

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 27 juni 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97). Kommittén har antagit namnet PBL-kommittén.

Statsrådet Lena Sommestad förordnade från den 28 juni 2002 f.d. landshövdingen numera generaldirektören i Finansdepartementet Lars Eric Ericsson att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades från den 13 september 2002 f.d. riksdagsledamoten Inga Berggren (m), pressekreteraren Joakim Bergström (fp), kommunalrådet Hans Ekström (s), riksdagsledamoten Annelie Enochson (kd), riksdagsledamoten Owe Hellberg (v), f.d. riksdagsledamoten Gudrun Lindvall (mp), f.d. riksdagsledamoten Åke Sandström (c) och riksdagsledamoten Lilian Virgin (s). Sedan Gudrun Lindvall begärt att få lämna kommittén förordnades planeringschefen Agneta Börjesson (mp) som ledamot från den 12 mars 2003.

Som sakkunnig förordnades expeditions- och rättschefen Fredrik Damgren fr.o.m. den 13 september 2002.

Följande experter deltar i den s.k. myndighetsexpertgruppen, länsrådet Per Arne Andreasson, länsarkitekten Eva Gyllensvärd, arkitekten Reigun Thune Hedström, förbundsjuristen Olof Moberg, divisionschefen Annika von Schéele och divisionschefen Ulf Troedson. I den s.k. interdepartementala expertgruppen ingår ämnesrådet Elisabet Bodin, ämnesrådet Nils-Gunnar Forsberg, kammarrättsassessorn Jimmy Järvenpää, den rättssakkunniga Heléne Löving, departementssekreteraren Karin Nordström, departementssekreteraren Hans Petersson och departementssekreteraren Erik Thornström. De nämnda experterna förordnades den 3 mars 2003. I den interdepartementala expertgruppen har det dessutom skett tre byten. Departementssekreteraren Leifh

Stenholm entledigades från och med den 16 september 2003 och samtidigt förordnades departementssekreteraren Katja Wahlsten som expert. Den rättssakkunniga Åsa Holmgren entledigades från och med den 1 oktober 2003 och samtidigt förordnades den rätts-sakkunniga Camilla Adolfsson som expert. Departementsrådet Mats Wiberg entledigades från och med den 14 januari 2004 och samtidigt förordnades hovrättsassessorn Jacob Wichmann som expert.

I sekretariatet ingår sekreteraren Micaela Schulman (fr.o.m. den 1 december 2002), kanslirådet Paula Sköld (fr.o.m. den 17 januari 2003), arkitekten Kjell Sundström (fr.o.m. den 12 maj 2003) och som huvudsekreterare juristen Susanne Bagge (fr.o.m. den 6 november 2002).

PBL-kommittén har tidigare överlämnat delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70) och rapporten Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete.

Vi får härmed överlämna vårt andra delbetänkande Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). Till delbetänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Vi fortsätter vårt arbete med inriktningen att den samlade redovisningen kommer att ske i kommitténs slutbetänkande.

Stockholm i mars 2004

Lars Eric Ericsson

Inga Berggren	Joakim Bergström
Agneta Börjesson	Hans Ekström
Annelie Enochson	Owe Hellberg
Åke Sandström	Lilian Virgin

/Susanne Bagge
Micaela Schulman
Paula Sköld
Kjell Sundström

Innehåll

Förkortningar och begrepp	11
Sammanfattning	15
1 PBL-kommitténs uppdrag och samarbetet med Miljöbalkskommittén	23
1.1 PBL-kommitténs uppdrag och arbetets upplägg	23
1.2 PBL-kommitténs och Miljöbalkskommitténs uppdrag att effektivisera beslutsprocessen.....	25
1.3 Samarbetet mellan Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén.....	26
2 Målsättningar för en ändrad prövningsorganisation.....	29
2.1 Principer för en ny prövningsorganisation.....	29
2.1.1 Prövningsmyndigheterna skall ha hög kompetens	30
2.1.2 Prövningen skall vara snabb, effektiv och rättssäker	30
2.2 Medborgarperspektivet.....	31
3 Dagens instansordningssystem och överprövningen av PBL-ärenden	33
3.1 PBL:s system för överprövningar	33
3.1.1 Olika beslut som fattas med stöd av PBL	33
3.1.2 Beslut vars innehåll främst har karaktären av riktlinjer.....	34

3.1.3	Beslut som typiskt sett innebär myndighetsutövning	35
3.1.4	Särskilt beträffande länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL, s.k. statlig kontroll.....	36
3.2	Beslutstypen styr överprövningen och instansordningen	36
3.2.1	Inledande beskrivning av överprövningen och instansordningen.....	36
3.2.2	Översiktsplaner och regionplaner.....	37
3.2.3	Detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner	38
3.2.4	Bygglov m.m. inom detaljplanelagt område	39
3.2.5	Bygglov m.m. utanför detaljplanelagt område	41
3.2.6	Beslut som avser byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll enligt 9 kap. PBL	42
3.2.7	Påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. enligt 10 kap. PBL.....	42
3.2.8	Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL (statlig kontroll)	44
4	Instansordningen har utretts tidigare	47
4.1	Tankarna på en samlad instansordning är inte nya.....	47
4.2	Utredningar med förslag som rör instansordningen för PBL-ärenden	47
5	Problem som aktualiserats och som rör dagens instansordningssystem för PBL-ärenden	51
5.1	Problem som är kopplade till instansordningarna i PBL-ärenden.....	51
5.1.1	Vissa problemområden är specifika för PBL-ärendena.....	51
5.1.2	Regeringen behöver avlastas överprövningar	52
5.1.3	Två överprövande myndigheter på länsnivå är för mycket	53
5.1.4	Systemet är svårt att överblicka på grund av skilda vägar för överklaganden	55

5.2	Problem i övrigt som rör PBL-ärenden.....	56
5.2.1	Långa handläggningstider.....	56
5.2.2	Överprövningens omfattning	58
5.2.3	Rätten att överklaga.....	59
5.2.4	Sammanfattning avseende övriga problem.....	59
5.3	PBL-kommittén har tagit fram modeller för att komma till rätta med de identifierade problemen	60
6	Uppgifter om fördelningen av mål och ärenden samt handläggningstider	61
6.1	Mål- och ärendefördelningen avseende framför allt PBL-ärenden	61
6.2	Handläggningstider i nuvarande system för överprövning av PBL-ärenden.....	62
7	Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL	65
7.1	Om uppdragen	65
7.2	Några utgångspunkter för en samordning av miljöbalken och PBL	66
7.3	Något om vad som förenar miljöbalken och PBL och vad som skiljer dem åt	67
7.4	Problem och samordningsområden som har identifierats.....	69
7.5	Dagens syn på miljöbalken och PBL och två tänkbara utvecklingslinjer	77
7.6	Slutsatser om behovet av fortsatt samordning.....	79
7.6.1	Strävan bör vara att successivt öka samordningen.....	79
7.6.2	En samordning kan vara positiv för både miljöbalken och PBL	80

7.7	Komplexa samordningsproblem talar för stegvisa reformer	81
7.8	Ett första steg bör vara en samordnad instansordning för överprövning.....	82
8	Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma förslag till framtida prövningsorganisation.....	85
8.1	Överprövning av miljöbalks – och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar	85
8.1.1	Vilka beslut kan bli aktuella för en överprövning i utbyggda miljödomstolar?	85
8.1.2	En utbyggd Miljööverdomstol bör vara slutinstans men prejudikatbildningen bör ses över.....	86
8.1.3	Överprövningen bör ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisation	87
8.2	För- och nackdelar med en samordnad instansordning för överprövning i utbyggda miljödomstolar	87
8.3	Särskilda effekter av en samordning ur ett PBL-perspektiv.....	91
8.3.1	Ökad koncentration och ökade möjligheter att prioritera handläggningen av PBL-ärenden.....	91
8.3.2	Särskild kompetens kommer att behövas i miljödomstolarna	92
8.4	Fortsatta samordningsåtgärder.....	93
8.5	Det fortsatta utredningsarbetet.....	94
9	Prövning i förvaltningsdomstol utan överprövning i länsstyrelse – ett tänkbart alternativ enligt PBL-kommittén	95
9.1	Prövning i förvaltningsdomstol – några utgångspunkter	95
9.2	Alternativa sätt att korta instanskedjan inom det nuvarande systemet	97
9.2.1	Prövning i länsstyrelse eller länsrätt är en huvudfråga	97

9.2.2	Förvaltningsdomstolsmodellen förutsätter att länsstyrelserna tas bort ur överprövningskedjan	97
9.3	Beslut som kan bli aktuella för överprövning i allmänna förvaltningsdomstolar.....	99
9.3.1	Regeringsärendena.....	100
9.3.2	Laglighetsprövningsmålen.....	100
9.3.3	Möjligheter och begränsningar för samordning med miljöbalken.....	100
9.4	För- och nackdelar med en fortsatt prövning i förvaltningsdomstolar.....	101
10	En jämförelse mellan miljödomstolsalternativet och förvaltningsdomstolsalternativet.....	105
11	Konsekvensbedömningar.....	107
	Särskilt yttrande	109
 Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv (Dir. 2002:97)	111
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv (Dir 2003:172)	139

Förkortningar och begrepp

BoU	Bostadsutskottet
BVL	Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
dir.	Direktiv
Direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (även kallat SEA-direktivet eller SMB-direktivet)
Direktivet om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden	Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Förvaltningsprocesslagen	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
Kommunallagen	Kommunallag (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet

Lag om byggande av järnväg	Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut	Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
Miljöbalkskommittén	Den parlamentariskt sammansatta kommitté som har i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109)
Natura 2000-område	Område som ingår i ett europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden med stöd av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet) och av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. habitatdirektivet)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
prop.	Proposition
rskr.	Riksdagsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
VA-mål	Mål från Statens VA-nämnd
Väglagen	Väglag (1971:948)

Lista över begrepp

Blandade mål	Blandade mål kallades mål, främst överklagade beslut om bygglov utanför detaljplan, där överprövning tidigare kunde ske både hos regeringen och i förvaltningsdomstol. Regeringen överprövade beslutet i den del det avsåg prövning en-
--------------	---

ligt 2 kap. PBL, de s.k. allmänna intressena som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse m.m., och förvaltningsdomstolarna prövade övriga delar av beslutet, framför allt prövning enligt 3 kap. PBL, dvs. krav på byggnader m.m.

Förvaltningsbesvär

Överprövning av såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor. Enligt huvudregeln sker överprövningen i länsrätt i första instans. Därefter kan beslutet överklagas till kammarrätt och slutligen till Regeringsrätten. Det förekommer att länsstyrelsen ingår i instanskedjan, t.ex. vid överklaganden av beslut om bygglov enligt PBL. Den överprövande myndigheten kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Utrymmet för ändring styrs av vad som prövats i underliggande instans (instansordningsprincipen). Det finns krav på prövningstillstånd för prövning i sak i kammarrätten och Regeringsrätten.

Laglighetsprövning

Kallades tidigare kommunalbesvär. Överprövningens omfattning regleras i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) och avser framför allt formella frågor, såsom om beslutet tillkommit i laga ordning eller om kommunfullmäktige överskridit sina befogenheter. Beslutet överklagas från kommun till länsrätt, därefter till kammarrätt och Regeringsrätten. Det finns krav på prövningstillstånd för prövning i sak i kammarrätt och Regeringsrätten. Domstolen kan endast fastställa eller upphäva det överklagade beslutet.

Rättsprövning

Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Tillkom för att garantera att Sverige uppfyllde sina åtaganden enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen avseende rätt till domstolsprövning av tvister om ”civila rättigheter och skyldigheter”. Ansökan om rättsprövning kan göras inom tre månader från dagen för beslutet. En ansökan om rättsprövning hindrar inte att det beslut som klandras verkställs. Prövningen avser om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Enligt lagmotiven kan, utöver förenligheten med gällande rätt, sådant som faktabedömning, bevisvärdering och ett besluts förenlighet med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet omfattas av prövningen (prop. 1987/88:69 s. 23 och 234). Regeringsrätten kan endast fastställa eller upphäva det prövade beslutet.

Särskilda förvaltningsbesvär

Så kallade särskilda förvaltningsbesvär är en särskild form av förvaltningsbesvär där såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor kan överprövas. Till skillnad från ordinära förvaltningsbesvär är det regeringen som överprövar länsstyrelsens beslut och inte länsrätten. En annan skillnad är att regeringen endast kan fastställa eller upphäva beslutet om inte kommunen medger ändring eller ändringen endast har ringa betydelse.

Sammanfattning

PBL-kommittén har i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. I uppdraget ingår bland annat att se över de olika planformer som finns i plan- och bygglagen (PBL), behandla frågor som rör kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning samt samordningen mellan PBL och annan lagstiftning. Uppdraget som helhet skall redovisas senast vid utgången av 2004. Detta delbetänkande behandlar principerna för en framtida prövningsorganisation och tar samtidigt upp möjligheterna till ökad samordning mellan PBL och miljöbalken. När det gäller frågorna som rör samordningen mellan miljöbalken och PBL har PBL-kommittén samarbetat med Miljöbalkskommittén. Samtidigt som PBL-kommittén lämnar detta delbetänkande lämnar Miljöbalkskommittén sitt delbetänkande Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) som innehåller principförslag om miljöbalkens prövningsorganisation. De delar av kommittéernas betänkanden som gäller samordning av miljöbalken och PBL har utarbetats gemensamt och är likalydande (kapitel 7 och kapitel 8, exkl. 8.3, i detta betänkande och kapitel 7 i Miljöbalkskommitténs betänkande).

Målsättningar för en ändrad prövningsorganisation

Målsättningarna för en ändrad prövningsorganisation är bl.a. att skapa en effektiv hantering som håller hög kvalitet och som innebär ett enkelt och överskådligt system för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda.

Dagens instansordnings- och överprövningsystem

I dagsläget styrs instansordningen och överprövningens omfattning av vilka typer av beslut som fattas. Vissa beslut har karaktären av riktlinjer, framförallt beslut avseende översiktsplaner, och dessa överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning. Kommunens beslut överklagas till länsrätt. Länsrättens avgörande kan sedan överklagas till kammarrätt och därefter till Regeringsrätten. I både kammarrätten och Regeringsrätten krävs att prövningstillstånd meddelas för att målet skall prövas i sak.

De flesta beslut som fattas med stöd av PBL innebär myndighetsutövning och följer då den prövningsordning som gäller för förvaltningsbesvär. Överprövning av detaljplaner sker genom en speciell form av förvaltningsbesvär. Det innebär bl.a. att kommunens beslut överklagas till länsstyrelsen och därefter till regeringen. För att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen när det gäller beslut om detaljplaner finns det en möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten. Bland de övriga besluten enligt PBL som följer prövningsordningen för förvaltningsbesvär är överklagande av bygglov vanligast. Dessa beslut kan överprövas i fyra instanser, varav två på länsnivå, först i länsstyrelserna och sedan i länsrätterna. Därefter finns det möjlighet att överklaga till kammarrätt och slutligen till Regeringsrätten. I båda instanserna krävs att prövningstillstånd meddelas för att målet skall prövas i sak.

Tankarna på en samlad instansordning är inte nya

Frågan om lämplig instansordning för överprövning av PBL-ärenden har utretts tidigare utan att det lett till några större förändringar. Det har i början av 1990-talet funnits tankar på att inrätta en särskild nämnd för överprövning av PBL-ärenden. Nämnden skulle få en sammansättning så att den skulle kunna jämföras med en domstol. I mitten av 1990-talet fanns även förslag om en samordnad överprövning av PBL- och miljöärenden. En förändring i PBL som genomfördes så sent som den 1 juli 2003 innebär att regeringen numera inte prövar överklaganden avseende lov, dvs. bygglov, rivningslov och marklov, utan prövningen sker i sin helhet i allmänna förvaltningsdomstolar.

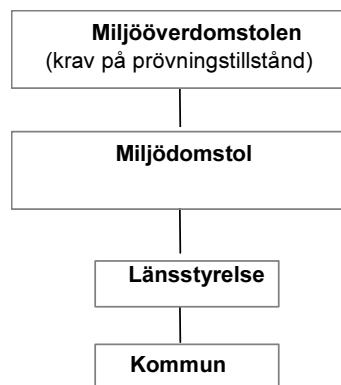
Problem som rör PBL-ärenden och ger anledning till förändringar

Dagens instansordningssystem för PBL-ärenden har kritiserats på flera punkter. Det finns sedan 1980-talet en allmän strävan att överklagandenärendena hos regeringen skall bli färre, vilket bl.a. ger anledning att se över möjligheterna att ytterligare minska antalet PBL-ärenden som regeringen handlägger. Det är också angeläget att avskaffa ordningen med den dubbla överprövningen på länsnivå. Det svåröverskådliga systemet för överprövningar i PBL-ärenden och de långa instanskedjorna upplevs som problem, särskilt ur ett medborgarperspektiv.

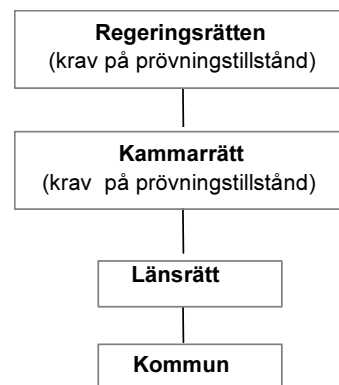
Långa handläggningstider, oklarheter när det gäller överprövningens omfattning och rätten att komma till tals i processerna är andra problem som har påtalats och som har viss koppling till instansordningen. Dessa frågor behandlas emellertid inte i detta delbetänkande utan först i slutbetänkandet.

För att komma till rätta med de problem som aktualiserats och som hör samman med prövningsorganisationen behöver organisationen förändras. PBL-kommittén har funnit det intressant att överväga olika alternativ när det gäller prövningsorganisationer och har valt att redovisa två modeller mer utförligt. Den ena modellen innebär att överprövningen för PBL- och miljöbalksärenden samordnas genom att överprövningen sker i länsstyrelser, utbyggda miljödomstolar och med Miljööverdomstolen i utbyggd form som sista instans (miljödomstolsalternativet). Den andra modellen innebär att allmänna förvaltningsdomstolar även fortsättningsvis skall avgöra PBL-ärenden, men länsstyrelserna skall då inte längre ingå i instanskedjan (förvaltningsdomstolsalternativet).

Modell 1
Miljödomstolsalternativet



Modell 2
Förvaltningsdomstolsalternativet



Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs syn på en samordning mellan PBL och miljöbalken

Miljöbalken och PBL har hittills utvecklats parallellt. De kopplas samman genom vissa bestämmelser, t.ex. 3 och 4 kap. miljöbalken, de s.k. hushållningsbestämmelserna. EG-rätten har gjort att kopplingarna blivit fler och utvecklingen inom EG-rätten kan antas leda till att behovet av samordning ökar.

De flesta åtgärder som skall prövas enligt PBL kräver inte någon prövning enligt miljöbalken. I många fall prövas emellertid samma åtgärder eller verksamheter enligt båda lagarna. Det uppkommer i sådana fall olika slag av praktiska samordningsproblem som det är angeläget att behandla. En effekt av uppdelningen mellan miljöbalken och PBL är att vissa frågor prövas dubbelt medan andra inte prövas i tillräcklig omfattning enligt någon av lagarna. Uppdelningen och krav på flera oberoende prövningar skapar en osäkerhet för såväl beslutsfattare som enskilda. Ett bygglov ger exempelvis ingen garanti för att en avsedd verksamhet kan bedrivas eftersom det också kan krävas tillstånd enligt miljöbalken och vice versa.

Strävan bör vara att successivt öka samordningen

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har gjort bedömningen att starka skäl talar för att man bör sträva efter att successivt öka samordningen mellan miljöbalken och PBL i syfte att få en mer ändamålsenlig och enhetlig tillämpning i sak. Förfarandet bör så långt möjligt vara samlat och enkelt, snabbt och smidigt, samtidigt som kraven på rättssäkerhet och demokratiskt inflytande bör tillgodoses. Med en mera samordnad prövning bör möjligheterna öka att förenkla prövningsförfarandet i dess helhet för både enskilda och myndigheter.

Kommittéernas uppfattning är att båda systemen kan gynnas av en sådan samordning. Genom ökad samverkan kan förståelsen för de olika systemens uppbyggnad öka samtidigt som onödig dubblerad hantering kan, åtminstone på sikt, undvikas.

Komplexa samordningsproblem talar för stegvisa reformer

Det är emellertid inte möjligt att nu binda sig för hur långt samordningen bör drivas. De svårigheter som möter vid en samordning av regelverken gör att det kommer att krävas noggranna överväganden inom de skilda områden som kan bli aktuella att samordna. Det är därför viktigt att förändringar inte genomförs för snabbt. Stegvisa reformer är därför att föredra.

Ett första steg bör vara en samordnad instansordning för överprövning

En strategisk fråga som kan vara lämplig att lösa i ett första skede är att samordna instansordningen för PBL- och miljöbalksärenden. En samordnad instansordning innebär inte ett ställningstagande till framtida samordning, men kan ge en grund för det fortsatta samordningsarbetet.

Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma förslag till framtida prövningsorganisation

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har funnit att en samordnad överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar kan vara ett första samordningssteg (miljödomstolsalternativet). I instanskedjan för PBL-ärenden kommer då länsstyrelserna att ingå i en sådan modell och Miljööverdomstolen, i en utbyggd form, bli sista instans. De PBL-ärenden som bör kunna överprövas i dessa domstolar är i vart fall i ett första skede de PBL-ärenden som i dag överprövas i allmänna förvaltningsdomstolar som förvaltningsbesvär, dvs. framför allt bygglov och förelägganden samt ansökan om uttag av tilläggsavgift som i dag görs hos länsrätt. De överklagade planärenden som i dag prövas av regeringen skulle också kunna tas om hand av den föreslagna nya samordnade prövningsorganisationen. Något ställningstagande i frågan om dessa planärenden behöver emellertid inte tas nu. PBL-kommittén anser att frågan om den framtida överprövningen av dessa ärenden bör övervägas ytterligare innan slutligt ställningstagande sker. De PBL-beslut som överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, bl.a. beslut avseende översiktsplan, bör också fortsättningsvis handläggas i förvaltningsdomstolarna.

Med en lösning av detta slag kan hanteringen av PBL-ärenden i domstol koncentreras, eftersom miljödomstolarna endast är 5 till antalet, mot de 23 länsrätter som i dag handlägger ärendena. Miljödomstolarna skulle få i princip ett dubblerat målantal men samtidigt troligen bättre möjligheter att prioritera handläggningen av PBL-ärenden än länsrätterna. Förutsättningarna för en enhetlig praxis i sådana frågor som kommer upp både enligt miljöbalken och PBL skulle öka genom att överprövningen samlas i samma instanskedja. Instanskedjan skulle dessutom bli kortare än i dag för det stora flertalet PBL-ärenden, dvs. byggloven. Dagens miljödomstolsorganisation är emellertid inte i alla avseenden anpassad till de krav som ställs på en organisation för prövning av PBL-ärenden. Det är därför nödvändigt att, vid en reform enligt denna modell, överväga domkretsindelningen, namnbyte på domstolarna och vilket kompetenstillskott som kan behövas i de utbyggda miljödomstolarna och i Miljööverdomstolen.

Överprövning i förvaltningsdomstol utan överprövning i länsstyrelse – ett tänkbart alternativ enligt PBL-kommittén

PBL-kommittén har utöver den modell som innebär en överprövning i miljödomstolar övervägt olika alternativ för att korta instanskedjan för PBL-ärenden, men valt att redovisa endast ett av dessa mer utförligt. Den modell som redovisas innebär en fortsatt överprövning i förvaltningsdomstolar men instanskedjan kortas genom att länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser (förvaltningsdomstolsalternativet).

En sådan lösning skulle innebära att man kan säkra domstolsprövning i ett tidigare skede än i nuläget för det stora flertalet mål, dvs. framförallt byggloven. En fortsatt överprövning av PBL-ärenden i de allmänna förvaltningsdomstolarna skulle också stämma väl överens med den generella ordningen att myndigheters beslut överprövas i dessa domstolar. En sådan prövningsorganisation skulle dessutom ge en större spridning över landet än miljödomstolsalternativet.

En jämförelse mellan alternativen

De båda alternativa modellerna kan tillgodose olika krav på prövningar som kan ställas ur ett PBL-perspektiv. I miljödomstolsalternativet öppnar man för möjligheten till en mer långtgående samordning av miljöbalken och PBL utan att man för den skull behöver ta ställning till hur långt samordningen bör drivas vidare. I förvaltningsdomstolsalternativet får man i stället fortsättningsvis arbeta utifrån ett antagande om att utvecklingen får ske parallellt, men samtidigt sträva efter att onödigt dubblerad handläggning undviks. Eftersom en ökad samordning av miljöbalken och PBL är eftersträvarvärd och ett första steg i en sådan samordning bör vara en samordnad överprövning och denna möjliggörs endast i miljödomstolsalternativet kan detta alternativ enligt PBL-kommittén anses vara något mer fördelaktigt än förvaltningsdomstolsalternativet. Valet av lösning är inte givet och därför anser PBL-kommittén att en remissbehandling bör föregå det slutliga ställningstagandet i fråga om lämplig instansordning för PBL-ärenden.

Konsekvenser av de olika modellerna

Oavsett vilken av modellerna som väljs – miljödomstolsalternativet med länsstyrelserna kvar som prövningsinstanser eller förvaltningsdomstolsalternativet utan länsstyrelserna i instanskedjan – blir det en instans mindre för det stora flertalet PBL-beslut som överklagas, i huvudsak bygglov. Därmed bör också den totala handläggningstiden för dessa ärenden minska.

En överföring av överprövningen av de aktuella PBL-ärendena till miljödomstolarna kommer troligen att ge en geografisk fördelning motsvarande dagens och därmed en ojämn fördelning över landet. Det innebär att Stockholms tingsrätt kommer att få den största delen mål, troligen en tredjedel av det totala antalet. Umeå och Östersunds tingsrätter kan antas komma att dela på en tiondel av målen medan Växjö och Vänersborgs tingsrätter delar på resten. Fördelningen behöver ses över i samband eventuella fortsatta överväganden avseende denna modell.

1 PBL-kommitténs uppdrag och samarbetet med Miljöbalkskommittén

1.1 PBL-kommitténs uppdrag och arbetets upplägg

PBL-kommittén har i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:50 och 2003:172). Förslag som kommittén lämnar skall främja en hållbar utveckling. Kommittén skall behandla frågor som rör samordning mellan plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén skall också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering,
- detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktionssystemet.

Genom tilläggsdirektiv har kommittén fått i uppdrag att utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering.

För arbetet har uppställts tre övergripande mål. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningen som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt

- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

I direktiven pekar man särskilt på behovet av en bredare genomgång av frågan om samordning mellan PBL och miljöbalken. Så långt som möjligt bör resultatet av pågående översyn av miljöbalken beaktas.

Kommitténs båda direktiv återfinns som bilaga 1 och 2.

I direktiven har uppställts krav på delredovisningar. Den första skedde vid halvårsskiftet 2003 då kommittén i delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program redovisade förslag till hur ett EG-direktiv som rör bedömningar avseende vissa planers och programs miljöpåverkan, det s.k. SMB-direktivet, skulle införlivas i svensk lagstiftning (SOU 2003:70). Vid samma tidpunkt redovisade kommittén en rapport som rör ett annat EG-direktiv som behandlar främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el. Rapporten har titeln Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete.

I detta delbetänkande redovisas förslag till effektiviseringar av beslutsprocessen i den del det avser principer för en framtida instansordning och för en ökad samordning mellan PBL och miljöbalken. Övriga delar av kommitténs uppdrag kommer att redovisas i slutbetänkandet.

Till kommittén har knutits två expertgrupper. Den ena består av företrädare för Boverket, länsstyrelserna och Svenska Kommunförbundet. Den andra expertgruppen består av företrädare för åtta berörda departement. Den förstnämnda expertgruppen har träffat ledamöterna vid ett tillfälle. I övrigt har kontakterna skett genom att experterna har träffat ordföranden och sekretariatet.

Vid sidan om expertgrupperna har det skapats två referensgrupper med representanter för myndigheter och organisationer. Den ena gruppen består av representanter som är berörda av den del av uppdraget som avser översyn av plansystemet och den andra gruppen av de som är berörda av arbetet avseende byggfrågorna. Dessutom har kommittén ordnat seminarier kring skilda teman, t.ex. översiktsplanering i små kommuner och tillgänglighet. Vid dessa seminarier har särskilt berörda bjudits in. På detta sätt har kommittén försökt verka för en öppenhet och genom brett delta-

gande skapa utrymme för många att medverka och få möjlighet att påverka det pågående arbetet.

Kommittén har också verkat för öppenhet genom att löpande lägga ut information avseende bl.a. pågående arbete och anteckningar från genomförda seminarier på kommitténs hemsida, www.sou.gov.se/pbl.

Detta delbetänkande är endast en del i det pågående arbetet och den samlade redovisningen kommer att ske i kommitténs slutbetänkande.

1.2 PBL-kommitténs och Miljöbalkskommitténs uppdrag att effektivisera beslutsprocessen

Både Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén har i uppdrag att lämna förslag till effektiviseringar av beslutsprocessen och i samband med detta se över instansordningarna. Enligt båda kommittéernas direktiv bör en framtida instansordning utformas med färre instanser och med inriktning att skapa en både effektiv och rätts-säker prövning. Kommittéerna har i berörda delar samordnat sitt arbete i fråga om tänkbara alternativ för en framtida instansordning.

Det finns ett par skillnader mellan de båda kommittéernas uppdrag när det gäller förslag till effektiviseringar som bör nämnas i detta sammanhang.

Miljöbalkskommittén skall överväga olika alternativa prövnings-system som utgår från att tillståndsprövningen i första instans sker i administrativa tillståndsmyndigheter. Förslag till ändringar i prövningsorganisationen skall syfta till en renodling av domstolar-nas roll till att huvudsakligen avse överprövning och att avgöra tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna. Kommittén skall senast den 31 mars 2004 redovisa alternativa prövningsorganisationer som kan ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

PBL-kommitténs uppdrag omfattar utöver att se över instans-ordningen att utreda om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt uttrycka den kommunala handlingsfriheten, att förtydliga de materiella reglerna i plan- och bygglagen samt överväga om grunderna för överprövningen kan preciseras. Översynen bör också omfatta reglerna om vilka som skall höras före beslut och vilka som skall kunna överklaga. En strävan skall vara att man så

långt som möjligt bör undvika att samma fråga prövas flera gånger under den samlade processen av beslut rörande planer, bygglov och olika genomförandefrågor. Det är samtidigt nödvändigt att de som påverkas av beslut har möjlighet att framföra synpunkter och att överklaga beslut vid de tillfällen frågor som berör dem avgörs. PBL-kommittén har genom tilläggsdirektiv fått förlängd tid till den 31 mars 2004 för att redovisa tänkbara alternativ för en framtida instansordning för överklagande. Övriga delar skall redovisas i slutbetänkandet, men en lägesrapport skall ges in till regeringen senast den 30 juni 2004.

För PBL-kommitténs del är det primära uppdraget således att redovisa tänkbara alternativ för att korta instanskedjan vid överprövning samt att se över överprövningens omfattning och kretsen taleberättigade. För Miljöbalkskommitténs del handlar det framför allt om att renodla domstolsprövningen genom att låta all tillståndsprövning i första instans ske i administrativa tillståndsmyndigheter. I Miljöbalkskommitténs direktiv anges att en särskild fråga att överväga är om man bör sträva efter en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt annan lagstiftning, till exempel PBL. PBL-kommittén har enligt direktiven att överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan PBL och miljöbalken m.fl. lagar. Mot bakgrund av dessa uppdrag har PBL-kommittén funnit att det i samband med överväganden avseende lämplig framtida prövningsorganisation är värdefullt att inledningsvis belysa vilka problem och utvecklingsområden som kan finnas när det gäller kopplingarna mellan miljöbalken och PBL. Denna analys kan sedan utgöra grund för bedömningar av om en samordnad instansordning kan medverka till att minska problemen och om instansordningen kan ha betydelse för de framtida utvecklingsmöjligheterna.

1.3 Samarbetet mellan Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén

PBL-kommitténs direktiv pekar på behovet av samordning av miljöbalken och PBL. I uppdraget uppges att i denna del av arbetet skall PBL-kommittén samråda med Miljöbalkskommittén. Genom tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommittén som gavs i maj 2003 fick Miljöbalkskommittén i uppdrag att se över prövningsorganisa-

tionen och att samråda med PBL-kommittén i dessa delar. Uppdragsgivaren har således redan i de givna direktiven pekat på behovet av samordning mellan kommittéerna.

En utredning om en samordning mellan bestämmelserna i miljöbalken och PBL, inklusive instansordningen, rymmer flera olika frågor. Den fråga som pekas ut i Miljöbalkskommitténs direktiv rör samordning av instansordningen. Direktiven till PBL-kommittén pekar mera allmänt ut samordningsfrågor som rör miljöbalken och PBL. Med instansordningen avses både de kommuner och myndigheter som prövar ärenden i första instans och de myndigheter och domstolar som prövar överklagade ärenden. Möjligheterna till samordning mellan lagstiftningarna är begränsade i de delar som rör förstainstansprövningen eftersom kommittéernas direktiv inte ger utrymme för en fullständig omläggning av prövningsorganisationerna i dessa delar. Det är inte heller aktuellt att i grunden förändra det kommunala beslutsfattande som utgör en grundpelare i PBL. På samma sätt saknas det förutsättningar att låta all tillståndsprövning enligt miljöbalken ske hos kommunerna. Trots dessa begränsningar bör det undersökas om delar av förstainstansprövningen kan bli föremål för samordningsåtgärder.

För att klargöra behovet av samordning av regelverken och inleda diskussioner om tänkbar utveckling anordnade Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén ett gemensamt kommittémöte den 15 oktober 2003. Mötet visade att kommittéerna har ett gemensamt intresse av att samverka när det gäller samordningsfrågorna och att se över möjligheterna att samordna instansordningen. Detta ledde till att PBL-kommittén gick in med en begäran om förlängd tid för redovisningen av förslag till effektiviseringar av beslutsprocessen. För att möjliggöra samordning med Miljöbalkskommittén i den del av uppdraget som avser instansordningen begärdes förlängning så att redovisningstidpunkten skulle bli densamma som för Miljöbalkskommittén. Förlängningen beviljades i tilläggsdirektiv, dir. 2003:172.

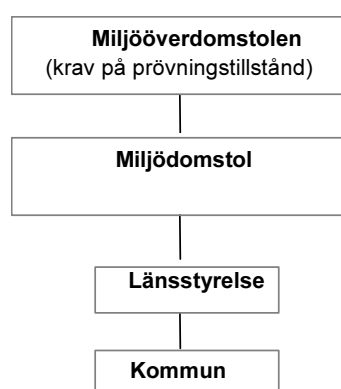
Frågorna som rör den framtida instansordningen har därefter diskuterats i respektive kommitté. PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har också haft ett gemensamt möte den 25 februari 2004 för att diskutera behovet av samordning mellan miljöbalken och PBL, inkl. prövningsorganisationen.

PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har efter gemensamma överväganden bedömt att en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och PBL bör efter-

strävas. Kommittéerna har tagit fram ett gemensamt förslag till ny prövningsorganisation som innebär en samordnad överprövning i länsstyrelser – miljödomstolar – Miljööverdomstolen (miljödomstolsalternativet). PBL-kommittén har också övervägt andra prövningsorganisationer och funnit att en alternativ modell är intressant att redovisa lite mer utförligt i detta delbetänkande. Denna innebär att de beslut som i dag överprövas i förvaltningsdomstolarna fortsättningsvis skall överprövas direkt i länsrätt efter överklagande. Därefter skall besluten kunna överklagas till kammarrätt och Regeringsrätten, dvs. länsstyrelserna skall enligt detta förslag inte längre ingå i instanskedjan (förvaltningsdomstolsalternativet).

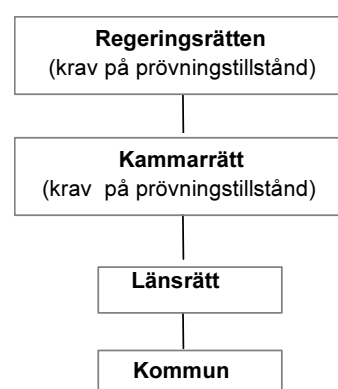
Modell 1

Miljödomstolsalternativet



Modell 2

Förvaltningsdomstolsalternativet



Båda förslagen är tänkta att bli föremål för remissbehandling. Efter avslutad remissomgång har regeringen för avsikt att återkomma till Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén med särskilda direktiv för den slutliga behandlingen av frågan om instansordning.

Kommittéerna har framför allt praktiska skäl valt att lägga fram var sitt betänkande om prövningsorganisationen. För att göra det enklare att ta del av utredningarna i de delar som rör den framtida prövningsorganisationen och samordningen av miljöbalken och PBL har Miljöbalkskommittén valt att presentera utredningen om prövningsorganisationen i ett separat betänkande. De avsnitt som är gemensamma för PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén finns i detta delbetänkande i kapitel 7 och 8 (exkl. 8.3).

2 Målsättningar för en ändrad prövningsorganisation

Målsättningarna för en ändrad prövningsorganisation är bl.a. att skapa en snabb, effektiv och rättssäker hantering som håller hög kvalitet och som innebär ett överskådligt system för medborgarna.

2.1 Principer för en ny prövningsorganisation

Det är inte självklart att enbart en förändring av en prövningsorganisation leder till effektiviseringar av ärendehantering. Olika lösningar kan leda till olika resultat och det är viktigt att klargöra vad det är man strävar emot när man har för avsikt att ändra de nuvarande ordningarna. Vilken lösning som är mest fördelaktig är beroende av flera faktorer och alla kanske inte är möjliga att uppnå med en enda lösning.

I diskussionen om framtida prövningsorganisation kan följande kriterier diskuteras för att få en långsiktigt hållbar organisation:

- en snabb hantering av ärenden och mål samt avgöranden som håller hög kvalitet,
- hög kompetens hos de prövningsinstanser som avgör ärendena och målen,
- uppfyllande av Europakonventionens, numera svensk lags, krav på rätt till domstolsprövning,
- ett system som i större utsträckning är förutsebart för den enskilde och allmänheten,
- en acceptabel tillgänglighet till överprövande myndighet för parter och andra berörda,
- en effektiv användning av avsatta medel och
- en kort instanskedja.

I det följande utvecklas tankarna bakom några av dessa målsättningar.

2.1.1 Prövningsmyndigheterna skall ha hög kompetens

För att ärendena skall kunna avgöras på ett snabbt och effektivt sätt måste kompetensen vara hög vid såväl förstainstansprövningen som överprövningen. Prövningarna som sker med stöd av PBL är av olika slag. Det handlar bl.a. om att fastställa innehåll i planer och att ge lov till byggande av olika slag. För att handlägga ärendena krävs att både beslutsmyndigheter och överprövande myndigheter har goda kunskaper avseende bl.a. samhällsplanering, miljöfrågor, byggteknik och juridiska frågor.

Förstainstansprövningen och överprövningen skall ske av myndigheter som har den kompetens som behövs för de uppgifter som skall utföras. Uppgifterna att överpröva beslut skall fördelas på ett ändamålsenligt sätt. De myndigheter som är mest lämpade för en uppgift bör ha hand om prövningen.

2.1.2 Prövningen skall vara snabb, effektiv och rättssäker

PBL ställer i flera avseenden krav på planering och lovgivning avseende olika slags verksamheter och åtgärder. Flera instrument tillhandahålls för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling. Det handlar om att genom planer ange förutsättningar och villkor för utvecklingen samt ramar för mark- och vattenanvändningen. Genom bygglov prövas och efter bygganmälan kontrolleras att byggandet sker i enlighet med de villkor som gäller. Till planeringen hör att bedöma de miljökonsekvenser som kan bli följden av ett genomförande av planeringen. Det handlar till stor del om myndighetsutövning mot enskilda, där myndigheterna prövar om verksamheterna är godtagbara utifrån framför allt PBL:s krav.

Planeringen och lovgivningen är många gånger komplicerad och tidskrävande. Byggherren, myndigheterna och allmänheten ställer olika krav på prövningen utifrån sina intressen. Allmänna och enskilda intressen står ofta mot varandra. Önskemål om exploatering av mark- och vattenområden står ibland mot intresset av att bevara en god miljö och skydda människors hälsa.

En lovprövning utgör myndighetsutövning som har stor betydelse för den enskilde fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren. Prövningen kan också ha betydelse för en större krets berörda, t.ex. bostadsbyggande av större omfattning eller ett byggnadsprojekt som har stor omgivningspåverkan.

Kraven på prövningssystemet kan variera beroende på vems intressen som skall skyddas. Ett beslut kan ha mycket stor betydelse inte bara för byggherren utan också för grannar och andra berörda. Det är därför mycket viktigt att det finns förutsättningar för en snabb och korrekt hantering av ärendena oavsett om det gäller framtagande av planer eller bygglov. Handläggningstiderna får inte vara orimligt långa. Myndigheternas krav på underlag skall vara relevanta och så långt möjligt framställas i ett sammanhang. Det är också viktigt att prövningen är rättssäker, bland annat i den meningen att besluten fattas av myndigheter med god kompetens och tillräcklig grad av självständighet. Ett annat krav, som kanske främst rör utformningen av rättsreglerna, är att rättstillämpningen skall vara förutsebar. Enkelt uttryckt kan målet sägas vara att prövningen av ärenden skall vara snabb, rättssäker och resultera i avgöranden av hög kvalitet oavsett om det är fråga om beslutsfattande i första instans eller vid överprövning. Möjligheterna att möta kraven på en snabb, effektiv och rättssäker hantering är bland annat beroende av att det finns tillräckliga personella och ekonomiska resurser.

2.2 Medborgarperspektivet

I dag möts medborgarna av ett uppdelat system för överklagande av beslut enligt PBL som är svårt att förstå och överblicka. Bristerna på samordning av överprövningen av beslut enligt PBL, miljöbalken och andra lagar förstärker intrycket av ett uppdelat system.

Ett enkelt och förutsebart system är viktigt för medborgarna. Systemets konstruktion är inte den enda faktor som har betydelse för om systemet är förutsebart och enkelt. Det gäller också att säkra medborgarnas rätt att faktiskt kunna komma till tals och att kunna påverka processerna. Medborgarinflytande och medborgerliga rättigheter har under senare år ofta varit föremål för diskussioner i Sverige. Alla medborgares lika möjligheter att delta i och påverka samhällsutvecklingen är en central fråga i detta sammanhang.

Ur ett medborgarperspektiv är det således angeläget att beslutsprocessen och utformningen av överprövningsorganisationen uppfyller höga krav på både effektivitet och rättssäkerhet. Genom lagstiftningen skall säkerställas att det finns en balans mellan de olika intressen som behöver tillgodoses vid bl.a. fysisk planering, utformning av bebyggelse, tillstånd till verksamheter och skydd av områden. Ställningstaganden i markanvändningsfrågor innebär regelmässigt avvägningar mellan olika slags intressen. Det kan gälla avvägningar mellan samhällets intressen och enskildas intressen, mellan stat och kommun, mellan kommuner, mellan olika sektorsintressen och mellan enskilda intressen inbördes, men också mellan dagens och kommande generationers intressen. Kravet på en lämplig balans mellan olika berörda intressen påverkar såväl lagstiftningens materiella innehåll och de regler som styr beslutsprocessen som överprövningssystemet. Demokrati- och rättighetsperspektivet måste därför genomsyra hela arbetet med en utvecklad organisation som tillgodoser framtidens krav.

Enskilda skall också garanteras en rätt till domstolsprövning av civila rättigheter. Det behövs därför regler om möjlighet att överklaga avgöranden till domstol. Den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen innebär att beslut av förvaltningsmyndigheter och regeringen i vissa fall skall kunna prövas i domstol. Ett överprövningssystem måste således kunna uppfylla även dessa krav.

Att sätta medborgaren i fokus och försöka komma till rätta med den uppdelning som i dag finns mellan PBL och annan lagstiftning samt att öka överskådligheten är därför viktiga utgångspunkter för kommitténs arbete.

3 Dagens instansordningssystem och överprövningen av PBL-ärenden

Instansordningen och omfattningen på överprövningen av beslut enligt PBL styrs av vilken typ av beslut det är fråga om.

Vissa beslut har karaktären av riktlinjer, framför allt beslut avseende översiktsplaner, och överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning. Det innebär att det i huvudsak är formella grunder som kan prövas och något nytt beslut kan inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Kommunens beslut överklagas till länsrätt och därefter till kammarrätt och Regeringsrätten.

De flesta beslut som fattas med stöd av PBL innebär myndighetsutövning och följer då den prövningsordning som gäller för förvaltningsbesvär. Såväl lämplighets- som rättsfrågor kan överprövas. Huvudprincipen är att överprövningen sker i allmänna förvaltningsdomstolar. Beslut om bygglov är den vanligaste typen PBL-beslut av detta slag. För överprövning av detaljplaner gäller en speciell form av förvaltningsbesvär, som innebär att besluten kan överklagas till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Det överprövade beslutet kan bara fastställas eller upphävas, om inte kommunen medger ändring. För att tillgodose rätten till domstolsprövning när det gäller bl.a. beslut om detaljplaner finns det en möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten.

3.1 PBL:s system för överprövningar

3.1.1 Olika beslut som fattas med stöd av PBL

Kommunerna har att fatta en mängd olika beslut enligt PBL och innehållet i besluten varierar. Det kan vara beslut om att anta eller ändra planer, om att ge bygglov, om innehåll i kontrollplaner och om sanktioner av olika slag, t.ex. uttag av byggnadsavgift, eller om föreläggande att vidta åtgärder, exempelvis rivning i kombination med vite. Innehållet i besluten skiljer sig också åt. Vissa beslut kan

endast betraktas som riktlinjer. Det stora flertalet beslut har emellertid effekter för den enskildes ekonomiska och personliga förhållanden och kan hänföras till kategorin beslut som anses utgöra ett led i myndighetsutövningen. I detta avsnitt redogörs inledningsvis för olika typer av beslut som fattas, vilken sorts överprövning som sker i dagsläget samt vad de klagande vanligtvis åberopar för skäl till ändring av besluten.

3.1.2 Beslut vars innehåll främst har karaktären av riktlinjer

Beslut enligt PBL som har karaktären av beslut som ger vägledning för fortsatt beslutsfattande räknas upp i 13 kap. 1 § PBL. Den kanske viktigaste typen av sådana beslut är beslut att anta översiktsplaner. Också beslut att inte anta planer ingår i denna kategori. Dessutom har beslut om gatukostnader såvitt de avser grunderna för skyldighet att betala och generella villkor för betalning samt beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnd karaktären av beslut som innebär riktlinjer.

Beslut som endast har karaktären av riktlinjer överklagas enligt bestämmelserna för laglighetsprövning, tidigare kallade kommunalbesvär, vilket innebär att grunderna för överprövningen anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Prövningen innebär att ett överklagat beslut skall upphävas om

- det inte har tillkommit i laga ordning,
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
- det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller
- beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Domstolen är inte skyldig att häva ett beslut om felet saknar betydelse för ärendets utgång. Beslutet behöver inte heller hävas om det har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden. Överprövningen är således i dessa fall strikt formaliserad och gäller för alla typer av överprövningar enligt bestämmelserna för laglighetsprövning.

3.1.3 Beslut som typiskt sett innebär myndighetsutövning

Andra beslut som fattas med stöd av PBL, och som inte är uppräknade i 13 kap. 1 § PBL, och som kan överklagas, innebär avvägningar av olika slag men har samtidigt inslag av myndighetsutövning mot enskilda. De mest frekventa, och ur ett medborgarperspektiv kanske viktigaste besluten av detta slag, är kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och beslut om bygglov.

Andra beslut som fattas med stöd av PBL och som anses innebära myndighetsutövning mot enskild är bl.a. beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser och fastighetsplaner, beslut att vägra förhandsbesked, beslut om kontrollplan, beslut om påföljder och ingripanden (10 kap. PBL) samt beslut om uttag av avgifter (11 kap. 5 § PBL).

Sådana beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Detta innebär att det är både lämplighetsfrågor och rättsfrågor som kan prövas. Det finns en möjlighet att sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. I realiteten begränsas ofta utrymmet för att ändra beslutet av att vissa frågor inte har prövats tidigare och därför bör prövas i första instans (instansordningsprincipen).

När det gäller detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner sker överprövningen genom s.k. särskilda förvaltningsbesvär. Det innebär bl.a. att överprövningen endast kan resultera i ett fastställande av beslutet eller ett upphävande av detsamma, dvs. ett nytt beslut kan normalt sett inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Det finns dock visst utrymme för justeringar. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

För att tillgodose Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning av regeringens beslut finns en möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten i fråga om bl.a. detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Rättsprövningen är något mer omfattande än laglighetsprövningen, men ändå ingen fullständig prövning. Regeringsrätten kan inte sätta något nytt beslut i det prövade beslutets ställe, utan endast fastställa eller upphäva det.

3.1.4 Särskilt beträffande länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL, s.k. statlig kontroll

Länsstyrelsen fick genom införandet av PBL en förändrad roll. Tidigare fastställdes planer av länsstyrelsen. I PBL fick länsstyrelsen i uppdrag att avseende vissa angivna grunder kunna utöva statlig kontroll. De grunder på vilka länsstyrelserna kan ingripa finns angivna i 12 kap. 1 § PBL.

När det gäller länsstyrelsens beslut med anledning av uppgiften att bevaka statens intressen i samband med vissa kommunala beslut gäller följande. Ett beslut från länsstyrelsen om att prövning av kommunens beslut skall ske eller inte, kan inte överklagas. Inte heller länsstyrelsens beslut att ett beslut om lov eller förhandsbesked inte skall gälla förrän länsstyrelsen prövat förenligheten med riksintressen m.m. kan överklagas (13 kap. 4 § PBL). Det är således i princip endast länsstyrelsens beslut att upphäva en plan eller områdesbestämmelser som kan överklagas.

3.2 Beslutstypen styr överprövningen och instansordningen

3.2.1 Inledande beskrivning av överprövningen och instansordningen

Det är inte bara instansordningarna som är olika beroende på vilken typ av beslut som fattats enligt PBL. Antalet överprövande instanser varierar också beroende på vilken typ av beslut det är fråga om. Den kortaste kedjan har detaljplaner, där överprövningen sker i länsstyrelser och sedan hos regeringen. Det finns dock en möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten för att få en domstolsprövning av dessa beslut. Den längsta instanskedjan gäller för de beslut som överprövas som förvaltningsbesvär i förvaltningsdomstol, bl.a. bygglov. De kan överklagas till länsstyrelse och därefter till länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

I 13 kap. PBL finns bestämmelser om vilka beslut som får överklagas, vem som har rätt att överklaga, i vilka former överprövningen skall ske och vilken instansordning som skall gälla i olika typer av ärenden. PBL:s lagtekniska utformning innebär att man räknar upp de beslut som får överklagas genom laglighetsprövning, och anger att övriga beslut överklagas genom förvaltningsbesvär.

Regeringen prövar vissa typer av ärenden, medan andra prövas av allmänna förvaltningsdomstolar. Hur fördelningen mellan regeringen och domstolarna är beskrivs närmare i de följande avsnitten.

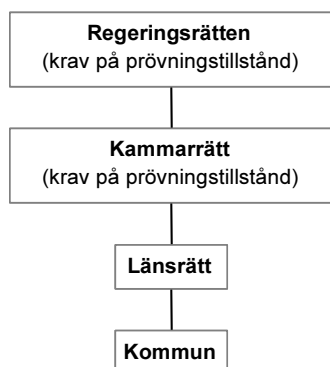
I en strävan att effektivisera överklagandeprocessen infördes en bestämmelse som innebär att frågor som avgjorts i tidigare skeden inte får överklagas, 13 kap. 2 § andra stycket 1. PBL. Bestämmelsen anger att beslut inte får överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom tidigare antagen detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

3.2.2 Översiktsplaner och regionplaner

När det gäller överklaganden enligt bestämmelserna om laglighetsprövning kan domstolen endast pröva de grunder som klaganden angett inom tiden för överklaganden, dvs. inom tre veckor från det protokollet anslags, och begränsas till en prövning enligt vissa särskilt angivna laglighetsgrunder (bl.a. befogenhetsöverskridande).

Vid länsrätternas och kammarrätternas avgöranden deltar två särskilda ledamöter, som skall ha särskild erfarenhet av kommunal verksamhet, om målet inte är av enkel beskaffenhet.

Skiss 1. Instansordningen för framför allt beslut om översiktsplaner



3.2.3 Detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner

Planbeslut i övrigt, dvs. detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan överklagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Det är en speciallösning eftersom myndigheters beslut vanligtvis överklagas till förvaltningsdomstol.

I fråga om överklaganden av detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner finns inga begränsningar när det gäller vad överprövningen kan avse.

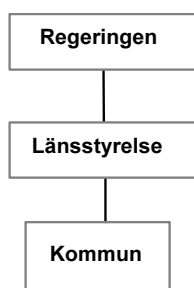
Vilka grunder åberopar de enskilda vanligtvis när de överklagar detaljplaner? Enligt genomförda studier är det ofta en kombination av påståenden om formella fel och om att såväl allmänna som enskilda intressen inte har tillgodosetts. Formella fel som åberopas kan gälla invändningar mot tillämpningen av reglerna för enkelt planförfarande eller att samråd inte har skett med de som kan anses berörda. I de fall allmänna intressen åberopas som grund för överklaganden är skälen av skiftande karaktär. Det kan handla om farhågor om att ett genomförande av planen innebär en ökad trafik eller en stor miljöpåverkan. Avsaknad av eller brister i miljökonsekvensbeskrivningar är också vanliga grunder för överklaganden. Dessutom förekommer invändningar mot att övergripande planering för grönområden saknas, att det blir en allt för omfattande exploatering inom planområdet, att stadsbilden påverkas, att området förfulas eller att områdets karaktär förändras. När det gäller enskilda intressen åberopas grunder, såsom att den planerade byggnationen påverkar närområdet på olika sätt, t.ex. genom minskat försäljningsvärde, förlust av värdefull mark, begränsar utsikten eller att de motstående enskilda intressena inte beaktats i tillräcklig omfattning. Beslut om områdesbestämmelser och fastighetsplaner är mindre vanliga. Också i samband med överklaganden av sådana beslut åberopas grunder av de slag som är aktuella för överklagade detaljplaner.

När det gäller omfattningen på överprövningen har Regeringsrätten i ett rättsprövningsärende (RÅ 1994 ref. 39) funnit att det inte finns något som hindrar att besvärmyndigheten vid prövningen av enskild persons överklagande i ett planärende beaktar – förutom klagandens enskilda intresse – också de allmänna intressen som enligt klagandens påstående står emot planen. Enligt Regeringsrättens uppfattning kan emellertid det materiella innehållet i PBL:s regelsystem leda till att prövningen ändå i realiteten

blir mycket begränsad. Skälet till detta är enligt Regeringsrätten att lagen bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunalt självbestämmande i frågor som rör bl.a. riktlinjerna för markanvändningen inom kommunen. En konsekvens av detta är enligt Regeringsrätten att den statliga kontroll som besvärspövningen innefattar i många fall bör stanna vid en prövning av om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Besluten överklagas till länsstyrelse och därefter till regeringen. Det finns också möjlighet att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten.

Skiss 2. Instansordningen för bl.a. beslut om detaljplaner



3.2.4 Bygglöv m.m. inom detaljplanelagt område

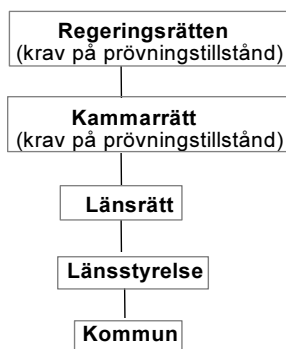
När det gäller överklaganden avseende bygglöv inom detaljplanelagt område är det olika grunder som åberopas. Ofta anges formella fel, t.ex. att en granne inte beretts tillfälle att yttra sig. Är det inte formella felaktigheter som åberopas kan det vara fråga om den sökta åtgärden är förenlig med planen eller om byggnadens placering och utformning är lämplig med hänsyn till stads- och landskapsbilden samt till natur- och kulturvärdena på platsen. En annan grund som anges ibland är att byggnaden inte kommer att få en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för byggnaden som sådan och som ger en god helhetsverkan (3 kap. 1 § PBL). Frågan om olägenheter kan uppkomma om byggnation sker i enlighet med lovet aktualiseras ofta i samband med överklaganden. Enligt 3 kap. 2 § PBL skall byggnader placeras och utfor-

mas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Ofta överprövas beslut för att bedöma graden av olägenhet för den klagande. Frågan om den sökta åtgärden kan anses vara en mindre avvikelse som är förenlig med planens syfte är en annan vanlig grund för överprövning.

Också rivningslov och marklov kan överklagas. Dessa typer av beslut är inte särskilt vanliga. En anledning till överklagande av ett beslut som rör rivningslov kan vara att lov inte medges för att byggnaden eller byggnadsdelen omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser. Andra skäl kan vara att byggnaden behövs för bostadsförsörjningen eller att den behöver bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde (8 kap. 16 § PBL). När det gäller marklov kan en anledning till överklagandet vara att lov inte medges med motiveringen att åtgärden strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser eller att åtgärden skulle förhindra eller försvåra det berörda områdets användning för bebyggelse. Överprövningen avser oftast om kommunen haft fog för sitt beslut.

Besluten överklagas till länsstyrelse och kan därefter överklagas till länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

Skiss 3. Instansordningen för bl.a. beslut om bygglov inom detaljplanelagt område

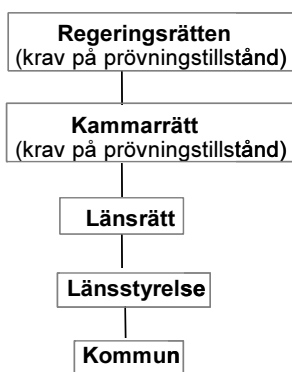


3.2.5 Bygglov m.m. utanför detaljplanelagt område

I likhet med överklagade bygglov inom detaljplanelagt område överklagas ofta ett medgivet bygglov utanför detaljplanelagt område med motiveringen att bygglovet strider mot de bestämmelser som anges i 3 kap. PBL. För vissa ansökningar om bygglov utanför detaljplanelagt område sker också prövningen gentemot 2 kap. PBL, dvs. det kapitel i PBL som anger de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och lovgivning. I detta kapitel finns kopplingar till miljöbalkens 3 och 4 kap., dvs. de s.k. hushållningsbestämmelserna inkl. riksintressen och skyddade områden, och koppling finns till bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. Det innebär att klaganden bl.a. kan hävda att lovet strider mot riksintressen, att marken inte är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa, eller att lovet av andra skäl strider mot 2 kap. PBL. Prövningen gentemot 2 kapitlet är ny för förvaltningsdomstolarna eftersom regeringen fram till den 1 juli 2003 ansvarade för prövningen i denna del. Som regeringen dock konstaterat i propositionen som låg till grund för ändringarna (prop. 2002/03:27) handlar det framför allt för domstolarna om att pröva rättsfrågor också beträffande dessa delar av besluten. I övrigt är de grunder som åberopas och den överprövning som sker desamma som för bygglov inom detaljplanelagt område.

Besluten överklagas till länsstyrelser och kan därefter överklagas till länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

Skiss 4. Instansordningen för bl.a. beslut om bygglov utanför detaljplanelagt område

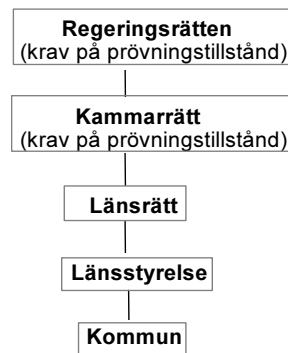


3.2.6 Beslut som avser byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll enligt 9 kap. PBL

Med stöd av 9 kap. PBL fattas vissa beslut som går att överklaga. Det gäller bl.a. beslut om kontrollplan. Ett sådant beslut kan överklagas t.ex. av den anledning att byggherren anser att kontrollen är allt för omfattande eller att särskilda sakkunniga inte behövs. Gränsen för vilka beslut som kan fattas med stöd av 9 kap. PBL är oklar och överprövningens omfattning får antas ligga inom ramen för den ordinära överprövningen i förvaltningsdomstol. Det innebär att prövningen framför allt avser om det mot bakgrund av vad den klagande anfört finns anledning att bifalla överklagandet. Beslut om vad som kan godtas eller inte för att uppfylla de tekniska egenskapskraven, t.ex. i fråga om behovet av hiss, kan inte meddelas med stöd av gällande lagstiftning och därmed kan denna typ av frågor inte överprövas.

Besluten enligt 9 kap. PBL som kan överprövas överklagas till länsstyrelser och kan därefter överklagas till länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

Skiss 5. Instansordningen för beslut enligt 9 kap. PBL



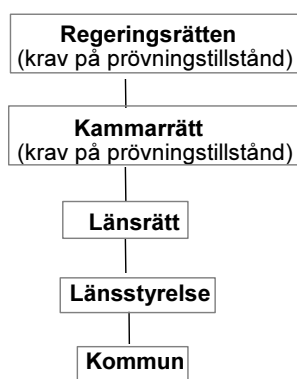
3.2.7 Påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. enligt 10 kap. PBL

Påföljder och ingripanden vid överträdelser regleras i 10 kap. PBL. Dessutom finns det i 9 kap. 10 § PBL en bestämmelse som innebär att byggnadsnämnden skall ta ställning till i vilken omfattning en byggnad får användas i avvaktan på att brister, som uppmärksam-

mats i samband med utfärdande av slutbevis, åtgärdas. Med stöd av 10 kap. PBL kan byggnadsnämnden fatta beslut om förbud mot fortsatt byggnadsarbete bl.a. om det är uppenbart att arbetet strider mot lagen. Byggnadsnämnden kan också besluta om byggnadsavgift om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov. Vidare kan byggnadsnämnden besluta om särskild avgift bl.a. om någon utför arbete utan att det finns någon kvalitetsansvarig enligt 9 kap. 13 § PBL. Dessutom kan byggnadsnämnden förelägga fastighetsägare att vidta rättelse vid vite eller med krav på konkreta åtgärder såsom rivning, bl.a. om någon byggt utan lov.

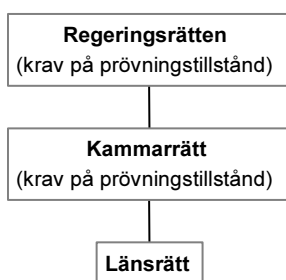
I dessa fall avser domstolsprövningen framför allt om det finns grund för ingripande eller påföljder. Besluten överklagas till länsstyrelser och kan därefter överklagas till länsrätt, kammarrätt och Regeringsrätten.

Skiss 6. Instansordningen för beslut om påföljder och ingripanden enligt 10 kap. PBL



I vissa fall, om någon utan lov utför åtgärd som kräver lov, skall förutom byggnadsavgift också tas ut en tilläggsavgift. Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av byggnadsnämnden. Länsrättens beslut avseende tilläggsavgift kan överklagas till kammarrätt och därefter till Regeringsrätten. Grunderna för överklagandena är oftast att det finns särskilda skäl för nedsättning eller för eftergift av avgiften. Överprövningen är densamma som för förvaltningsbesvär i övrigt.

Skiss 7. Instansordningen vid beslut om uttag av tilläggsavgift



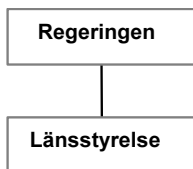
3.2.8 Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. PBL (statlig kontroll)

Länsstyrelsen har en skyldighet enligt 12 kap. PBL att pröva kommunens beslut avseende en detaljplan eller områdesbestämmelser om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte kan tillgodoses, frågor som angår fler kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm inte iakttas eller bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och behovet av skydd mot olyckshändelser. Om något av dessa förhållanden föreligger skall länsstyrelsen upphäva beslutet i dess helhet eller i viss del om kommunen medger det. Länsstyrelsen har också möjlighet att för ett visst område förordna att den statliga kontrollen skall tillämpas på beslut att lämna lov eller förhandsbesked.

Det är ovanligt att länsstyrelsen upphäver beslut med stöd av 12 kap. 3 § PBL. Om länsstyrelsen fattar ett sådant beslut kan kommunen överklaga och som grund anföra att länsstyrelsens beslut inte är motiverat eftersom planen eller bestämmelserna t.ex. tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller att mellankommunal samordning skett på lämpligt sätt.

Länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen. Den prövning som sker av regeringen avser framför allt om länsstyrelsen haft fog för sitt upphävande.

Skiss 8. Instansordningen för överklagbara beslut enligt 12 kap. PBL



4 Instansordningen har utretts tidigare

Frågan om lämplig instansordning för överprövning av PBL-ärenden har utretts tidigare.

En förändring som genomfördes den 1 juli 2003 innebar att regeringen numera inte prövar överklaganden avseende lov, dvs. bygglov, rivningslov och marklov.

4.1 Tankarna på en samlad instansordning är inte nya

Instansordningen för PBL-ärenden har övervägts tidigare och i samband med detta har frågan om en samordnad prövningsorganisation för såväl miljöbalkens ärenden som PBL-ärenden aktualiserats. Redan vid en översyn av PBL-lagstiftningen i mitten av 1990-talet fanns det tankar på en samordnad prövning av PBL- och miljöärenden. För PBL-ärenden har också andra förändringar övervägts, alla med syftet att förenkla och förkorta handläggningstiderna samt skapa en enhetlig instansordning.

I det följande redogörs översiktligt för några förslag och tankar som avser PBL-ärenden.

4.2 Utredningar med förslag som rör instansordningen för PBL-ärenden

Vid ett flertal tillfällen har frågan om en lämplig instansordning för prövning av beslut enligt PBL tagits upp. Särskilt är det frågan om att avlasta regeringen prövningen av överklagade plan- och byggärenden som varit föremål för överväganden. Instansordningen behandlades redan i propositionen Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) som är PBL:s förarbeten. Därefter har förslag om ny instansordning för överklaganden enligt PBL redovisats i departementspromemorian Plan- och byggnadsnämnd

(Ds 1991:84) och i Plan- och byggtredningens betänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134). Nyligen genomfördes en förändring avseende överprövningen av beslut om bygg-, mark- och rivningslov (prop. 2002/03:27, bet. 2002/03:BoU, rskr. 2002/03:120, SFS 2003:132).

I departementspromemorian Plan- och byggnämnd – Förslag om inrättande av en särskild nämnd för överprövning i plan- och byggärenden, m.m. (Ds 1991:84) föreslogs att en särskild plan- och byggnämnd skulle bli slutinstans för prövning av överklaganden av samtliga beslut som meddelas av länsstyrelserna enligt PBL, utom beslut enligt 12 kap. Nämnden skulle enligt huvudregeln kunna fatta beslut med en sammansättning av två jurister, en ledamot med sakkunskap i plan- och byggfrågor samt två lekmanaledamöter. Regleringen i PBL avseende kommunalbesvär, som numera kallas laglighetsprövning, föreslogs bli oförändrad (s. 69 ff.). Av remissvaren framgår att majoriteten remissinstanser var positiva till förslaget om inrättande av en plan- och byggnämnd. Samtidigt var det flera remissinstanser som avstyrkte förslaget. I stort sett alla remissinstanser ansåg att regeringen i allmänhet inte borde vara prövningsinstans annat än när det behövs politisk styrning och praxis. Hur ärenden som överfördes från regeringen skulle hanteras rådde det i princip två olika uppfattningar om; antingen i enlighet med förslaget, dvs. i en särskild nämnd, eller i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Plan- och byggtredningen föreslog i delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) att regeringen skulle avlastas prövningen av PBL-ärenden och att en central miljödomstol skulle inrättas för prövning av samtliga PBL-ärenden och beslut enligt den nya miljöbalken. Instanskedjan skulle enligt förslaget begränsas till två instanser, länsstyrelse (i vart fall övergångsvis) och miljödomstol. Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04), som arbetade parallellt med Plan- och byggtredningen, utredde frågan om organisationsförändringar som behövdes med anledning av det förslag till miljöbalk som då var aktuellt. Förslaget avseende inrättande av miljödomstolar remitterades aldrig. Några remissinstanser valde dock att kommentera förslaget under remissen av de övriga delarna av betänkandet. Den kritik som dessa framförde var bl.a. att man endast i undantagsfall borde göra avsteg från principen att besvärinstanserna i fråga om förvaltningsbesvär skall vara allmänna förvaltningsdomstolar och att några övertygande skäl mot denna prövning inte hade framförts. Försla-

get att inrätta specialdomstolar i form av regionala miljödomstolar avstyrktes därför av dessa remissinstanser.

Tänkarna på att avlasta regeringen överprövning av bygglov utanför detaljplan m.m. aktualiserades 2001 och resulterade i en ändring som berör instansordningen för överprövning av PBL-ärenden som trädde i kraft den 1 juli 2003. Ändringen innebar att regeringen avlastades prövningen av ärenden om marklov, bygglov och rivningslov m.m. Överprövningen av sådana lov samt förhandsbesked sker numera i förvaltningsdomstol i stället för hos regeringen enligt huvudregeln. Med denna lösning undviker man problemet med s.k. blandade mål som innebar att både regeringen och förvaltningsdomstol kunde överpröva ett och samma beslut.

5 Problem som aktualiserats och som rör dagens instansordningssystem för PBL-ärenden

Dagens instansordningssystem för PBL-ärenden har kritiserats på flera punkter. Strävan att avlasta regeringen överklagandeärenden har inte fått fullt genomslag i PBL-ärenden. Frågan om regeringsprövningen är principiellt viktig, men inte avgörande för ställningstaganden i fråga om alternativa prövningsorganisationer för PBL-ärenden.

Annan kritik som har framförts rör den dubbla överprövningen på länsnivå som anses orimlig om man skall sträva efter en kort instanskedja. Det svåröverskådliga systemet för överprövningar i PBL-ärenden och de långa instanskedjorna upplevs också som problem, särskilt ur ett medborgarperspektiv.

Långa handläggningstider samt oklarheter när det gäller överprövningens omfattning och rätten att komma till tals i processerna är andra problem som har påtalats och som har viss koppling till instansordningen. Dessa områden behandlas emellertid inte i detta delbetänkande utan först i slutbetänkandet.

5.1 Problem som är kopplade till instansordningarna i PBL-ärenden

5.1.1 Vissa problemområden är specifika för PBL-ärendena

Några av de frågor som har påtalats rör enbart PBL-ärendena och inte kopplingen till annan lagstiftning. En av dessa gäller regeringen som överprövningsmyndighet i PBL-ärenden. Att regeringen överprövar ärenden kan anses strida mot en allmän strävan att renodla regeringens roll och föra bort överprövningar från regeringens ansvarsområde. Ett annat problem som påtalats rör den dubbla överprövningen på länsnivå. I nuläget kan den övervägande delen av PBL-ärendena, dvs. byggloven, överprövas två gånger på länsnivå, både länsstyrelserna och länsrätterna kan i princip göra en fullstän-

dig överprövning av de överklagade besluten. Dessutom påtalas problemet med det svåröverskådliga systemet.

5.1.2 Regeringen behöver avlastas överprövningar

Att regeringen överprövar vissa beslut enligt PBL kan ifrågasättas från principiell synpunkt och med hänsyn till ett önskemål om ett enhetligare prövningssystem.

Genom uttalanden i propositionen Regeringens befattning med besvärärenden (prop. 1983/84:120) lade man fast principen att överprövningar som inte kräver ett avgörande från regeringen som politiskt organ bör föras bort från regeringens ansvarsområde för att renodla regeringens arbetsuppgifter. Konstitutionsutskottet föreslog att riksdagen skulle anta de riktlinjer som angetts i propositionen och riksdagen biföll utskottets förslag (KU 1983/84:23 och rskr. 1983/84:250).

Strävan att avlasta regeringen överprövningar har emellertid inte fått fullt genomslag i PBL-ärenden. För att tillgodose denna strävan har olika förslag lämnats framför allt när det gäller att avlasta regeringen överprövningen av detaljplaner, bl.a. i delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) och i skrivelser som överlämnats eller getts in till kommittén.

I dag sker överprövning av detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner av regeringen. Dessutom skall regeringen överpröva länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § PBL (statlig kontroll) att helt eller delvis upphäva beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser och, i de fall där särskilt förordnande enligt 12 kap. 4 § PBL förekommer, beslut om lov och förhandsbesked.

I samband med att reglerna för överprövning av bygglov ändrades den 1 juli 2003 infördes en bestämmelse som innebär att frågor av särskild betydelse för totalförsvaret även fortsättningsvis skall prövas av regeringen som sista instans efter överlämnande från domstol.

En nackdel med regeringsprövningen är att den inte kan jämföras med en domstolsprövning. Detta har fått till följd att man för att tillgodose den enskildes rätt till domstolsprövning av civila rättigheter kan ansöka om rättsprövning av dessa beslut. Därmed kan regeringens beslut överprövas i Regeringsrätten i viss utsträckning.

Regeringen har i samband med ändringarna när det gäller överprövning av lovbeslut uttalat att den framtida ordningen för prövning av överklagade planärenden är en fråga av sådan politisk betydelse att den bör tas upp inom ramen för en bredare översyn av lagstiftningen (prop. 2002/03:27 s. 12). Dessutom har regeringen uttalat att regeringsarbetet bör koncentreras till politiskt prioriterade uppgifter, såsom att inom olika områden följa samhällsutvecklingen, analysera den och utforma regler eller riktlinjer för utvecklingen (a.a.s.13).

Ett bortförande av ärenden från regeringen har diskuterats vid flera tillfällen. Önskemålen om en rätt till en överprövning i ett poliskt organ i stället för en domstol är starka, särskilt från kommunalt håll. I samband med diskussionerna har även överprövningens omfattning aktualiserats.

Om regeringen skulle avlastas överprövningen av planärenden och ärenden avseende områdesbestämmelser skulle enhetligheten i fråga om prövningssystemet enligt PBL öka. En sådan förändring aktualiserar frågan om den efterfrågade enhetligheten skall uppnås genom en anpassning av överprövningen av detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner m.m. till det nuvarande systemet för överprövningar av andra beslut enligt PBL, framför allt bygglov, eller om det finns anledning att överväga möjligheterna att genomföra andra större förändringar.

Ställningstaganden i denna del är principiellt viktiga, men ändå inte avgörande för en förändrad instansordning för överprövning av PBL-ärenden som helhet.

5.1.3 Två överprövande myndigheter på länsnivå är för mycket

I dag finns det 21 länsstyrelser och 23 länsrätter i landet. Både länsstyrelsen och länsrätten är överprövningsinstanser, bl.a. när det gäller beslut om bygglov. Det krävs inte prövningstillstånd för prövning i länsrätt. Således kan det ske det en fullständig överprövning i två instanser på länsnivå.

En fråga som bl.a. tjänstemän vid kommuner, länsstyrelser och domstolar har ställt, är om det är rimligt att ha två överprövande instanser på länsnivå om man strävar efter en kort instanskedja. Att det finns två överprövande myndigheter på länsnivå är en effekt av instansordningsreformerna som skedde 1995 och 1996 och som

innebar att länsrätterna, och inte kammarrätterna, är första domstolsinstans vid förvaltningsbesvär. Instansordningsreformen innebar därför att instanskedjan för det största antalet PBL-ärenden förlängdes.

Länsstyrelsens roll som överprövningsinstans är en av flera roller som länsstyrelsen har. Länsstyrelsen skall också vara samrådspart i samband med att planer tas fram och därvid bl.a. samordna statens intressen. Länsstyrelsen skall dessutom svara för statlig kontroll beträffande områden av riksintressen m.m. Det innebär att länsstyrelsen på vissa angivna grunder skall upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, t.ex. om ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Länsstyrelsens roll som överprövningsinstans har diskuterats vid flera tillfällen, bl.a. i den så kallade PARK-utredningen, dvs. den parlamentariska regionkommittén. I ett delbetänkande från PARK-utredningen Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion (SOU 1998:166) fann utredningen att argumenten för att länsstyrelsen även fortsättningsvis skall fungera som överprövningsinstans är kopplade till effektiviteten i handläggningen och till sakkompetens. Länsstyrelsernas handläggning ansågs som förhållandevis snabb och billig jämfört med domstolarnas. Av betänkandet framgår att handläggningen ofta uppfattas som mer flexibel och smidig än domstolarnas. Det viktigaste argumentet emot prövning i länsstyrelserna är enligt delbetänkandet rättssäkerhetsaspekter, där domstolarnas hantering bedöms ha fördelar i förhållande till länsstyrelseprövningen genom reglerna om muntlig förhandling, de i demokratisk ordning valda nämndemännen och att domstolarna inte har dubbla roller (s. 119).

Vid en diskussion om länsstyrelsens roll i en instanskedja för PBL-ärenden där den fortsatta prövningen sker i förvaltningsdomstol framkommer två svärförenliga utgångspunkter när det gäller synen på länsstyrelsernas roll i instanskedjan.

Enligt den ena utgångspunkten är det väsentligt att länsstyrelsen fortsätter att pröva överklagade PBL-ärenden. Skälen är dels att länsstyrelsen bl.a. genom sina uppgifter i övrigt när det gäller planeringsfrågor har en kompetens som gör den lämpad att pröva dessa ärenden, dels att en fortsatt prövning av överklagade PBL-ärenden ses som en viktig förutsättning för att länsstyrelsen skall kunna behålla sin juridiska kompetens och därmed möjlighet att fullgöra också andra viktiga uppgifter inom samhällsplaneringens

område. Enligt den andra utgångspunkten är det vid en prövning i förvaltningsdomstol nödvändigt att bibehålla den normala organisation och instanskedja som finns. Denna organisation innebär att tyngdpunkten i prövningen ligger i första instans, dvs. i länsrätt, och att det därefter, efter prövningstillstånd, kan ske en prövning i kammarrätt och sedan i Regeringsrätten. Någon speciallösning inom domstolsorganisationen för PBL-ärenden är inte möjlig enligt denna utgångspunkt. Om länsstyrelsen då också skall ingå i instanskedjan innebär det därför fyra överprövningsinstanser, varav två på länsnivå.

En prövning av PBL-ärenden i miljödomstolar, med samma instanskedja som för sådana miljöbalksärenden som börjar i kommunen, skulle innebära en instanskedja för prövningen av PBL-ärenden som består av länsstyrelsen, miljödomstolen och, efter prövningstillstånd, Miljööverdomstolen. Det blir således en prövningsinstans mindre än i förvaltningsdomstolsalternativet om man vill behålla länsstyrelsen i instanskedjan.

Länsstyrelsen har alltså en betydelsefull roll i PBL-ärenden, men blir en nivå som kan ifrågasättas när kommittén överväger möjligheterna att korta instanskedjan. PBL-kommittén har därför övervägt om det genom ändringar av instansordningen finns möjligheter att komma till rätta med den dubbla hanteringen av överklaganden på länsnivå (se avsnitt 9.2).

5.1.4 Systemet är svårt att överblicka på grund av skilda vägar för överklaganden

Ett tredje problemområde som är speciellt kopplat till PBL-ärendena är att det finns många instanskedjor. Detta gör att det är svårt att överblicka systemet. Vilken kedja som är aktuell styrs av vilken typ av beslut som överklagas. Många anser att instanskedjorna är för långa, dvs. att det är för många överprövningsinstanser. Denna kritik gäller framför allt beslut om bygglov, men även i viss mån detaljplaner, eftersom det där finns en möjlighet att ansöka om rättsprövning. En sådan kritik har framförts i bl.a. Plan- och byggtredningens delbetänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134), Riksdagens revisorers rapport Riksdagens revisorers förslag angående Plan- och byggprocessens längd (2001/02:RR8) samt i skrivelser som överlämnats eller getts

in till kommittén. Synpunkterna har också framförts vid olika möten som PBL-kommittén arrangerat eller medverkat vid.

En strävan efter en mer enhetlig och helst också kortare instanskedja är därför en viktig uppgift för PBL-kommittén som ligger till grund för de fortsatta övervägandena.

5.2 Problem i övrigt som rör PBL-ärenden

När det gäller ärenden enligt PBL har flera problem påtalats som inte omedelbart har en koppling till instansordningen men som berör beslutsprocessen som sådan. Exempelvis kan resonemang som rör lämpligaste utformning av instansordningen kopplas samman med vilka beslut som kommer att fattas framöver och vad överprövningen skall avse. I detta avsnitt presenteras några av dessa problem som aktualiserats under arbetets gång och som har koppling till PBL. De har delats upp på tre områden: långa handläggningstider, överprövningens omfattning och rätten att överklaga.

5.2.1 Långa handläggningstider

Långa handläggningstider i de olika skedena under hela processen från idé fram till uppförd byggnad har lyfts fram som ett problem för att uppnå en effektiv beslutsprocess. Samtidigt påtalas vikten av en balans mellan en snabb handläggning och möjligheten att komma till tals och delta i processerna. Att hitta ett förhållningssätt till hur dessa olika faktorer skall kunna samspela och se om det finns brister i dagens regelverk är en av PBL-kommitténs uppgifter.

De långa handläggningstiderna i samband med överklaganden lyfts ofta fram som ett hinder mot bl.a. ökat bostadsbyggande. Kritiken handlar då inte bara om att instanskedjorna är för många, utan också om att handläggningstiderna i respektive instans är långa. När det gäller handläggningstiden för överprövning av framför allt detaljplaner är det handläggningen hos regeringen som uppges ta allt för lång tid. Handläggningen i förvaltningsdomstolarna anses som långdragen, särskilt i Regeringsrätten. Det upplevs som bekymmersamt att tidsåtgången är så omfattande trots att de som klagat oftast får avslag i regeringen och att prövningstillstånd sällan medges i kammarrätt och i Regeringsrätten. Antalet överklagade kommunala beslut är dock relativt få. När det gäller överkla-

gade detaljplaner visar studier som gjorts att det är i genomsnitt 15 procent av kommunernas beslut som överklagas. Skillnaderna är emellertid stora i landet och i tillväxtregionerna finns exempel på att andelen överklagade detaljplaner som medger bostadsbyggande överklagas i större utsträckning än genomsnittet. När det gäller bygglov är antalet överklaganden färre. Enligt uppgifter från exempelvis Stockholms stad, överklagas ca två procent av samtliga bygglovsbeslut.

Med dagens resurser kan det vara svårt att korta handläggnings-tiderna i någon större utsträckning. Vissa möjligheter kan finnas genom att t.ex. delegera arbetsuppgifter i större utsträckning.

Bristen på specialisering i domstolarna uppges vara ett annat skäl till att handläggningen i många fall tar tid och att beslut också kan bli felaktiga på grund av bristande kunskaper avseende regelverket.

Långa handläggningstider kan undantagsvis medföra att prövningförutsättningarna förändras, t.ex. genom att en ny plan antas innan frågan om bygglov har prövats slutligt eller att bygglov beviljas innan frågan om sanktioner prövas. Detta kan leda till förlängda handläggningstider eftersom överinstansen då kan tvingas återförvisa ärendet till beslutsinstansen för ny handläggning.

Ett annat problem som lyfts fram är att bygglovsbeslut inte vinner laga kraft eftersom besluten inte alltid delges. Detta gör att ett överklagande kan initieras långt efter att lovet har beviljats och bygget står klart. Arbetet med en överprövning i ett sent skede leder ofta till större arbetsinsatser än om det sker i nära anslutning till att själva beslutet har fattats. Extra arbete kan uppkomma, t.ex. om bygglovet undanröjs för en redan uppförd byggnad och frågan om rivning aktualiseras.

I detta sammanhang finns det anledning att nämna vikten av tydliga och vägledande prejudikat som grund för handläggningen och som ett led för att korta handläggningstiderna. I dag finns det vissa problem kopplade till detta behov och de hänger i viss utsträckning samman med bestämmelserna om prövningstillstånd. En del beslut som avser frågor där prejudikat skulle kunna ge god vägledning kommer inte till Regeringsrätten för prövning. I andra fall kan det ta mycket lång tid att få Regeringsrättens prövning eftersom Regeringsrätten i första skedet måste upphäva kammarrättens beslut att vägra prövningstillstånd och återförvisa ärendet till kammarrätten för prövning i sak. När kammarrätten avgjort ärendet i sak och beslutet överklagas krävs det återigen att Regeringsrätten ger prövningstillstånd.

5.2.2 Överprövningens omfattning

I dag överprövas vissa beslut, framför allt detaljplaner, av regeringen. Försök att föra bort dessa ärenden från regeringen har gjorts vid flera tillfällen. Motståndet har varit förhållandevis stort och det främsta skälet är att det upplevs som ett problem att låta domstolarna överpröva politiska ställningstaganden. En förutsättning för en överföring till domstol anses framför allt från kommunalt håll vara att överprövningen begränsas på något sätt. Samtidigt är det viktigt att tillgodose Europakonventionens rätt till domstolsprövning.

Möjligheten att kunna överklaga olika beslut med återopande av i princip samma skäl ifrågasätts av många. Önskan är att en fråga skall få sin slutliga lösning vid ett enda tillfälle och att man sedan inte skall kunna överklaga ytterligare beslut med återopande av samma skäl. Man har i lagstiftningen som ett led i en strävan att införa sådana avskiljande effekter infört en bestämmelse i 13 kap. 2 § 1 PBL. I denna anges att andra beslut av kommunfullmäktige eller kommunala nämnder än de som överklagas enligt ordningen för laglighetsprövning, inte får överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked. Denna bestämmelse anses vara i det närmaste omöjlig att tillämpa i praktiken. Det är enligt de överprövande instanserna svårt att dra en gräns mellan en fråga som prövats tidigare och nya frågor. Ett exempel på detta är att om man i det bygglov som överklagas har medgivit en liten avvikelse från gällande detaljplan kan frågan om byggnadsprojektet inte anses vara avgjord genom den lagakraftvunna planen.

Relativt ofta upphävs beslut i överinstanserna på grund av formella brister i handläggningen, t.ex. brister i den formella hanteringen fram till första beslutet, såsom att berörda inte fått komma till tals. I undantagsfall handlar det om ett medvetet risktagande från kommunens sida, exempelvis att man tagit fram en plan enligt bestämmelserna om enkelt planförfarande istället för normalt förfarande för att snabbare få fram planen. I de flesta fall tycks det handla om en felaktig tolkning av bestämmelserna eller om bristande kunskaper.

Tolkningen av vissa begrepp som är otydliga i lagstiftningen leder ofta till överprövningar. Ett sådant begrepp är mindre avvikelse från detaljplan. När det gäller överprövningen i dessa fall är grunden inte enbart det otydliga begreppet i sig, utan det tycks

också finnas en tendens att vissa kommuner vidgar ramarna för vad som kan anses vara mindre avvikelse. Skäl till detta kan vara att planerna är inaktuella, bristande resurser för eller i vissa fall bristande vilja hos kommunerna att ändra planer.

I PBL-kommitténs direktiv anges bl.a. att kommittén bör överväga om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt i lag uttrycka en princip om den kommunala handlingsfriheten när det gäller avvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet.

5.2.3 Rätten att överklaga

Ett annat område som har med effektiviteten i processen att göra är rätten att komma till tals. Reglerna om vilka som skall anses som parter i olika slag av ärenden enligt PBL och som skall höras före beslut och kunna överklaga är inte helt tydliga och vägledande avgöranden efterfrågas ofta. Synen på kretsen som i dag har rätt att överklaga olika beslut enligt PBL varierar, en del anser att den är för vid och andra att den är för begränsad.

Ärenden där grannar och närboende klagat tenderar att öka, vilket bl.a. kan vara en effekt av den förtätning av befintlig bebyggelse som blir allt vanligare. När det gäller överklagande av planer kan tidsutdräkten generera en osäkerhet om genomförandet för dem som har för avsikt att bygga. Detta kan leda till ändrade planeringsförutsättningar och att initialt nedlagda kostnader upplevs som förgäves. Också överklagande av bygglov kan leda till en osäkerhet genom att genomförandet av ett projekt kan dra ut på tiden.

Olika organisationer och sektorsmyndigheter har uttryckt önskemål om att få rätt att överklaga vissa beslut. Det gäller t.ex. Vägverket, handikapporganisationer och miljöorganisationer.

5.2.4 Sammanfattning avseende övriga problem

Problemen som rör handläggningstider, överprövningens omfattning och rätten att överklaga är exempel på problem som har viss koppling till instansordningen, men som framför allt hänger samman med effektiviteten i processen. Dessa frågeställningar kommer

emellertid inte att behandlas i detta delbetänkande utan först i slutbetänkandet.

5.3 PBL-kommittén har tagit fram modeller för att komma till rätta med de identifierade problemen

För att komma till rätta med de problem som har aktualiserats och som i stor utsträckning har koppling till överprövningsorganisationen behöver organisationen förändras. Den organisation som eftersträvas bör uppfylla de målsättningar som satts upp för en ny organisation. PBL-kommittén har funnit det intressant att överväga olika alternativ till prövningsorganisationer och valt att i detta delbetänkande redovisa två modeller mer utförligt.

Den första modellen innebär att man samordnar prövningen också med överprövningen av miljöbalksärenden och överprövar målen i utbyggda miljödomstolar (miljödomstolsalternativet). Med en sådan lösning kan länsstyrelserna ingå i instanskedjan även fortsättningsvis eftersom man då bland annat får en överrensstämmelse med de ärenden som i dag beslutas i kommunerna med stöd av miljöbalken. Högsta instans blir Miljööverdomstolen i utbyggd form och för prövning i denna instans krävs prövningstillstånd.

Den andra modellen innebär att man tar bort länsstyrelserna som överprövningsmyndigheter och låter i princip all överprövning av PBL-ärenden ske i förvaltningsdomstolarna (förvaltningsdomstolsalternativet). Kraven på prövningstillstånd för prövning i kammarrätt och Regeringsrätten behålls.

De båda modellerna och för- och nackdelar med dessa beskrivs närmare i kapitel 8 och 9.

6 Uppgifter om fördelningen av mål och ärenden samt handläggningstider

6.1 Mål- och ärendefördelningen avseende framför allt PBL-ärenden

Det kan vara intressant att veta något om omfattningen på ärendena enligt PBL och miljöbalken i de olika instanserna när man överväger olika modeller.

Det är viktigt att hålla i minnet att det endast är en mycket liten del av kommunernas beslut om detaljplaner och bygglov som överklagas. När det gäller planer är det i snitt 15 procent av kommunernas beslut som överklagas och när det gäller bygglov är det ännu färre, allra högst 5 procent av besluten som överklagas. Variationerna är dock stora inom landet.

Länsstyrelserna handlägger drygt 3 000 överklagade ärenden enligt PBL per år, varav knappt 400 avser överklagade detaljplaner. Länsrätterna avgjorde drygt 1 100 PBL-mål per år under åren 2001 och 2002. Av dessa mål var ca 900 byggnadsmål i allmänhet, dvs. främst mål om bygglov, och resten mål avseende 10 kap. PBL, dvs. mål som rörde påföljder och ingripanden. Av länsrätternas avgöranden överklagades enligt beräkning i genomsnitt nära 50 procent till kammarrätterna åren 2001 och 2002. Antalet PBL-mål som avgjordes av kammarrätterna uppgick till knappt 525 mål per år under samma period. Av dessa avgjordes i snitt drygt 20 procent efter meddelat prövningstillstånd. Av kammarrätternas avgöranden överklagades uppskattningsvis knappt 35 procent till Regeringsrätten under åren 2001 och 2002. Regeringsrätten avgjorde i genomsnitt 150 PBL-mål under åren 2001 och 2002. Av dessa var det sammanlagt 7 mål som prövades i sak, vilket innebär att det i snitt endast var drygt 2 procent av målen som fick prövningstillstånd i Regeringsrätten. Totalt sett avgör länsrätterna

knappt 90 000 mål, kammarrätterna ca 23 000 mål och Regeringsrätten drygt 8 000 mål under ett år.

I genomsnitt avgjordes ca 18 procent av målen i länsrätterna efter muntlig förhandling år 2002. Det har inte gått att få fram någon aktuell uppgift på omfattningen av muntliga förhandlingar i enbart PBL-målen, men siffran för muntliga förhandlingar i PBL-mål ligger sannolikt över genomsnittet. År 2002 avgjordes 113 PBL-målen i sak i kammarrätterna, dvs. efter att prövningstillstånd hade meddelats, och samma år avgjordes 20 mål efter muntlig förhandling. Motsvarande siffror för 2001 var 131 mål och 34 mål efter muntlig förhandling. Det kan anses tyda på att mellan 20 och 25 procent av PBL-målen som prövas i sak i kammarrätterna avgörs efter muntlig förhandling. Detta bekräftas av uppgifter från 1998 och 1999 som visade att muntlig förhandling, i regel i kombination med syn, ägde rum i 22 procent av byggnadsmålen i allmänhet och i 16 procent av målen enligt 10 kap. PBL i länsrätterna. Under samma period hölls det muntlig förhandling i 26 procent av de mål som prövades i sak i kammarrätterna.

Miljödomstolarna avgjorde i genomsnitt drygt 1 500 mål åren 2001 och 2002. När det gäller antalet s.k. överklagningsmål, dvs. ett överklagande av en myndighets beslut, var skillnaderna stora mellan miljödomstolarna. I Växjö var 74 procent av de inkomna målen överklagningsmål åren 1999–2001 och 42 procent av målen i Östersund under samma period. Miljööverdomstolen avgjorde i genomsnitt knappt 400 mål inkl. VA-mål åren 2001 och 2002.

6.2 Handläggningstider i nuvarande system för överprövning av PBL-ärenden

Effektiviteten i processen är ett område som är av intresse vid överväganden rörande lämplig överprövningsorganisation. Effektivitet inom en verksamhet uppnås genom ett samspel mellan flera olika faktorer och en sådan faktor är handläggningstiden. I detta sammanhang är det viktigt att påtala att det endast är en mindre del av de beslut som fattas med stöd av PBL som överklagas. Överklagandena avser vanligtvis beslut om detaljplaner och bygglov. Att korta handläggningstiderna inför det första beslutet ger därmed de största vinsterna totalt sett. Naturligtvis är det också intressant att

titta närmare på handläggningstiderna för handläggningen i de överprövande instanserna.

Vilka förändringar av handläggningstiderna som en ändrad organisation kan leda till är inte helt enkelt att bedöma. Det hänger bl.a. samman med om det görs förändringar i det materiella regelverket och vilka resurstillskott, både ekonomiska och personella, som ges i samband förändringarna. Många gånger uppkommer övergångsproblem som påverkar handläggningstiderna, såsom att all personal inte är på plats när målen och ärendena börjar komma in till myndigheten eller domstolen. Också ovana vid typen av mål eller ärenden gör att det kan ta tid att få en rationell arbetsfördelning och effektivitet i handläggningen.

Det finns således en hel del osäkerhetsfaktorer kopplade till en förändrad instansordning och man får inte en helt rättvisande bild av effekterna av eventuella förändringar enbart genom att göra jämförelser mellan handläggningstider avseende PBL-ärenden i olika instanser. En sådan jämförelse kan dock ge viss vägledning och vara en bland flera faktorer som läggs till grund för bedömningar avseende en framtida prövningsorganisation.

Länsstyrelserna har en snabb handläggning av överklagade planer jämfört med regeringen; i genomsnitt tre månader i länsstyrelserna jämfört med åtta månader hos regeringen. Skillnaderna mellan de enskilda planärendena är dock stora. Vissa ärenden kan ta mycket lång tid.

När det gäller handläggningstiderna för bygglov är skillnaderna inte så stora mellan länsstyrelserna, länsrätterna och kammarrätterna. Den längsta handläggningstiden har Regeringsrätten.

I länsrätterna tar det något mer än 3,5 månader att få ett avgörande i gruppen som klassas som byggnads mål i allmänhet, dvs. framför allt bygglov. Tidsåtgången för att i kammarrätt få besked om det meddelas prövningstillstånd eller inte i samma kategori tar i princip lika lång tid, dvs. ca 3,5 månader. Beslutar kammarrätten att prövningstillstånd skall ges, dvs. att målet skall prövas i sak, tar det ytterligare ungefär 2,5 månader att få ett slutligt avgörande enligt medianen. Det är dock i genomsnitt endast ett ärende av fem som prövas i sak. I Regeringsrätten får man, sett som genomsnitt för alla typer av ärenden, vänta något mer än sju månader för att få besked om prövningstillstånd ges eller inte. Ytterst få ärenden får prövningstillstånd i Regeringsrätten.

Handläggningstiderna för överklaganden i miljödomstolarna är inte helt jämförbara med handläggningstiderna för PBL-mål. Skälen

till detta är bl.a. att det är svårt att jämföra komplexiteten i målen. Jämförelsen antyder dock att det tar något längre tid att få ett mål avgjort i miljödomstol än ett PBL-mål i länsrätt; uppskattningsvis ca två månader mer.

7 Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma syn på behovet av en samordning av miljöbalken och PBL

Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén är ense om att det finns brister i samordningen av miljöbalken och PBL och att effekterna av dessa kan förväntas öka om inga åtgärder vidtas. Strävan bör vara att successivt öka samordningen mellan regelsystemen. Hur långt en samordning skall gå bör man inte binda sig för nu. Stegvisa reformer är därför att föredra. En gemensam instansordning vid överklaganden skulle vara ett första steg för att närma de båda regelverken varandra.

7.1 Om uppdragen

I både Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs uppdrag ingår att lämna förslag till effektiviseringar av beslutsprocessen och i samband med detta se över prövningsorganisationen. Miljöbalkskommittén skall särskilt överväga frågan om man bör eftersträva en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, till exempel PBL. PBL-kommittén har ett mer övergripande uppdrag att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i PBL och miljöbalken.

De parallella uppdragen i fråga om samordning av miljöbalken och PBL har sin bakgrund i en utveckling som lett till allt fler kopplingar mellan de båda regelverken och en insikt om att detta ökar samordningsproblemen. Mycket talar för att den utvecklingen kommer att fortsätta, bland annat genom att EG-direktiv på miljöområdet påverkar innehållet i både miljöbalken och PBL.

Det samlade uppdraget att se över möjligheterna till samordning mellan miljöbalken och PBL väcker många frågor. Uppgiften nu bör vara att närmare undersöka vilka brister som finns i samordningen och inom vilka områden en samordning är tänkbar. Kom-

mittéernas redovisningar kommer tillsammans med resultatet av den efterföljande remissomgången att ligga till grund för regeringens tilläggsdirektiv om utredningsarbetets fortsatta inriktning.

7.2 Några utgångspunkter för en samordning av miljöbalken och PBL

Ett medborgarperspektiv bör anläggas på samordningsfrågorna. För verksamhetsutövare och allmänhet kan det vara svårt att förstå varför det vid utvecklingen av ett projekt skall krävas olika prövningar i skilda instansordningar. Inte sällan kan det bli fråga om flera samråd som delvis rör samma frågor innan myndigheterna slutligt avgjort om projektet får komma till stånd. Företrädare för både näringslivet och myndigheter har framfört klagomål på att det i vissa fall kan bli fråga om långt utdragna prövningar enligt både miljöbalken och PBL. Regelsystemen kan på så sätt leda till att angelägna investeringar blir försenade. Det är visserligen normalt möjligt att driva processerna enligt de båda regelverken samtidigt men många gånger finner den som behöver exempelvis både bygglov och tillstånd enligt miljöbalken att det av praktiska eller ekonomiska skäl är bättre att ta en prövning i taget. Om den första prövningen leder till ett godkännande är det naturligtvis frustrerande om den efterföljande prövningen leder till en annan utgång. Förhållandena kan bli särskilt komplicerade när en verksamhet kräver en ny eller ändrad detaljplan.

Inledningsvis bör några förhållanden uppmärksammas. För det första finns det inte ett behov av samordning mellan miljöbalken och PBL i alla de beslutssituationer som kan aktualiseras. I själva verket finns det i flertalet fall inte några samordningsproblem, eftersom det bara fordras beslut enligt en av lagarna.

För det andra bör något sägas om uttrycket dubbelprövning. Att verksamheter och åtgärder prövas enligt både miljöbalken och PBL behöver inte innebära problem. Så länge inte en långtgående materiell samordning görs mellan regelverken kan det många gånger finnas skäl för en prövning enligt båda lagarna. Det är framför allt om man i båda förfarandena prövar samma eller likartade frågor som det kan vara en onödig dubbelprövning. Kommittéerna utgår i de nu aktuella betänkandena så långt möjligt från den innebörden av uttrycket dubbelprövning.

För det tredje kan man mena olika saker med samordning. En samordningsåtgärd kan vara att man drar en tydlig skiljelinje mellan de båda lagarna och tydligt anger vad som prövas enligt respektive lag. Exempel på detta kan vara att man bestämmer att en viss typ av verksamhet enbart skall prövas enligt PBL eller att det enbart skall göras en lokaliseringsprövning enligt PBL. Sådana samordningsåtgärder kan kräva ändringar eller kompletteringar av både förfaranderegler och materiella regler. En annan samordningsåtgärd kan vara att man koordinerar lagreglerna så att olika prövningar inte leder till olika resultat, eller så att prövningarna i vart fall inte leder till onödiga effektivitetsförluster. Det kan man göra på flera sätt, till exempel genom att låta två parallella överklaganden prövas samtidigt i samma instans.

Med detta som bakgrund bör uppgiften inledningsvis vara att undersöka vad som förenar miljöbalken och PBL och vad som skiljer dessa regelverk åt, samt att undersöka vari samordningsproblemen består och vilka områden som är tänkbara för en samordning.

7.3 Något om vad som förenar miljöbalken och PBL och vad som skiljer dem åt

Miljöbalken och PBL är i dag parallella regelverk med flera beröringspunkter. Båda lagarna handlar om markanvändningsfrågor i vid bemärkelse. Målet om en hållbar utveckling ingår i de inledande bestämmelserna om lagarnas syfte, även om begreppet hållbar utveckling i PBL utgör en del av ett vidare formulerat mål när det gäller samhällsbyggandet i stort. De grundläggande innehållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken gäller även på PBL-området. Översiktsplaner enligt PBL har en vägledande funktion när det gäller tillämpningen av dessa bestämmelser vid prövning enligt miljöbalken. Reglerna om miljö kvalitetsnormer har delvis samordnats. Tillstånd eller dispens enligt miljöbalken får enligt huvudregeln inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Samtidigt som miljöbalken och PBL i många avseenden ligger nära varandra finns det viktiga skillnader. Det märks redan i de grundläggande synsätten på planerings- och bebyggelsefrågor å ena sidan och miljöfrågor å andra sidan. PBL är en lagstiftning för utveckling av samhällsbyggandet. Planeringsfrågor hanteras huvud-

sakligen utifrån vad som anses vara en lämplig markanvändning efter en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. Miljölagstiftningen utgår från erfarenheten av att skyddet för den gemensamma miljön kräver att det sätts gränser för handlingsfriheten. Lagstiftningen karaktäriseras av att den i olika avseenden ställer krav på de åtgärder och begränsningar som behövs för att skydda mark-, vatten- och luftmiljön. Inslaget av så kallade stopp-regler, dvs. bestämmelser som sätter mer eller mindre absoluta gränser för vad som är tillåtet, är betydligt större i miljöbalken än i PBL.

De skilda synsätten i miljöbalken och PBL har haft betydelse för utformningen av prövningssystemen. PBL bygger på att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. De överväganden som fordras i frågor om planering och bebyggelse är till övervägande del av politisk karaktär. Staten har getts vissa möjligheter att ingripa i det kommunala beslutsfattandet enligt PBL, men grunderna för detta är ganska snävt angivna.

Prövningssystemet i miljöbalken ser annorlunda ut. Balken innehåller flera olika verktyg på skilda ämnesområden (regler om skyddade områden, tillstånds- och anmälningskrav för verksamheter, kemikalielagstiftning, avfallshantering osv.). Verktygen, bland annat i fråga om tillsyn och tillståndsgivning, fördelas på ett ganska stort antal kommunala och statliga myndigheter. Ansvar för beslutsfattandet fördelas huvudsakligen utifrån vad som bedöms lämpligt med hänsyn till den kompetens som uppgiften kräver. Samtidigt är inslaget av politiska överväganden inte lika tydligt som i det kommunala beslutsfattandet enligt PBL; de tekniska, naturvetenskapliga och rättsliga frågorna är i stället dominerande.

De skilda prövningssystemen innebär även att organisationerna för prövning av ärenden är olika i miljöbalken och PBL. Skillnaden består bland annat i att överprövningen av kommunala beslut enligt PBL sker i förvaltningsdomstolar eller hos regeringen, medan överprövningen av ärenden enligt miljöbalken sker i ett mindre antal miljödomstolar knutna till några allmänna domstolar.

7.4 Problem och samordningsområden som har identifierats

Bristande samordning kan innebära betydande problem för både enskilda och myndigheter. Det är därför intressant att peka på några av de problem som har uppmärksammats. Uppräkningen är inte uttömmande men ger ändå en överblick över samordningsbehovet.

Onödiga dubbelprövningar och ofullständiga prövningar

För vissa typer av anläggningar kan det finnas onödiga krav på prövning enligt både miljöbalken och PBL. Ett exempel som presenterades vid ett gemensamt möte med PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén och som på ett bra sätt beskriver problemen med tillämpningen av samma regler rörde en etablering av tre vindkraftverk på norra Gotland nära Hall-Hangvar. Kommunen hade gjort bedömningen att etableringen inte krävde detaljplaneläggning. Däremot krävdes både bygglov enligt PBL och tillstånd enligt miljöbalken. Kommunen beviljade bygglov efter att ha gjort bedömningen att lovet var förenligt med de allmänna intressen som skall tillgodoses enligt 2 kap. PBL och därmed också hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Miljöprövningsdelegationen, som prövade tillståndsfrågan, gjorde dock bedömningen att platsen inte var lämplig med hänsyn till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och avslag ansökan. Det medgivna bygglovet överklagades och länsstyrelsen beslutade att upphäva beslutet med motiveringen att bygglovet inte uppfyllde de allmänna intressena i 2 kap. PBL eftersom det stred mot hushållningsbestämmelserna. Kammarrätten delade länsstyrelsens bedömning och regeringen fastställde länsstyrelsens beslut. Avslaget på tillståndsansökan enligt miljöbalken överklagades också och miljödomstolen gjorde bedömningen att platsen för den planerade verksamheten var lämplig och således inte stod i strid med hushållningsbestämmelserna. Däremot ansågs inte kravet på minsta intrång och olägenhet uppfyllt. Miljööverdomstolen gav inte prövningstillstånd i målet.

Det kan ifrågasättas om de nuvarande dubbla systemen för prövning av vindkraftverk är ändamålsenligt utformade. Det kan vara svårt att skilja på de båda prövningarna, som ofta aktualiserar

samma eller likartade frågeställningar. Det gäller sådana frågor som lokaliseringen, anläggningens inverkan på landskapsbilden, minsta avstånd till närmaste bebyggelse och bullerfrågor. Möjligheten att låta i vart fall mindre anläggningar prövas enligt enbart en av lagarna bör undersökas närmare. En sådan samordningsåtgärd väcker dock frågor om eventuell komplettering av både förfaranderegler och materiella regler i den lagstiftning som väljs för en mer samordnad prövning.

Krav på både en bygglovsprövning och en prövning enligt miljöbalken kan gälla för flera typer av anläggningar (se 8 kap. 2 § PBL). Ett exempel är anläggande av golfbanor. Det krävs bygglov för att anlägga banan. Samtidigt är det vanligtvis fråga om vattenverksamhet (bortledning av ytvatten eller grundvatten) och relativt ofta aktualiseras frågor om dispens från strandskyddet eller från föreskrifter för skyddade områden. En annan typ av anläggning som kräver prövning enligt både miljöbalken och PBL är anläggande av motorbanor, där det krävs både bygglov och en anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Inrättande av fasta cisterner kräver bygglov och samtidigt kan prövning enligt miljöbalken krävas eftersom det kan bli fråga om miljöfarlig verksamhet på grund av föroreningsrisk.

Det kan även finnas projekt som inte prövas på ett tillfredsställande sätt enligt någon av lagarna. Det har exempelvis framförts kritik mot utredningen av miljökonsekvenserna av externa köpcentra. I det fallet handlar det dock inte om dubbla prövningar, eftersom sådana köpcentra för närvarande inte är föremål för någon formaliserad miljöprövning enligt miljöbalken. Det har också framförts kritik mot miljöprövningen av tunnlar. Där är bilden mer komplex. Tunnlar fordrar bygglov enligt PBL och de kan prövas som vattenverksamheter – på grund av uttag av grundvatten – enligt miljöbalken. Samtidigt kan de också utgöra delar av infrastrukturprojekt vilka prövas enligt lagen om byggande av järnväg eller väglagen och som i vissa fall också tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken.

Det kan också krävas tillstånd av kommunen för viss verksamhet till följd av att det finns kommunala föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken, till exempel för att hålla häst inom detaljplanlagt område.

Det finns kopplingar från PBL till miljöbalken, men också kopplingar åt det motsatta hållet. Den kommunala planeringen har betydelse för beslutsfattandet enligt miljöbalken. Detta kommer till

uttryck genom att man vid tillståndsgivning enligt miljöbalken skall bedöma förenligheten med detaljplan och områdesbestämmelser och undantag får medges endast om avvikelserna är mindre och förenliga med planen. När det gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken skall enligt 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden, regionplan eller översiktsplan finnas tillgänglig och myndigheten skall i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med planen. Trots dessa bestämmelser uppfattar verksamhetsutövaren prövningen enligt miljöbalken i vissa fall som en förnyad prövning avseende frågor som redan bedömts i planerna, till exempel avseende lokalisering och inverkan på landskapsbilden. Den kommunala planeringens genomslag i praktiken i samband med tillståndsgivningen varierar och detta skapar en osäkerhet, inte minst i kommunerna.

Skilda instansordningar

Det kan för många berörda finnas nackdelar med att förfarandena på två så närliggande områden som miljöbalken och PBL är så olika. De skilda prövningssystemen kan i vissa fall leda till att flera prövningar för ett och samma projekt sammantaget tar mycket lång tid. Resultaten av prövningarna kan också bli olika. Förfarandena kan ställa krav på både verksamhetsutövare och berörda närboende att delta vid ett flertal möten där det kan vara svårt att hålla isär de relevanta frågeställningarna. De inblandade kan uppleva att det är fråga om onödiga dubbelprövningar trots att så många gånger inte är fallet.

Med de olika synsätt som präglar prövningarna enligt miljöbalken och PBL begränsas delvis möjligheterna till samordning. Det återspeglas i kommittéernas direktiv. Ett av Miljöbalkskommitténs uppdrag är att undersöka om all tillståndsprövning i första instans bör ske i administrativa myndigheter. Det är därvid inte lämpligt att låta tillståndsprövningen av alla miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter handhas av kommunerna. Utgångspunkten är att tillståndsprövningen av dessa verksamheter i stor utsträckning bör ske i ett mindre antal statliga myndigheter. För PBL-kommittén är det däremot en utgångspunkt att planering och bygglovsprövning är en kommunal angelägenhet. Det är inte aktuellt att flytta ansvaret för dessa uppgifter till den statliga nivån.

Förutsättningarna är mindre låsta när det gäller prövningen av överklagade ärenden. En viktig del av PBL-kommitténs uppdrag är att utreda möjligheterna till en ny organisation för överprövning. Det skall bland annat undersökas om det går att förkorta instanskedjorna, som i vissa fall innehåller fem nivåer (kommun – länsstyrelse – länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten). Ett alternativ som bör utredas är att samordna överprövningen av vissa PBL-ärenden, i första hand bygglovsärenden, med överprövningen av ärenden enligt miljöbalken.

I avsnitt 7.8 utvecklar kommittéerna sina tankar på en gemensam instansordning för överklaganden.

Miljökonsekvensbedömningar

Ett område där regelverken inte är samordnade och dubbelprövningar kan förekomma är miljökonsekvensbedömningar. Behovet av att försöka samordna processerna i denna del påtalas ofta. På flera håll i landet arbetar man aktivt med att samordna processerna rörande enskilda projekt. Skilda förfaranderegler och materiella regler kan begränsa samordningsmöjligheterna.

Genomförandet av EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan i lagstiftningen kan innebära tydligare krav på en miljökonsekvensbedömning både vid utarbetande av detaljplan och vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Om inte regelsystemen koordineras finns det här en tydlig risk för onödiga dubbelkrav.

Det pågår i olika sammanhang arbeten som har betydelse för hur regleringen avseende miljökonsekvensbedömningar på längre sikt bör utformas för att stämma överens med EG-direktiv och bli så effektiv som möjligt i rättstillämpningen. PBL-kommittén har lämnat förslag när det gäller planer och program i delbetänkandet Miljöbedömningar avseende av vissa planer och program (SOU 2003:70). Miljöbalkskommittén har behandlat förfarandet vid miljökonsekvensbedömningar i delbetänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124). Dessutom har Naturvårdsverket gjort en översyn av tillstånds- och anmälningsplikten för miljöfarliga verksamheter.

En uppfattning som Miljöbalkskommittén förde fram i det ovannämnda delbetänkandet var att det skulle behövas ett gemensamt system för att fånga upp olika slag av projekt som skall

genomgå en miljökonsekvensbedömning; både miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och sådana projekt som miljöprövas enligt andra lagar än miljöbalken, men också sådana som faller utanför dessa områden. Miljöbalkskommittén framhöll att en möjlig utgångspunkt för en särskild utredning om detta skulle kunna vara att låta 6 kap. miljöbalken bli startpunkten för all miljökonsekvensbedömning. Alla typer av projekt och planer skulle kunna förtecknas gemensamt och av förteckningen skulle framgå vilket förfarande som skall tillämpas (om det exempelvis fordras tillstånd, anmälan eller annat), vilken myndighet som ansvarar för bedömningen osv.

PBL-kommittén har ännu inte haft anledning att närmare överväga hur en framtida reglering av kraven på miljökonsekvensbeskrivningar bör utformas. Kommittén delar dock Miljöbalkskommitténs uppfattning att frågan om hur miljökonsekvensbedömningar bör regleras i framtiden behöver utredas närmare och att frågan är av sådan omfattning att den bör utredas i särskild ordning.

Lokaliseringsfrågor

Bedömningar av verksamheters och projekts lokalisering sker enligt PBL, miljöbalken och andra lagstiftningar. När det gäller sådana prövningar finns det i andra lagar kopplingar till miljöbalkens innehållsbestämmelser i 3 och 4 kap.

En fråga som därför kan aktualiseras är i vilket sammanhang som det är lämpligast att pröva lokaliseringen. För projekt som prövas enligt både miljöbalken och PBL övervägs nu lokaliseringen enligt båda regelverken. Det kan hävdas att det vore effektivare att bedöma lokaliseringen enbart enligt PBL. Så torde också i stor utsträckning vara fallet i några andra EU-länder, till exempel Danmark och Nederländerna. Frågan om en samordning i den här delen kan aktualiseras i anslutning till en mer långtgående samordning av förfarandena enligt miljöbalken och PBL. Med en reglering av detta slag skulle prövningen av till exempel mindre enstaka vindkraftverk kunna förenklas. Prövningen av lokaliseringen skulle då i princip ske enligt PBL och prövningen enligt balken skulle kunna begränsas till att föreskriva villkor om att vissa generella krav om buller och skuggstörningar skall iakttas. Sådana krav bör

kunna anges i generella föreskrifter av regeringen eller i allmänna råd av ansvarig central myndighet.

Av betydelse är emellertid att lokaliseringsfrågan sedan länge uppfattats som en central del i miljöprövningen av verksamheter. Att låta lokaliseringsbedömningen helt utgå från prövningen enligt miljöbalken skulle fordra noggranna analyser av i vilken utsträckning som motsvarande bedömning sker enligt PBL.

Vissa mindre planändringar

I dag kan det ta lång tid att få ett slutligt tillstånd att bedriva en verksamhet på grund av att det utöver tillstånd krävs ändring av gällande detaljplan.

Olika alternativ för att snabbare få till stånd ändringar av detaljplaner kan övervägas. Frågan om en ny eller ändrad verksamhet strider mot plan kanske i vissa fall skulle kunna prövas i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken på det sättet att kommunen ges viss möjlighet att efter ett förenklat förfarande göra behövlig planändring samtidigt med tillståndsprövningen. Där detta inte är möjligt eller lämpligt bör miljöbalkstillståndet kunna villkoras med att nödvändig planändring sker. Motsvarande skulle också kunna övervägas vid den prövning som sker genom arbetsplaner enligt väglagen och järnvägsplaner enligt lagen om byggande av järnväg. Den kommun som vill skulle kunna avstå från en full detaljplanprövning om ändå en planprövning görs i det andra ärendet. Detaljplaneprovningen skulle kanske kunna ske i förenklad form i anslutning till den andra planprövningen. Förändringar av nu skisserat slag kräver dock ytterligare överväganden, bland annat med hänsyn till att en viktig uppgift för detaljplanen är att reglera förhållanden mellan enskilda och det allmänna, att beslutsunderlaget måste vara tillräckligt och att berörda enskilda parter och andra får de möjligheter som behövs för att komma till tals.

Bygglov och tillsyn enligt miljöbalken

Vissa av verktygen i miljöbalken kan leda till onödiga dubbelprövningar. Det handlar då inte bara om de formaliserade tillstånds- och anmälningsförfarandena utan också om miljöbalkens tillsynsregler.

En central bestämmelse är 26 kap. 9 § miljöbalken enligt vilken tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att följa exempelvis balkens allmänna hänsynsregler.

Ett annat exempel är bestämmelserna om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som fångar upp vissa verksamheter eller åtgärder som inte omfattas av de formaliserade tillstånds- och anmälningsförfarandena. Kravet på samråd gäller för en verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan skall ske till tillsynsmyndigheten som i sådana fall får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Master för telekommunikation och miljöstationer för sopsortering är exempel på anläggningar som kan omfattas av balkens tillsynsregler. Eftersom det normalt samtidigt krävs bygglov enligt PBL kan det för sådana anläggningar innebära onödiga dubbelprövningar.

Räckvidden av miljöbalkens tillsynsverktyg är i praktiken mycket stor. Om det skall vara möjligt att undvika onödiga dubbelprövningar och även i övrigt samordna prövningar enligt miljöbalken och PBL, kommer det att behövas en analys av de angivna tillsynsbestämmelserna. Det kan exempelvis behöva övervägas om räckvidden av 12 kap. 6 § miljöbalken skall begränsas.

Miljö kvalitetsnormer och den kommunala planeringen

Miljö kvalitetsnormer är ett instrument av ett helt annat slag än vad som hittills diskuterats. Reglerna om miljö kvalitetsnormer har en annan utformning än de mer traditionella reglerna om bygglovs- och tillståndsprövningar, där man utgår från en individuell bedömning av enskilda verksamheter eller projekt. Miljö kvalitetsnormerna utgår i stället från miljöförhållandena totalt sett i omgivningen och anger vilka gränser som gäller i fråga om till exempel halten av luftföroreningar. Av detta följer också att miljö kvalitetsnormerna framför allt får betydelse i en situation när normerna inte klaras. Det finns i dag vissa regler för hur en sådan situation skall hanteras, bland annat i form av regler om upprättande och genomförande av åtgärdsprogram.

I dag finns det en direkt koppling mellan PBL och 5 kap. 3 § miljöbalken som innebär att miljö kvalitetsnormer skall iakttas vid planering, planläggning och annat beslutsfattande som innebär en prövning av lokaliseringen enligt PBL. Erfarenheterna av miljö kvalitetsnormer är än så länge begränsade. Det har dock redan framförts synpunkter på tillämpningen. Det finns frågetecken när det gäller hur genomförandet av miljö kvalitetsnormer skall påverka det kommunala beslutsfattandet och befintliga kommunala planer. Bland annat efterlyses ett liknande synsätt som finns i 16 kap. 5 § miljöbalken. I denna paragraf anges att en verksamhet får tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning. En annan fråga som ställts är hur kommunerna skall förhålla sig till åtgärdsprogram när det inte finns någon koppling mellan dessa och PBL.

Det är angeläget med närmare utredningar om framför allt hur miljö kvalitetsnormer skall kunna genomföras i praktiken och vilken betydelse som normerna därvid skall ha vid beslutsfattande enligt både miljöbalken och PBL.

Uppdelningen skapar osäkerhet för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda

Kraven på skilda förfaranden och beslut enligt de uppdelade systemen kan skapa en osäkerhet inte bara för de myndigheter som skall tillämpa reglerna utan också för den enskilde. I dag är det inte säkert att ett positivt beslut enligt en av lagarna innebär att verksamheten slutligen kommer att medges. Ett bygglov är till exempel ingen garanti för att verksamheten får bedrivas, eftersom det också kan krävas såväl tillstånd enligt miljöbalken som kontroll av egen-skapskraven enligt BVL. De skilda instansordningar som i dag finns för de olika prövningarna komplicerar prövningarna ytterligare och medverkar till att det kan ta mycket lång tid att få fram alla beslut som krävs för att en verksamhet skall kunna påbörjas. Systemet innebär ju att det finns möjligheter att överklaga flera beslut som rör samma verksamhet och att därmed kunna få samma fråga överprövad flera gånger med risk också för att olika instanser gör olika bedömningar av samma sakfråga. Ett exempel är att även om ett bygglov för en verksamhet vinner laga kraft kan ett tillstånd enligt

miljöbalken till verksamheten överklagas och upphävas med bedömningen att verksamheten strider mot ett riksintresse trots att prövningen i bygglovsärendet inneburit ett ställningstagande att verksamheten inte strider mot det aktuella riksintresset.

Det kan i detta sammanhang konstateras att det från olika håll förts fram att genomförda reformer inte alltid nått sina syften, utan att tillämpningen ibland snarare blivit mera komplicerad. Om ett prövningsystem med rätt eller orätt uppfattas som alltför komplicerat utvecklas lätt olika mekanismer för att gå runt systemet. Särskilt planförfarandet kritiseras ofta från både företrädare för den sida som vill bygga, som hävdar att det är för omständligt och tar för lång tid, och från företrädare för motstående intressen, som påstår att de samrådsprocesser som genomförs upplevs som meningslösa.

7.5 Dagens syn på miljöbalken och PBL och två tänkbara utvecklingslinjer

Sättet att se på och arbeta med planeringsfrågor i betydelsen planering av markanvändning och bebyggelseutveckling å ena sidan, och miljöfrågor å den andra, varierar i dag beroende på skilda kulturer. Planeringsfrågor har till övervägande del betraktats som lämplighetsfrågor där olika allmänna och enskilda intressen vägs mot varandra i en politisk process och där tyngdpunkten i arbetet ligger på den kommunala nivån. Miljöfrågorna har vuxit fram utifrån insikten att det i vissa avseenden krävs mera absoluta ramar för eller begränsningar av handlingsfriheten, att dessa ramar måste sättas med utgångspunkt i objektiva, vetenskapliga, kriterier och måste bestämmas på en mera överordnad nivå, tidigare nationell och nu i ökad utsträckning europeisk.

Synsättet på det inbördes förhållandet mellan politikområdena kan växla beroende på perspektiv. Från planeringssynpunkt är det naturligt att se planeringsprocessen i sig som det centrala och miljökraven som en av många aspekter som skall vägas in i planeringsarbetet. Från miljösynpunkt är det mera naturligt att se miljömål och hållbarhet som det övergripande och markanvändningsplaneringen som ett instrument i arbetet för en hållbar utveckling.

De två alternativa utvecklingslinjer som man skulle kunna tänka sig är antingen att försöka behålla miljöbalken och PBL som två

parallella lagsystem med olika inriktning och syften eller att genom en aktiv samordning successivt smälta samman lagsystemen.

Den första utvecklingslinjen med två parallella lagsystem också i fortsättningen skulle innebära att kommunernas prövning enligt PBL i princip inte behöver ändras. Överprövningen kan ligga kvar i förvaltningsdomstolarna och till stor del inriktas på en kontroll av att kommunernas beslut ligger inom det handlingsutrymme som lagen ger. Miljökraven behandlas vid prövningen enligt miljöbalken. En fördel med detta är att det inte krävs så stora ändringar i de befintliga lagarna. Samtidigt leder det till prövningar i olika instansordningar som sammantaget tar lång tid och som ibland innebär onödiga dubbelprövningar. Det innebär också en fortlöpande osäkerhet om en verksamhet kan få komma till stånd även om den godtagits av kommunen vid prövningen enligt PBL. En ytterligare prövning enligt miljöbalken kan ju visa att verksamheten ändå inte kan tillåtas. Om den utvecklingslinjen väljs skulle samordningssträvandena inriktas till exempel på att göra gränserna mellan prövningen enligt de olika systemen tydligare och att inom vissa områden samordna förfarandet.

Den andra utvecklingslinjen skulle innebära att man mera aktivt samordnar prövningen. Kommunerna skulle i större utsträckning ha att redan vid prövningen enligt PBL beakta olika miljökrav, på samma sätt som man redan nu gör på grund av vissa EG-regler. Om redan prövningen enligt PBL garanterar att miljökraven uppfylls ökar förutsättningarna att minska dubbelprövningen. Enklare ärenden skulle då kunna prövas bara enligt PBL. I ärenden där miljöfrågorna är det avgörande kanske PBL-delen av prövningen i stället kan förenklas. För att inte olika praxis skall uppstå när likartade frågor prövas enligt miljöbalken och PBL är det med denna utgångspunkt av avgörande betydelse att överprövningen kan samordnas, dvs. att samma domstolar prövar överklagade ärenden enligt båda lagarna.

De båda utvecklingslinjerna beskrivs här på ett förenklat sätt. Även om man väljer den andra utvecklingslinjen med en mer långtgående samordning av lagarna kan samordningen ha olika karaktär beroende på vilket problem som skall lösas. En samordningsåtgärd kan, som kommittéerna tidigare nämnt, även innebära att man drar en tydlig linje mellan regelverken.

7.6 Slutsatser om behovet av fortsatt samordning

7.6.1 Stråvan bör vara att successivt öka samordningen

Miljöbalken och PBL har i dag två i praktiken skilda prövningssystem. I några avseenden har regelsystemen koordinerats (exempelvis i fråga om hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och miljökvalitetsnormer) men skillnaderna i organisation, materiella regler och förfarande vid prövningar är sammantaget stora. Samtidigt handlar prövningen enligt miljöbalken och PBL i många avseenden om samma eller likartade markanvändningsfrågor. En hållbar utveckling är ett övergripande mål i båda lagarna.

I avsnitt 7.4 ges en överblick över samordningsproblem som kommittéerna har identifierat och områden som är tänkbara för en samordning. Den bild som framträder, och som bekräftas av företrädare för kommuner, myndigheter och enskilda, är att behovet av samordning mellan miljöbalken och PBL blivit allt tydligare. Det handlar i stor utsträckning om de parallella regelsystemen och de prövningar i skilda instanser som i många fall fordras när projekt av olika slag skall utvecklas. De parallella prövningarna kan leda till en stor tidsutdräkt och betydande kostnader innan ett projekt kan förverkligas. De nuvarande prövningssystemen och de skilda instansordningarna kan framstå som svårbegripliga och ineffektiva för både verksamhetsutövare och allmänheten. Det går också att anföra exempel på vad som är onödiga dubbelprövningar och prövningar enligt båda lagarna som sammantaget är otillfredsställande. De olika instansordningarna gör att prejudikatinstanserna kan komma till olika avgöranden i samma fråga.

Vid införlivandet av EG-rättsliga regler på miljöområdet har det visat sig nödvändigt att göra ändringar som påverkar båda prövningssystemen. Det har gällt vissa regler av materiell innebörd, exempelvis miljökvalitetsnormer och reglerna om de skyddade områden som ingår i Natura 2000. Det har också gällt förfaranderegler där utvecklingen både i PBL och miljölagstiftningen innebär ökade krav både på underlag av olika slag och på allmänhetens insyn och inflytande vid prövningen. Utvecklingen innebär att området för och omfattningen av prövningar enligt båda lagstiftningarna har ökat och att den bristande samordningen leder till ökade praktiska problem för alla berörda. Det är sannolikt att dessa problem kommer att öka ytterligare om man inte gör någonting ordentligt åt samordningsfrågorna. Det är inte möjligt att helt und-

vika parallella prövningar enligt olika lagar och att sådana prövningar kan ge olika resultat. I de fall som prövningarna aktualiserar samma eller likartade frågeställningar är det emellertid svårt att politiskt motivera ett system som innebär att en kommun enligt PBL kan tillåta en exploatering som man kan förutse inte kommer att godtas vid en prövning enligt miljöbalken.

Kommittéernas bedömning är sammantaget att nackdelarna med de parallella prövningssystemen redan är betydande och att samordningsproblemen kan förväntas öka. Det är därför angeläget att närmare utreda möjligheterna att åtgärda de problem som de parallella regelsystemen kan ge upphov till. Strävan bör vara att successivt öka samordningen mellan lagarna för att därigenom få både en ändamålsenlig och enhetlig tillämpning i sak och ett samlat förfarande som är så snabbt och smidigt som möjligt med iakttagande av kraven på rättssäkerhet och demokratiskt inflytande.

7.6.2 En samordning kan vara positiv för både miljöbalken och PBL

Det uttrycks ibland en oro för att en ökad samordning måste ske på det ena eller andra regelverkets bekostnad. Kommittéernas uppfattning är emellertid att effekten tvärtom kan komma att bli den motsatta. Det finns möjligheter att ta till vara de fördelar som finns i respektive system så att de också kan komma till nytta i det andra systemet. Genom ett ömsesidigt utbyte kan båda systemen förbättras både när det gäller det materiella innehållet och tillämpningen.

En ökad samordning kan leda till att det blir enklare att se helheten, till exempel kopplingen mellan kommunala planer och framtida verksamheter. Ett närmande mellan systemen kan exempelvis väcka diskussioner rörande begreppet hållbar utveckling och dess olika dimensioner. Det knyter också an till arbetet med de nationella miljömålen som ett centralt instrument för att nå miljöbalkens mål om en hållbar utveckling. Länsstyrelsernas, kommunernas och övriga berördas arbete för att klara miljömålen bör ses som en del i ett mer integrerat arbete med de markanvändningsfrågor som hanteras enligt miljöbalken och PBL.

De skilda synsätten när det gäller planering och miljökrav, dvs. antingen med planeringsprocessen som något centralt där miljökraven är en bland flera aspekter som skall vägas in i planerings-

arbetet eller markanvändningsplaneringen som ett instrument i arbetet för en hållbar utveckling, behöver kanske inte motverka varandra utan kan i stället styras av den konkreta besluts-situationen. I ett område där en nyexploatering är aktuell kan det vara naturligt att se miljöaspekterna som en bland flera aspekter som skall beaktas under processen som leder till antagandet av en plan. I en situation där en miljö kvalitetsnorm överträds kan själva konstaterandet att normen överträds vara ett incitament för att ändra planen.

7.7 Komplexa samordningsproblem talar för stegvisa reformer

Hur långt en samordning skall gå bör man inte binda sig för nu. Möjligheterna att samordna miljöbalken och PBL kommer att vara begränsade i viktiga avseenden. Ingen av kommittéerna har i uppdrag att utreda en fullständig sammanläggning av miljöbalken och PBL. De fortsatta resonemangen utgår från att det också fortsättningsvis är en kommunal angelägenhet att fastställa planer för markanvändningen och besluta om bygglov. Kommittéerna utgår också från att det normalt är lämpligt att låta ett begränsat antal statliga myndigheter fortsätta att tillståndspröva miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

Den bild som framträder av samordningsproblemen och möjligheterna att åtgärda dessa är komplex. Det skulle krävas ett omfattande utredningsarbete för att hitta långsiktigt ändamålsenliga lösningar på de olika problemen. Det handlar både om hur förfarandet i olika typer av ärenden skall regleras och om ambitionsnivån i sak. Ett exempel på en fråga som inte har något enkelt svar är i vilken utsträckning miljöbalkens hänsynsregler bör kunna tillämpas i PBL-ärenden av olika slag. Man måste över huvud taget vara medveten om de delvis skilda synsätten i prövningssystemen, där PBL bygger på ett kommunalt beslutsfattande med ett stort inslag av politiska lämplighetsbedömningar, medan miljöbalksprövningar främst sätter gränser för markanvändningen utifrån tekniska och miljömässiga överväganden. De svårigheter som möter gör att det fordras noggranna överväganden utifrån de grundläggande målen och materiella kraven i lagstiftningarna. Om tyngdpunkten för vissa typer av projekt skall läggas i ett av prövningssystemen, hur

skall man då kompensera för den brist som följer av den uteblivna prövningen enligt det andra prövningssystemet?

Att samordningsfrågorna är både omfattande och komplexa talar enligt kommittéernas mening för stegvisa reformer. Fortlöpande praktiska erfarenheter bör avgöra hur långt man kan gå. Det är viktigt att man då beaktar de intressen som kan finnas såväl hos myndigheter som hos enskilda parter. När det gäller enskilda parter intressen handlar det både om den som är byggare, exploator eller verksamhetsutövare och om de närboende eller andra som kan ha motstående intressen.

Det är nödvändigt att de olika praktiska frågor som aktualiseras får en tillräckligt noggrann genomgång. Erfarenheterna bland annat från införandet av miljöbalken visar att större förändringar av lagstiftningen kan innebära betydande tillämpningsproblem om berörda frågor inte är tillräckligt utredda och lagstiftningen inte är tillräckligt tydlig. Eftersom syftet med en reform till stor del är att effektivisera tillämpningen är det viktigt att nuvarande tillämpningsproblem inte ersätts av nya. Det är också angeläget att man får tillräcklig tid att politiskt överväga hur långt man slutligt vill gå i en samordning.

Kommittéernas uppfattning är att det fortsatta utredningsarbetet bör vara inriktat på delreformer.

7.8 Ett första steg bör vara en samordnad instansordning för överprövning

Kommittéerna har utifrån den gemensamma synen på samordningsfrågorna kommit fram till att ett första steg i form av en samordnad instansordning för överprövning skulle ge en grund för det fortsatta samordningsarbetet.

Det fortsatta arbetet bör således inriktas på att utreda effekterna av en gemensam instansordning för överprövning. En utgångspunkt är att det i princip fortfarande är fråga om parallella prövningar. Myndigheterna bör emellertid ha ansvaret för att förbättra samordningen mellan ärendena och att driva fram dessa samtidigt. Om en verksamhet fordrar prövning enligt både miljöbalken och PBL bör en överprövningsinstans kunna koordinera parallella överklagningsärenden. En möjlighet skulle kunna vara att låta det sist inkomna ärendet hanteras med viss förtur för att på så sätt kunna

handläggas och avgöras tillsammans med ett annat ärende som det har koppling till.

Effekterna av enbart en samordnad instansordning för överprövning bör inte överskattas. Prövningarna skulle fortfarande kunna leda till olika resultat eftersom prövningarna görs enligt respektive lag. Det är inte heller säkert att en gemensam instansordning för överprövning är ett tillräckligt skäl för en verksamhetsutövare att genomföra prövningar enligt båda regelverken samtidigt. Prövningarna skulle i många fall fortfarande påbörjas i olika instanser, ofta med en statlig prövningsmyndighet enligt miljöbalken eller en kommunal myndighet enligt PBL.

Redan det förhållandet att stora delar av regleringen som rör samhällsbyggande och miljökrav hanteras i en samordnad överprövningsorganisation kan i sig få positiva effekter.

En samordning av överklagade ärenden enligt miljöbalken och PBL som begränsar sig till att tidsmässigt koordinera förfarandena bör leda till en ökad effektivitet i de fall det fordras prövningar enligt båda lagarna. En samordnad organisation kan ha den effekten att de materiella bedömningarna, bland annat i prejudikat-hänseende, koordineras. Förutsättningarna för en enhetlig praxis kan öka. Ett sådant exempel är en utvecklad samordning i fråga om miljökonsekvensbedömningar för planer och sådana för verksamheter och åtgärder. Organisationen skulle ge förutsättningar att utveckla en samlad och djupare kompetens i de olika markanvändningsfrågor som följer av de båda regelsystemen.

Acceptansen för regleringen kan öka om överprövningen sker inom samma instanskedja och man tydliggör att man väljer en organisation där man kan överpröva stora delar av en verksamhet eller en åtgärd från planering till uppföljning av verksamheten. För verksamhetsutövare och allmänheten skulle en sådan samordnad organisation framstå som mer begriplig och överskådlig än den nuvarande. En annan fördel är att värdefulla erfarenheter för framtida ytterligare samordningsåtgärder skulle kunna vinnas.

8 Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma förslag till framtida prövningsorganisation

Kommittéerna har efter gemensamma överväganden bedömt att en möjlighet skulle vara att låta vissa PBL-ärenden, i första hand bygglovsärenden, överprövas hos miljödomstolarna som då skulle behöva byggas ut så att de också får kompetens i PBL-frågor. Både vissa PBL-ärenden och miljöbalksärenden som inleds i en kommun skulle överklagas till länsstyrelserna och vidare till utbyggda miljödomstolar. Miljööverdomstolen skulle vara slutinstans.

Regeringsprövningen av PBL-ärenden bör utredas ytterligare innan ändringar föreslås. De PBL-beslut som överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, bl.a. beslut avseende översiktsplan, bör även fortsättningsvis handläggas i förvaltningsdomstolarna.

En förändring av detta slag gör det nödvändigt att överväga domkretsindelningen för att bättre passa PBL-ärendena, namnbyte på domstolarna och vilket kompetenstillskott som kan behövas i domstolarna.

8.1 Överprövning av miljöbalks – och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar

8.1.1 Vilka beslut kan bli aktuella för en överprövning i utbyggda miljödomstolar?

En utgångspunkt kan vara att låta överprövningen av vissa PBL-ärenden ske inom den organisation för regionala miljödomstolar som finns på miljöbalkens område. En förutsättning är att det handlar om utbyggda miljödomstolar som har kompetens även inom PBL-området. Det bör först övervägas vilka PBL-beslut som kan bli aktuella för en sådan överprövning.

Ur ett samordningsperspektiv är det en fördel om samordningen mellan miljöbalken och PBL kan ske i så stor utsträckning som

möjligt i de fall överprövningen avser det materiella innehållet i bestämmelserna. Det innebär att det skulle vara en fördel om ärenden enligt PBL som regeringen i dag handlägger förs över till miljödomstolarna eftersom de numera ofta är kopplade till enskilda projekt och frågor med koppling till miljöbalken aktualiseras, bland annat på grund av tillämpningen av miljökvalitetsnormer. Ett bortförande av ärenden från regeringen har diskuterats vid flera tillfällen och önskemålen om en rätt till en överprövning i ett politiskt organ i stället för en domstol är starka, särskilt från kommunalt håll. Om regeringsärendena skall omfattas av samordningen bör inte avgöras nu utan i stället avvakta bland annat den kommande översynen inom ramen för PBL-kommitténs arbete rörande överprövningens omfattning och rätten att komma till tals. Analyserna och förslagen i dessa delar kan påverka synen på möjligheterna att överföra PBL-ärendena till domstol.

När det gäller de beslut som fattas med stöd av PBL och som i dag överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, bland annat översiktsplaner, så är det inte beslutens innehåll som överprövas och därmed gör sig inte behovet av samordning med miljöbalken gällande på samma sätt som för övriga PBL-beslut. För dessa mål är i stället erfarenhet av överprövning av beslut av politiska församlingar viktigast och därför bör dessa beslut även fortsättningsvis överprövas i förvaltningsdomstolarna.

Samordningen bör således i detta första skede begränsas till beslut om bygglov och andra beslut som fattas av kommunerna och som inte avser beslut att anta, ändra eller upphäva planer eller områdesbestämmelser. Dessutom bör ärenden om uttag av tilläggsavgift, där ansökan i dag görs hos länsrätt som första instans, föras över till de utbyggda miljödomstolarna. De ärenden som föreslås överförda är antalsmässigt det stora flertalet beslut som fattas med stöd av PBL.

8.1.2 En utbyggd Miljööverdomstol bör vara slutinstans men prejudikatbildningen bör ses över

En utgångspunkt skulle vidare vara att låta Miljööverdomstolen, som är knuten till Svea hovrätt, vara slutinstans i alla de ärenden enligt miljöbalken och PBL som påbörjas i kommun eller förvaltningsmyndighet. Miljööverdomstolen är redan i dag slutinstans i ärenden enligt miljöbalken som har inletts i en kommun eller för-

valtningsmyndighet. Miljööverdomstolens kompetens skulle få byggas ut så att den även omfattar PBL-frågor och en namnändring övervägas. En hovrätt som är slutinstans i både miljöbalks- och PBL-ärenden kan ge anledning att se över prejudikatbildningen. Det diskuteras i Miljöbalkskommitténs delbetänkande i avsnitt 8.2.

8.1.3 Överprövningen bör ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisation

I dag överprövar länsstyrelserna ärenden enligt miljöbalken och PBL inom den ordinarie organisationen. I vissa fall överprövas beslut enligt miljöbalken och PBL som rör samma projekt. En samordnad instansordning för överprövning aktualiseras således även på länsstyrelsenivån. Det bör så långt möjligt ske en intern samordning inom länsstyrelserna när en sådan situation uppstår. Överprövningen av kommunala ärenden enligt miljöbalken och PBL bör därför även i fortsättningen ske inom länsstyrelsernas ordinarie organisation, och alltså inte hos de miljöprövningsdelegationer som tillståndsprövar vissa miljöfarliga verksamheter.

8.2 För- och nackdelar med en samordnad instansordning för överprövning i utbyggda miljödomstolar

I avsnitt 7.8 beskrivs konsekvenser som generellt följer av en samordnad instansordning för överprövning. Här tar kommittéerna upp några för- och nackdelar av att samordningen sker i utbyggda miljödomstolar.

Ökad koncentration men viss försämring av tillgängligheten till domstolen för de enskilda i PBL-mål

Miljödomstolarna är färre till antalet än länsrätterna, 5 stycken jämfört med 23. Det behöver utredas hur många regionala domstolar som skulle behövas för prövningen av både miljöbalks- och PBL-mål. Flera faktorer behöver vägas in vid dimensioneringen av organisationen, bland annat Miljöbalkskommitténs förslag att överföra miljödomstolarnas tillståndsprövningar av vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter till administrativa

myndigheter. En sådan förändring skulle minska antalet ärenden i miljödomstolarna. Tillskottet av PBL-mål skulle samtidigt innebära ett dubblerat målunderlag i miljödomstolarna. Mycket talar för att det ändå skulle behövas i vart fall fem regionala domstolar som prövar både miljöbalks- och PBL-mål.

Nackdelen med koncentrationen är att resandet i målen kommer att bli relativt omfattande. I nuläget håller länsrätterna syn i ungefär vart femte bygglovsärende, dvs. ungefär 200 mål per år. Det är framför allt de anställda vid domstolarna som kommer att märka av koncentrationen eftersom muntlig förhandling oftast kombineras med syn på platsen i PBL-målen.

Miljödomstolarna tillämpar redan i dag förvaltningsprocesslagen i överklagade förvaltningsärenden

Ärenden enligt miljöbalken som inleds i en kommun eller en förvaltningsmyndighet överprövas i dag av miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. I dessa ärenden tillämpas bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Miljödomstolarna har således erfarenheter av att pröva överklagade förvaltningsärenden från kommuner och förvaltningsmyndigheter.

Breddad kompetens i de utbyggda miljödomstolarna

Överföringen av PBL-målen kommer att kräva resursförstärkningar i miljödomstolarna både för att domstolarna får fler mål att hantera och för att kunna upprätthålla den kompetens som krävs för de nya målen. En av fördelarna med handläggningen i miljödomstolarna och Miljööverdomstolen är att de är specialiserade domstolar och därmed har bättre förutsättningar än förvaltningsdomstolarna att koncentrera handläggningen. Skälen för detta är att konkurrensen från andra typer av mål är begränsad och att utrymmet för att fördjupa kunskaperna inom området är bättre än om arbetsfältet är brett.

En naturlig följd av den breddade kompetensen hos miljödomstolarna är att finna en benämning som speglar hanteringen av både miljöbalks- och PBL-mål.

En kortare instanskedja för flertalet PBL-ärenden

För PBL-ärendenas del skulle en samordnad organisation kunna leda till en effektivare instansordning. Att knyta överprövningen till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen ger möjligheter till en kortare och effektivare instanskedja än i de nuvarande förvaltningsdomstolarna.

Den totala handläggningstiden borde kunna bli kortare

Handläggningstiderna i miljödomstolarna är för närvarande något längre än i länsrätterna när det gäller överklagade ärenden. Det beror till viss del på skillnader i domstolarnas processledning och överprövningens omfattning. En del av de ärenden som överklagas till miljödomstolarna, framför allt de tillståndsärenden som prövas i miljöprövningsdelegationerna, är också förhållandevis komplicerade och därmed tidskrävande. Eftersom det inte – i vart fall inte i detta skede – föreslås några ändringar avseende de regler som styr processen och överprövningens omfattning eller de materiella reglerna i övrigt bör handläggningstiderna inom en rimlig tid kunna bli desamma som i länsrätterna och på sikt förhoppningsvis också kortare.

Det är en förutsättning att miljödomstolarna får tillräckligt med ekonomiska och personella resurser så att de kan ha en snabb, effektiv och rättssäker handläggning. För det stora flertalet PBL-mål, dvs. byggloven, blir instanskedjan kortare och därmed borde den totala handläggningstiden bli kortare. Ett stort antal mål prövas dock endast i en domstolsinstans och det är viktigt att denna prövning är korrekt och snabb.

Talerätten skiljer sig åt

Reglerna om vem som har rätt att föra talan i domstol är olika i miljöbalken och PBL. Ett exempel på detta är att vissa miljöorganisationer har rätt att föra talan i mål om tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken. Någon motsvarighet finns inte i PBL. Skillnader finns även i fråga om möjligheterna för statliga myndigheter att överklaga. Naturvårdsverket får enligt miljöbalken överklaga exempelvis strandskydds- och tillståndsärenden medan Boverket, som har den allmänna uppsikten över plan- och bygg-

nadsväsendet i landet, inte har någon motsvarande möjlighet enligt PBL.

Behovet av ändring av reglerna om rätten att komma till tals enligt PBL är ett av flera områden som PBL-kommittén kommer att behandla i det fortsatta arbetet och som kommer att redovisas i slutbetänkandet. Frågan om talerätt har koppling till vilken överprövning som fortsättningsvis skall ske av de beslut som överklagas enligt PBL. Talerätsfrågor kommer att aktualiseras även i Miljöbalkskommitténs fortsatta utredning om prövningsorganisationen.

Domkretsindelningen skär igenom de administrativa gränserna

Domkretsindelningen är en fråga som får praktisk betydelse för kommuner, myndigheter och enskilda. Miljödomstolarnas domkretsar, som bygger på avrinningsområden, stämmer inte överens med den administrativa indelning i kommun- och länsgränser som gäller för ärenden enligt PBL. Detta förhållande är inte specifikt för PBL-ärenden utan är också aktuellt i de fall det är kommuner eller länsstyrelser som fattar det första beslutet enligt miljöbalken, till exempel avseende strandskyddsdispenser.

Praktiska skäl talar för att de områden som miljödomstolarna i dag täcker, och som har sin bakgrund i de tidigare vattenomstolarnas indelning, bör gälla även i ett system där all tillståndsprövning sker i förvaltningsmyndighet i första instans. En förändrad organisation för tillståndsprövning enligt miljöbalken kan ge förutsättningar att ändra grunderna för miljödomstolarnas domkretsar, vilket kan vara angeläget från PBL-synpunkt. En särskild fråga som dock måste utredas är hur vattenverksamheter även fortsättningsvis kan prövas på ett rationellt sätt, både vad avser tillstånds- och ersättningsfrågor. Det bör också uppmärksammas att de indelningsgrunder som gäller på olika områden inte är koordinerade och att det kan leda till praktiska problem; både miljödomstolarna och vattendistriktet indelas utifrån naturliga avrinningsområden men omfattar ändå olika geografiska områden, samtidigt som deras områden inte stämmer överens med de administrativa kommun- och länsgränserna.

Avslutande reflektioner

Sammanfattningsvis kan sägas att ett första steg i form av en samordnad överprövning i miljödomstolarna troligtvis kan få en del positiva effekter direkt. Vissa kan antas uppkomma genom möjligheterna till en samlad prejudikatbildning och samordnad överprövning av skilda beslut rörande samma verksamhet. Andra effekter får man på längre sikt och dessa kräver ändrade materiella regler och därmed ett ökat närmande mellan systemen.

Effekterna ur ett PBL-perspektiv beskrivs närmare i nedanstående avsnitt.

8.3 Särskilda effekter av en samordning ur ett PBL-perspektiv

I det föregående avsnittet har effekterna beskrivits mer samlat. I detta avsnitt följer mer utförliga beskrivningar av några av effekterna ur ett mer renodlat PBL-perspektiv.

Man bör vara medveten om att de flesta överklagade PBL-ärenden inte ställer krav på en samordning med miljöbalksärenden. Utvecklingen går dock mot att kopplingarna blir fler.

8.3.1 Ökad koncentration och ökade möjligheter att prioritera handläggningen av PBL-ärenden

Förslaget innebär att överprövningen koncentreras till för närvarande fem miljödomstolar. En nackdel kan vara att miljödomstolarna kommer att tillföras en stor mängd mål som kommer att kräva syn på plats, eftersom syn är mycket vanligt i PBL-mål. En överföring av PBL-ärendena avseende bygglov skulle därmed försämra närheten för rätten eftersom det är domstolen som reser till de platser där syner genomförs. Det finns också en risk att handläggningstiderna förlängs till följd av en koncentration eftersom en effektiv resursanvändning kan förutsätta att resorna samordnas.

En fördel med en överföring till miljödomstolarna kan vara att miljödomstolarna troligen har bättre förutsättningar att prioritera PBL-målen än vad länsrätterna har. Länsrätterna har att prioritera PBL-målen gentemot en stor måltilldelning i övrigt där vissa av målen har en klar förturskaraktär, t.ex. rörande tvångsomhändertagande av barn eller missbrukare. Antalsmässigt skulle PBL-målen

och miljöbalksmålen vara lika många i miljödomstolarna. Detta kan jämföras med PBL-målen i länsrätterna som utgör endast ca 1 100 av totalt nära 90 000 mål.

8.3.2 Särskild kompetens kommer att behövas i miljödomstolarna

Miljödomstolarna har i dag en särskild kategori anställda vid domstolarna som benämns miljöråd. De skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. Miljörådet utgör tillsammans med en lagfaren domare rätten vid avgörande av bl.a. överklagade ärenden. Något utpekat krav på särskild kompetens genom krav på att sammansättningen skall vara särskild vid avgöranden av PBL-ärenden finns i dag inte för förvaltningsdomstolarna.

När det gäller överklagade bygglov och andra beslut enligt PBL som prövas i länsrätt prövas överklagandena i ordinär sammansättning, dvs. med en domare och tre nämndemän. Anledningen till detta är att det framför allt är rättsfrågor som prövas. Ett krav på särskild sammansättning skulle därmed innebära en förändrad ambition avseende dessa ärenden. I sammanhanget bör även erinras om möjligheten att remittera målen till myndigheter som har särskild sakkunskap, ex. Riksantikvarieämbetet och Boverket, samt att förordna sakkunniga när behovet uppkommer.

I detta skede föreslås ingen förändring avseende de ärenden enligt PBL som regeringen i dag överprövar, dvs. särskilt detaljplaner. Det finns ändå anledning att här nämna något om behovet av kompetens för hanteringen av dessa ärenden för det fall att en överföring skulle ske till domstolar. Den kompetens som efterfrågas vid en överprövning av framför allt detaljplaner skiljer sig från de kompetenskrav som ställs på miljöråden. Vid prövning av detaljplaner m.m. kan det utöver jurister behövas t.ex. arkitekter eller antikvariskt kunniga personer. Ett alternativ till att ha kompetensen inom den egna organisationen kan vara att remittera ärenden till myndigheter och att förordna sakkunniga inom områden där särskilda kunskaper behövs. Ytterligare ett alternativ kan vara att låta personer med särskild kunskap ingå i rätten som särskilda ledamöter eller särskilt utsedda nämndemän. Detta förekommer i dag i kommunala mål och fastighetstaxeringsmål i länsrätter och kammarrätter.

Det är viktigt att miljödomstolarna tillförs den kompletterande kompetens som kan krävas för att pröva överklagade PBL-beslut. Vilka kompetenskrav som bör ställas framöver med en lösning enligt denna modell behöver emellertid utredas ytterligare. Kraven kan t.ex. komma att påverkas av eventuella förändringar som kan bli resultaten av PBL-kommitténs arbete med bl.a. översynen av PBL:s olika planformer och översynen av byggfrågornas behandling.

I länsrätterna är handläggare, dvs. föredragande och notarier, viktiga i beredningen av ärenden. De är också viktiga i miljödomstolarna. Handläggarna kan avlasta domarna och det förekommer också att föredragandena är specialiserade inom vissa områden. Om handläggningen skall bli effektiv och rättssäker är det viktigt att det finns tillräckligt med handläggare i de utbyggda miljödomstolarna.

Utbildningsinsatser kommer att krävas för att de utbyggda miljödomstolarna skall kunna handlägga ärenden enligt PBL.

8.4 Fortsatta samordningsåtgärder

En gemensam instansordning för överprövning skulle alltså kunna vara ett första steg i att närma prövningssystemen i miljöbalken och PBL till varandra. Men samordningsbehoven är betydligt större än så. Genomgången i avsnitt 7.4 visar på en stor spännvidd i samordningsproblemen samtidigt som det står klart att enbart en gemensam instansordning för överprövning inte löser de samordningsfrågor som där pekas ut.

Det är emellertid svårt att utan mer utförliga utredningar bedöma hur samordningsbehoven kan tillgodoses och i vilken turordning eventuella förslag bör behandlas. En rimlig hypotes är att de bör hanteras efterhand som det bedöms lämpligt och mot bakgrund av resultatet av de inledande åtgärderna.

Merparten av de områden kommittéerna angett som tänkbara för en samordning förutsätter en mer eller mindre omfattande genomgång av förfaranderegler och/eller av materiella regler i miljöbalken och PBL. I anslutning till en utredning om en gemensam instansordning för överprövningar enligt miljöbalken och PBL kan det dock finnas utrymme för att överväga andra frågeställningar. Så kan det exempelvis undersökas hur långt man kan nå i fråga om en tidsmässig samordning av olika förfaranden utan att komma in på en mer långtgående samordning av de båda regelverken. De ytter-

ligare områden för samordning som aktualiseras bör dock så långt möjligt vara konkreta och avgränsade.

8.5 Det fortsatta utredningsarbetet

Utgångspunkten för det fortsatta utredningsarbetet är att en önskvärd samordning inte kan åstadkommas i ett sammanhang utan får ske stegvis. Samordningsfrågans vidd och komplexitet ställer krav på hur det fortsatta utredningsarbetet skall bedrivas. För att kunna överblicka det stora ämnesområdet och effektivt driva utredningen framåt är det viktigt att det finns förutsättningar för en samlad insats med en bred praktisk och teoretisk kompetens inom både miljöbalken och PBL.

En förbättrad samordning mellan PBL och annan lagstiftning rör inte enbart samordningen med miljöbalken. Ett fortsatt och utvidgat arbete avseende samordningsfrågorna skulle också kunna omfatta samordningen med infrastrukturlagarna, fastighetsbildningslagen, kulturminneslagen samt andra lagstiftningar som hanterar den fysiska utformningen och vår livsmiljö. Även fördelningen av beslutsansvaret mellan domstolar, centrala verk, länsstyrelser och politiska instanser kan behöva ses över vid en fördjupad översyn av samordningsbehovet. Utrymmet för samordning av medborgar- och sakägarinflytande skulle kunna rymmas inom ramen för ett sådant arbete. Ett arbete med en sådan bredd är dock allt för omfattande för att kunna rymmas inom ramen för PBL-kommitténs arbete.

Oberoende av det fortsatta utredningsarbetet bör man inom ramen för dagens system fortsätta och fördjupa samordningen, till exempel genom ett närmande mellan olika förvaltningar och ett samarbete kring olika frågor som rör samma verksamhet.

9 Prövning i förvaltningsdomstol utan överprövning i länsstyrelse – ett tänkbart alternativ enligt PBL-kommittén

PBL-kommittén har övervägt olika alternativ och har funnit att utöver modellen som innebär en överprövning i miljödomstolar är det ytterligare en modell för att korta instanskedjan för PBL-ärenden som är intressant att belysa mer utförligt. Denna modell innebär en fortsatt överprövning i förvaltningsdomstolar men instanskedjan kortas genom att länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser.

En sådan lösning innebär att man kan säkra en domstolsprövning i ett tidigare skede än i nuläget för det stora flertalet mål, dvs. framför allt byggloven. Hur man skall göra med regeringsärendena kräver ytterligare överväganden. Modellen stämmer väl överens med den allmänna ordningen att myndigheters beslut överprövas i allmänna förvaltningsdomstolar. Den ger också en bättre spridning över landet än miljödomstolsalternativet.

9.1 Prövning i förvaltningsdomstol – några utgångspunkter

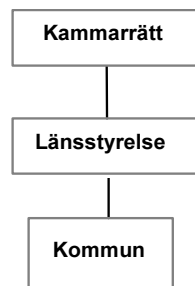
PBL-kommittén har övervägt olika alternativ och funnit att det utöver modellen med överprövning i miljödomstolar finns anledning att redovisa ytterligare en modell för att korta instanskedjan. Frågan är hur ett sådant alternativ skall se ut. Skall man följa den struktur som gäller för hanteringen av jämförbara ärenden enligt annan lagstiftning eller är förhållandena i PBL-ärendena så specifika att man har tillräckliga skäl för att skapa en särskild ordning?

Rent allmänt sett är kommittén medveten om att det krävs starka skäl för att skapa särlösningar. Inom domstolsväsendet finns sedan några år en allmän strävan att renodla prövningssystemen bl.a. genom att successivt avveckla specialdomstolar och förskjuta tyngdpunkten i dömandet till första instans. En strävan är också att

tillgodose rätten till domstolsprövning inom den ordinarie prövningen och inte genom den särlösning som rätten till rättsprövning innebär. PBL-kommittén har inte funnit tillräckliga skäl för att göra avsteg från ordningen att dömandet skall ske i allmänna förvaltningsdomstolar eller allmänna domstolar.

En modell för överprövning som har aktualiserats inom ramen för PBL-kommitténs arbete och som innebär en särlösning jämfört med dagens ordning är ett förslag som innebär att länsstyrelserna och en enda kammarrätt skulle vara överprövningsinstanser.

Skiss över en modell med endast länsstyrelser och en domstol som överprövningsinstanser



PBL-kommittén har övervägt denna modell. Fördelen med modellen är att instanskedjan skulle bli mycket kort. Nackdelarna är dock betydande. Modellen innebär att en mellaninstans skulle vara första och enda domstolsinstans. Domstolen skulle handlägga alla PBL-ärenden i landet och med tanke på det förhållandevis stora antalet mål, värdet av att ha kännedom om de lokala förhållandena samt att det är mycket vanligt med syn i dessa mål skulle resursåtgången för en domstol bli orimlig. Kravet på prövningstillstånd för prövning kommer inte att kunna behållas, i vart fall inte i sin nuvarande form, om Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning skall kunna uppnås. PBL-kommittén har funnit att det inte finns anledning att beskriva modellen ytterligare eftersom skälen för en speciallösning av detta slag för PBL-ärenden inte är tillräckligt starka.

9.2 Alternativa sätt att korta instanskedjan inom det nuvarande systemet

9.2.1 Prövning i länsstyrelse eller länsrätt är en huvudfråga

Ur ett PBL-perspektiv framhålls den dubbla prövningen på länsnivå som särskilt tveksam när man strävar efter en snabb process och färre instanser. Att det i dag finns två överprövande myndigheter med länen som administrativa indelningsgrunder är följden av den instansordningsreform som skedde i mitten av 1990-talet, då tyngdpunkten i dömandet fördes ner från kammarrätterna till länsrätterna.

I sammanhanget är det naturligt att diskutera om det är just på länsnivån som en ändring bör ske. Att ta bort någon av de högre domstolsinstanserna, dvs. kammarrätterna eller Regeringsrätten skulle vara ett allt för stort avsteg från den gällande generella ordningen. Kommittén har därför inte funnit skäl att utreda detta närmare. Valet står då mellan att ta bort länsstyrelserna eller länsrätterna ur överprövningskedjan. Denna fråga har utretts tidigare och ännu inte lett till några förslag. Det finns för- och nackdelar med båda instanserna.

9.2.2 Förvaltningsdomstolsmodellen förutsätter att länsstyrelserna tas bort ur överprövningskedjan

Efter den instansordningsreform som genomfördes i mitten av 1990-talet flyttades tyngdpunkten i dömandet till länsrätterna. Att ta bort dessa som överprövningsinstanser skulle således innebära en återgång till ett tidigare system. Dessutom skulle kravet på prövningstillstånd knappast kunna upprätthållas om kammarrätten blir första domstolsinstans med hänsyn till de krav som ställs i Europakonventionen och därmed också i svensk lag. Tar man bort länsrätterna skulle det således kunna bli fråga om sakprövning i två instanser, dvs. i länsstyrelser och i kammarrätter, till skillnad från om man tar bort länsstyrelserna då sakprövningen endast behöver ske i länsrätterna.

Om man tar bort länsstyrelserna som överprövningsmyndigheter skulle man också få en enklare och mer enhetlig ordning i förhållande till den ordning som normalt gäller för överprövning av förvaltningsbeslut, dvs. från en myndighet direkt till

domstol. I dag är det i andra sammanhang ovanligt med överprövning av länsstyrelser innan domstolsprövning.

Andra fördelar med lösningen är att domstolarna har regler om muntlig förhandling, i demokratisk ordning valda nämndemän och att domstolarna inte har någon roll i de tidigare prövningarna.

Länsstyrelsernas handläggning anses av många vara effektiv och det anses generellt sett finnas en hög kompetens hos länsstyrelserna. Länsstyrelserna har i olika sammanhang uttryckt en oro för att det kan vara svårt att behålla och rekrytera kompetent personal, bl.a. jurister och arkitekter, om överprövningarna av ärenden enligt PBL tas bort. Det påtalas också en risk att länsstyrelserna går miste om den helhetssyn som de anställda kan få genom bredden i dagens arbete eftersom de har möjlighet att följa de olika skeendena enligt PBL, t.ex. från inledande planering till överklagat beslut om kontrollplan. Skulle länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser är det därför viktigt att se över möjligheterna att säkra kompetensförsörjningen inom länsstyrelserna även fortsättningsvis.

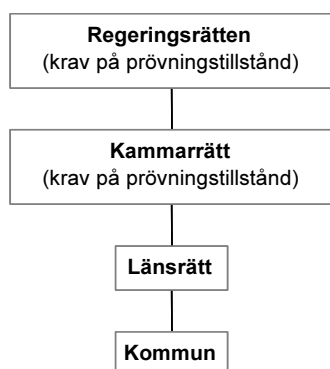
En fördel med lösningen är att länsstyrelsernas roller kan renodlas. Skulle man ta bort länsstyrelserna som överprövande myndigheter skulle deras roller enligt PBL renodlas till samråd, tillsyn och kontroll. Genom renodlingen skulle länsstyrelserna förhoppningsvis kunna stärka dessa roller.

I dag anges en av fördelarna med överprövningen i länsstyrelserna vara den samlade kompetens som finns inom organisationen, t.ex. när det gäller planerings- och miljökunnande. I nuläget finns inte den breda kompetensen i de allmänna förvaltningsdomstolarna och troligen skulle det krävas extra resurser i domstolarna för att tillgodose kompetenskraven. Ett alternativ kan vara en ordning där de särskilda kompetenserna inom sakområden som kan behövas i ett enskilt ärende hämtas in genom remisser eller särskilda förordnanden. I sådana fall kan länsstyrelserna vara viktiga remissinstanser.

Det finns en risk för ökade kostnader om länsstyrelserna tas bort. Skälen till detta är bl.a. följande. Det kommer att bli fler ärenden med syn i länsrätterna. Länsstyrelsernas arbete i nuvarande system medför att länsrätterna i nuläget får ett bättre beslutsunderlag än om det skulle komma direkt från kommunerna. Värdet av andra faktorer, t.ex. att domstolsprövning kan garanteras i ett tidigare skede, måste emellertid också beaktas när man tar ställning till de samlade effekterna.

Sammantaget är bedömningen att vid ett val mellan att ha länsstyrelser eller länsrätter kvar, talar övervägande skäl för att länsstyrelserna inte längre bör överpröva PBL-beslut om nuvarande förvaltningsdomstolsmodell skall behållas och effektiviseras. Framför allt är det möjligheten att tillgodose Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning i ett tidigare skede och att behålla den nuvarande instansordningen för de allmänna förvaltningsdomstolar, som talar för att länsrätterna och inte länsstyrelserna behålls i ett alternativ med förvaltningsdomstolar.

Den modell som blir följden av en förändring av detta slag, och som kallas förvaltningsdomstolsalternativet, kommer att se ut på följande sätt.



9.3 Beslut som kan bli aktuella för överprövning i allmänna förvaltningsdomstolar

Med den skisserade modellen som grund har PBL-kommittén övervägt vilka beslut som kan bli aktuella att överpröva i förvaltningsdomstolarna efter att länsstyrelserna tagits bort ur instanskedjan och vilka effekter alternativet kan få för skilda beslut. Kommittén har också övervägt om det finns möjligheter att åstadkomma en ökad samordning mellan PBL och miljöbalken också i detta alternativ.

9.3.1 Regeringsärendena

De ärenden enligt PBL som kommer under regeringens prövning i nuläget är av olika slag. Den största gruppen består av överklagade detaljplaner. Dessutom finns det möjlighet att överklaga länsstyrelsernas beslut enligt 12 kap. PBL om upphävande av detaljplaner och områdesbestämmelser m.m. till regeringen. Denna typ av ärenden är mycket ovanliga. Vidare skall överklagade beslut om bygglov m.m. som rör en fråga av särskild betydelse för bl.a. Försvarsmakten överlämnas av domstol till regeringen för prövning.

Det skulle vara en fördel om instansordningen blev enhetlig för alla överklagade PBL-ärenden. Dessutom har de ärenden som regeringen överprövar ofta ett innehåll som i vart fall i vissa delar innebär en myndighetsutövning mot enskild och därmed enligt Europakonventionen skall kunna bli föremål för domstolsprövning. Dagens ordning kan således ifrågasättas.

En överföring av regeringsärendena till domstolarna är som tidigare angetts en omdiskuterad fråga som kräver ytterligare överväganden. PBL-kommittén vill därför återkomma i denna fråga i samband med slutbetänkandet.

9.3.2 Laglighetsprövningsmålen

För de ärenden som idag överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, dvs. framför allt översiktsplaner, innebär denna modell inga förändringar. Prövningen kommer fortsättningsvis att ske i länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten med krav på prövningstillstånd för prövning i sak i kammarrätt och i Regeringsrätten.

9.3.3 Möjligheter och begränsningar för samordning med miljöbalken

Om man genomför Miljöbalkskommitténs förslag att all tillståndsprövning skall ske i förvaltningsmyndigheter i första instans blir den största delen av de mål som prövas i miljödomstol överklagade mål. I överklagade mål enligt miljöbalken tillämpas förvaltningsprocesslagen. Det är således samma processlag som idag används i förvaltningsdomstolarna. Om alla tillståndsärenden framöver skall prövas av förvaltningsmyndigheter som första instans minskar

antalet ärenden i miljödomstolarna. Arbetsunderlaget för miljödomstolarna skulle kunna minska i så stor utsträckning att det är tveksamt om det finns underlag för fem miljödomstolar fortsättningsvis. Med hänsyn till detta finns det i denna modell anledning att fundera på en samordning av överprövningarna genom överförande av mål och ärenden enligt miljöbalken till prövning i förvaltningsdomstol.

PBL-kommittén anser dock att det inte finns rimliga skäl att avveckla de nyligen inrättade miljödomstolarna. Eftersom de frågor som aktualiseras i miljöbalksmål kan vara komplicerade krävs att man kan upprätthålla kompetens inom området för att kunna handlägga målen på ett rättssäkert och effektivt sätt. Med hänsyn till detta är det en nackdel om målen sprids på allt för många domstolar. För att kunna tillgodose kraven på koncentration av miljöbalksmålen skulle prövningen därför behöva begränsas till en prövning vid ett fåtal länsrätter i alternativet med förvaltningsdomstolar. Detta skulle innebära att antingen skulle samordningen bara kunna ske vid vissa länsrätter eller att PBL-målen måste koncentreras till ett fåtal länsrätter.

9.4 För- och nackdelar med en fortsatt prövning i förvaltningsdomstolar

En prövning i förvaltningsdomstolar efter ett borttagande av länsstyrelserna ur prövningskedjan har flera fördelar, men också vissa nackdelar. Nedan följer en beskrivning av några av de för- och nackdelar som en lösning av detta slag innebär.

Man behåller strukturen att allmänna förvaltningsdomstolar överprövar myndighetsbeslut

De allmänna förvaltningsdomstolarna har som huvudsaklig uppgift att pröva tvister mellan enskilda och det allmänna, dvs. stat eller kommun. De allmänna domstolarna har till uppgift att lösa tvister mellan enskilda och frågor om ansvar för brott. Uppdelningen är dock inte helt konsekvent, bl.a. har miljödomstolar och fastighetsdomstolar, som är delar av tingsrätter, bland sina uppgifter att pröva tvister av det slag som prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar redan i dag den största andelen överklagade PBL-ärenden, särskilt överklagade bygglov. Genom att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna avgöra i princip samtliga PBL-ärenden även fortsättningsvis behåller man den struktur som gäller som huvudprincip, dvs. att myndighetsbeslut överklagas till dessa domstolar. Den nuvarande uppdelningen mellan de olika domstolsslagen kan på så sätt behållas.

Regeringsrätten blir även fortsättningsvis prejudikatinstans i de aktuella PBL-ärendena.

Dessutom har förvaltningsdomstolarna utvecklat en praxis när det gäller överprövning avseende allmänna intressen som innebär att prövningen i princip bör begränsas till om beslutet håller sig inom det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. En sådan prövning är mer begränsad än den typiska miljödomstolsprövningen.

De allmänna förvaltningsdomstolarna har erfarenhet av att handlägga PBL-ärenden

En förändring enligt den skisserade modellen innebär endast att antalet mål som kommer till domstolarna blir fler om man tar bort länsstyrelserna ur instanskedjan. Skulle också regeringsärendena i ett senare skede föras över till domstolarna blir det ytterligare ett tillskott av mål, men huvuddelen av PBL-ärendena handläggs redan i domstolarna. De allmänna förvaltningsdomstolarna har redan erfarenhet av PBL-ärenden och den föreslagna förändringen innebär således ingen förändring när det gäller vad domstolarna har att pröva materiellt sett.

Spridningen av målen över landet är bättre i förvaltningsdomstolsalternativet än i miljödomstolsalternativet

Spridningen i landet är densamma om länsstyrelserna tas bort ur instanskedjan som om de finns med. PBL-målen kommer således att handläggas vid 23 länsrätter. Genom att målunderlaget blir större kommer de enskilda länsrätterna att få fler mål att handlägga. Belastningen till följd av behovet av resor minskar om fler domstolar kan dela på resandet. Länet som utgör grunden för en läns-

rätts ansvarsområde, med undantag för Västra Götalands län som är uppdelat mellan tre länsrätter, kan anses ge ett rimligt resavstånd för ett dömmande i första instans.

Ett borttagande av länsstyrelserna i stället för länsrätterna säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede

Ett borttagande av länsstyrelserna ur överprövningsorganisationen för att undvika dubbla prövningar på länsnivå innebär bl.a. att rätten till domstolsprövning säkras i ett tidigare skede. Därmed uppfylls Europakonventionens krav i ett tidigare skede än i dagsläget. Genom att föra bort överprövningarna från länsstyrelserna kommer de också att ha möjlighet att stärka sina uppgifter som samrådsparter och utövare av tillsyn. Lösningen innebär också att man inte gör något avsteg från principen att tyngdpunkten i dömandet skall ligga i första instans, dvs. i länsrätt.

Den totala handläggningstiden borde kunna bli kortare

Eftersom det kommer att krävas prövningstillstånd för prövning i två av de tre överprövande instanserna kommer handläggningstiden troligen bli något kortare i detta alternativ än det alternativ som innebär en prövning i miljödomstolarna. Dessutom kommer sista instans att vara en renodlad prejudikatinstans, dvs. Regeringsrätten, till skillnad från Miljööverdomstolen som både är prejudikatinstans och mellaninstans.

Resurstillskott kommer att behövas i länsrätterna

Resurserna behöver ökas i länsrätterna om överprövning skall ske direkt i länsrätt eftersom länsstyrelserna i dag avgör ca 2 600 PBL-ärenden, exklusive planärendena, mot länsrätternas ca 1 100 ärenden. Dessutom kan kammarrätterna och troligen också Regeringsrätten räkna med en ökning av antalet inkommande mål om länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser.

10 En jämförelse mellan miljödomstolsalternativet och förvaltningsdomstolsalternativet

Båda de alternativa modellerna – miljödomstolsalternativet med länsstyrelserna kvar som prövningsinstanser och förvaltningsdomstolsalternativet utan länsstyrelserna i instanskedjan – tillgodoser olika krav som kan ställas ur ett PBL-perspektiv. I miljödomstolsalternativet öppnar man för möjligheten till en mer långtgående samordning av miljöbalken och PBL utan att man för den skull binder sig för hur långt samordningen bör drivas. I förvaltningsdomstolsalternativet får man i stället fortsättningsvis arbeta utifrån antagandet att utvecklingen får ske parallellt men att onödig dublerad handläggning bör undvikas.

PBL-kommittén anser i nuläget att miljödomstolsalternativet är något mer fördelaktigt än förvaltningsdomstolsalternativet. Valet av lösning är inte givet och därför anser PBL-kommittén att en remissbehandling bör föregå det slutliga ställningstagandet i fråga om den framtida instansordningen för PBL-ärenden.

Både miljödomstolsalternativet med länsstyrelserna kvar som prövningsinstanser och förvaltningsdomstolsalternativet utan länsstyrelserna i instanskedjan tillgodoser olika krav som kan ställas ur ett PBL-perspektiv.

PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har efter diskussioner kommit fram till att en strävan bör vara att successivt förbättra samordningen mellan miljöbalken och PBL. Ett första steg i form av en samordnad instansordning för överprövning enligt miljödomstolsalternativet kan ge en grund för det fortsatta samordningsarbetet utan att man för den skull binder sig för hur långt samordningen bör drivas. En samordnad instansordning bör leda till att man kommer till rätta med vissa av dagens problem, t.ex. ökar möjligheterna till enhetlig praxis. Genom att ta tillvara möjligheterna till tidsmässig koordinering av vissa ärenden bör effektiviteten kunna öka. Om vissa PBL-ärenden förs över till miljödom-

stolarna ökar möjligheterna till koncentration och till att bygga upp en specialistkompetens inom området. En annan effekt av samordningen kan vara att systemet för överprövning av beslut som rör mark- och miljöfrågor blir mer överskådligt för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda. En förändring avseende överprövningen av vissa PBL-ärenden enligt detta alternativ ger anledning att överväga ändrad domkretsindelning för miljödomstolarna, namnbyte på domstolarna och vilket kompetenstillskott som kan behövas.

Väljer man i stället förvaltningsdomstolslösningen kommer samordningen av miljöbalken och PBL att behöva inriktas på en tydligare uppdelning mellan regelverken. Skälet till detta är bl.a. att det inte är rimligt att föreslå en avveckling av miljödomstolarna som inrättades så sent som 1999. Därmed kommer risken för att få oförenliga utslag från de högsta instanserna att kvarstå.

Ur ett rent PBL-perspektiv har förvaltningsdomstolsalternativet vissa fördelar, bl.a. har de allmänna förvaltningsdomstolarna redan i dag erfarenhet av PBL-målen och tillgängligheten till domstolen är bättre än i miljödomstolsalternativet. Förvaltningsdomstolarna kommer att behöva förstärkas om man tar bort länsstyrelserna ur instanskedjan. Problemet med att prioritera PBL-målen framför andra mål kommer troligen att kvarstå om man genomför detta alternativ eftersom PBL-målen trots allt utgör en mycket begränsad del av det totala antalet mål som förvaltningsdomstolarna har att handlägga.

Eftersom ett första steg i en förbättrad samordning mellan miljöbalken och PBL kan vara en samordnad instansordning för överprövning och en sådan samordning inte är möjlig i förvaltningsdomstolsalternativet är detta alternativ enligt PBL-kommittén ett något sämre alternativ än miljödomstolsalternativet. Valet av lösning är inte givet och en remissbehandling bör därför föregå det slutliga ställningstagandet i fråga om lämplig instansordning för PBL-ärenden.

11 Konsekvensbedömningar

Oavsett vilken av modellerna som väljs kommer antalet instanser att minska för det stora flertalet PBL-ärenden som överklagas, i huvudsak bygglov. Därmed bör också den totala handläggningstiden för dessa ärenden minska.

En överföring av överprövningen av de aktuella PBL-ärendena till miljödomstolarna skulle troligen ge en ojämn fördelning mellan miljödomstolarna, där Stockholms tingsrätt kan antas få den största delen mål. Den närmare fördelningen behöver ses över.

I nuläget är det för tidigt att uttala sig om kostnadseffekter av PBL-kommitténs och Miljöbalkskommitténs gemensamma förslag och förslagen i övrigt.

Enligt PBL-kommitténs uppfattning bör en samordnad överprövning avseende PBL- och miljöbalksärenden på sikt leda till besparingar, inte minst om samordning också sker av de materiella reglerna. Själva överföringen kommer att ge vissa extra kostnader inledningsvis. Totalt sett bör handläggningen på sikt bli billigare även om kvaliteten på avgörandena höjs som en effekt av samordningen och koncentrationen.

Oavsett vilken av modellerna som väljs – miljödomstolsalternativet med länsstyrelserna kvar som prövningsinstanser eller förvaltningsdomstolsalternativet utan länsstyrelserna i instanskedjan – blir det en instans mindre för de PBL-ärenden som överklagas, i huvudsak bygglov. Därmed bör den totala handläggningstiden för dessa ärenden minska.

En överföring av PBL-mål i enlighet med Miljöbalkskommitténs och PBL-kommitténs gemensamma förslag skulle innebära en fördubbling av antalet mål till miljödomstolarna om man utgår ifrån dagens tilldelning. Den närmare fördelningen mellan de olika miljödomstolarna är det för tidigt att uttala sig om, bl.a. eftersom PBL-kommittén kan komma att föreslå ändringar som påverkar

antalet inkommande mål. En grov skattning utifrån dagens situation visar att miljödomstolen i Stockholms tingsrätt skulle få den största tilldelningen PBL-mål, motsvarande ca en tredjedel av det totala antalet mål. Miljödomstolarna i Växjö och Vänersborgs tingsrätter skulle kunna få en tilldelning på någonstans mellan 25 och 30 procent vardera och de båda miljödomstolarna i norr, dvs. Umeå och Östersunds tingsrätter skulle få sammanlagt ca 10 procent. Fördelningen behöver utredas närmare om man skall gå vidare med denna modell.

När det gäller konsekvenser för småföretagarna så är kommitténs bedömning att småföretagarna gynnas av en ökad samordning mellan PBL och miljöbalken också när det gäller instansordningen. Möjligheterna till samordning och en enhetlig bedömning ökar om prövningarna sker på samma ställe och detta bör vara en fördel för småföretagarna.

Också det alternativa förslag som PBL-kommittén har tagit fram kommer med största sannolikhet att ha positiva effekter för de små företagen bl.a. eftersom ett minskat antal instanser kan leda till att den totala tidsåtgången för att få ett slutligt beslut troligen kommer att minska.

Av PBL-kommitténs direktiv framgår att kommunernas starka inflytande över planeringen bör ligga fast och detta är en av utgångspunkterna för PBL-kommitténs arbete. Kommunernas självbestämmande påverkas bl.a. av den rätt till överprövning av kommunala beslut som PBL ger, överprövningens omfattning och möjligheterna att sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe. I detta delbetänkande lämnas inga förslag som påverkar dessa förhållanden. Förslagen avseende förändrad instansordning innebär endast en organisatorisk förändring och inga förändringar avseende de materiella reglerna eller reglerna som berör förfarandet och innebär därför inga förändringar av det kommunala självbestämmandet.

De alternativa prövningsorganisationer som nu är tänkta att bli föremål för remisshantering bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande

av ledamöterna *Inga Berggren (m)* och *Joakim Bergström (fp)*

PBL-kommittén redovisar i sitt delbetänkande en huvudmodell – gemensam med Miljöbalkskommittén – och en alternativ modell för ny organisation för instansordningen för prövningen av överklaganden enligt PBL.

Regeringen anger i tilläggsdirektiven till PBL-kommittén (Dir. 2003:172) att det är angeläget att en samordning kan ske då Miljöbalks- och PBL-kommittéerna behandlar frågan om instansordningen för prövningen av överklaganden. Det synes vara förnuftigt och rationellt.

Vi delar i stort kommitténs överväganden om för- och nackdelar med de två redovisade modellerna. Huvudmodellen, med en samordnad överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden i utbyggda miljödomstolar, löser delar av den påtalade bristen på samordning mellan lagarna. Alternativmodellen, med prövning i förvaltningsdomstol utan överprövning i länsstyrelse, uppfyller Europakonventionens krav på domstolsprövning i ett tidigare skede än idag, och har fördelen att länsstyrelsernas roll kan renodlas.

Vi vill som kommentar till det delbetänkande som nu ska remissbehandlas anföra följande:

Det finns mycket som talar för att det finns ett behov av ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken för att lösa de problem som uppstår, dels då samma åtgärder eller verksamheter prövas enligt båda lagarna, dels i de fall där frågor ”faller mellan stolarna” och inte prövas i tillräcklig omfattning enligt någon av lagarna.

Ingen av kommittéerna har dock i uppdrag att utreda en fullständig sammanläggning av miljöbalken och PBL, två lagar som hittills utvecklats som två parallella plansystem.

Innan en grundläggande diskussion förts om vägval för framtiden eller en ordentlig genomlysning gjorts av långsiktiga konsekvenser av en eventuell successiv sammansmältning av lagsystemen, är vi inte redo att i denna första omgång förorda ett av alternativen framför det andra.

Kommittédirektiv



Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir.
2002:97

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs.

Kommitténs förslag skall tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling manifesteras i miljökvalitetsmålen. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén skall också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering,
- detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktioner.

Vid sidan av de övergripande målen om hållbar utveckling skall kommittén särskilt beakta behovet av att förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande. Kommittén skall i detta syfte prioritera utformandet av förslag till en ny samlad instansordning för överklaganden enligt PBL. En analys skall vidare göras om hur konkurrensaspekter skall kunna vägas in i bedömningar enligt PBL.

Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska unionen (EU) och internationella förpliktelser i övrigt skall beaktas.

Översynen skall inbegripa uppgiften att sammanställa och strukturera och vid behov komplettera de förslag om ändringar i plan- och bygglagen som tidigare har framförts och där något slutligt ställningstagande ännu inte har skett. Det står kommittén fritt att ta upp alla delar av plan- och bygglagstiftningen.

Bakgrund

De senaste årens allmänna utveckling

Villkoren för den fysiska planeringen och byggandet har förändrats i flera väsentliga avseenden under senare år. I många kommuner ökar befolkningen med stora krav på bostadsbyggande och infrastruktur som följd. I flertalet kommuner är dock utvecklingen den motsatta, befolkningen minskar. Vidare innebär internationaliseringen av ekonomin en fortlöpande förändring. Därmed förändras även förutsättningarna för lokal och regional utveckling.

Samtidigt sker en vitalisering av arbetet med utvecklingsfrågor på regional och lokal nivå. Programformen och partnerskapstanken utvecklas genom att olika sektorer och organisationer i ökande utsträckning deltar i och samverkar kring utvecklingsarbetet. Insikten om betydelsen av att samverka över sektorsgränser och större geografiska områden ökar. På den regionala nivån pågår försök med olika former av utökat självstyre och andra samverkansformer. En översyn av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har aviserats (prop. 2001/02:7).

Sveriges medlemskap i EU innebär på många sätt en utmaning för den svenska förvaltningskulturen. Bland annat det förhållandet att olika initiativ, rekommendationer och direktiv skall genomföras i svensk förvaltning och lagstiftning innebär, när det gäller den fysiska planeringen och byggandet, i viss utsträckning en inskränkning av kommunernas handlingsutrymme.

Även i andra avseenden har det svenska samhället förändrats efter den nuvarande plan- och bygglagstiftningens tillkomst. Byggindustrin har koncentrerats ytterligare. Tidigare statlig och kommunal verksamhet har i ökad utsträckning privatiserats eller utsatts för konkurrens. Detta har bl.a. lett till att planeringen nu är mindre enhetlig inom landet.

Bostadsbyggandet har legat på en mycket låg nivå under flera år. Efter 1990-talets krisår har en viss återhämtning börjat i byggsektorn med ett något ökat byggande av bostäder. Samtidigt har bostadsbristen i landet ökat, främst i tillväxtregionerna. I dessa beräknas sysselsättning och befolkning öka kraftigt fram till 2010. Ett lågt bostadsbyggande riskerar att begränsa den ekonomiska tillväxten i såväl tillväxtregionerna som i landet som helhet. Tillgången på mark för bostadsbyggande och kostnaderna för markanskaffning och kommunala avgifter är faktorer av stor betydelse för produktionskostnaden och bostadsbyggandet. De regionala skillnaderna på bostadsmarknaden är betydande. I dag råder bostadsbrist i 77 kommuner med tillsammans hälften av landets befolkning. Bostadsbristen är koncentrerad till tillväxtområdena. Samtidigt möter andra regioner problem som hänger samman med vikande befolkningstal och svag ekonomisk tillväxt.

Boendekostnaderna i Sverige är bland de högsta i Europa, vilket beror på de höga produktionskostnaderna till följd av bl.a. bristande konkurrens i byggsektorn. Detta problem har fått ökad uppmärksamhet på senare tid. I många kommuner minskar det kommunala markinnehavet genom överlåtelser till privata intressenter. Till detta kan läggas att byggföretagen numera i allt större utsträckning bygger i egen regi för senare försäljning till offentliga eller privata ägare. Denna utveckling innebär att nya aktörer kommer till, liksom en ny rollfördelning och förskjutningar i maktförhållanden mellan samhället, näringslivet och den enskilde.

Även konkurrensförhållandena och den höga prisnivån inom handeln i Sverige har uppmärksammats på senare tid. Kommunernas planering har betydelse för förutsättningarna för etablering av nya företag på marknaden. Möjligheterna till nyetablering är en grundläggande förutsättning för en fungerande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser. Detta förhållande gäller givetvis också inom byggområdet.

Diskussionen om medborgarinflytande och medborgerliga rättigheter har under senare år varit livlig i Sverige. Inte minst har frågan om kvinnors och mäns lika möjligheter att delta i och påverka samhällsutvecklingen kommit i fokus på ett annat sätt än tidigare. Forskning och utveckling visar på vikten av att samhällsplaneringen svarar mot såväl kvinnors som mäns behov, värderingar och livsvillkor. Barns rättigheter, liksom behoven hos den ökande andelen äldre och hos människor med funktionshinder, har också fått ökad uppmärksamhet. Frågor om etnisk diskriminering och

boendesegregation har stor aktualitet. Bristande tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder uppmärksammas allt mer som en form av diskriminering. Intresset för kultur- och kulturmiljöfrågor ökar kraftigt. Utvecklingen inom IT-området ger nya möjligheter för olika grupper inom samhället att få information och delta i beslutsprocesser.

Miljö- och hälsofrågor med anknytning till fysisk planering och bebyggelse ägnas stort intresse. Det handlar om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer möjligheter till en god livsmiljö och välfärd. Dagens miljöproblem medför dessutom avsevärda kostnader genom bl.a. produktionsförluster, materialförstöring, försämrad hälsa, förstörelse av det fysiska kulturarvet och utarmning av såväl förnybara som icke förnybara naturresurser. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling har till stor del fångats upp i arbetet med de 15 nationella miljö kvalitetsmålen.

Strategier för hållbar samhällsutveckling har de senaste åren fått en ökad betydelse i svensk politik. Planering, byggande och förvaltning av den byggda miljön betraktas i dag som en del i den samlade politiken för en hållbar utveckling. Sammantaget ställer utvecklingen nya och ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Lagändringar efter PBL-reformen

I det system av regler som lägger fast förutsättningarna för samhällsbyggandet spelar plan- och bygglagstiftningen en central roll. PBL trädde i kraft den 1 juli 1987 efter ett långvarigt utredningsarbete.

I slutet av 1992 beslutades om en mera omfattande översyn av plan- och bygglagstiftningen. Efter förslag från Plan- och byggtutredningen reformerades lagstiftningen därefter vid flera tillfällen. Den 1 juli 1995 överfördes huvuddelen av de tekniska kraven på byggnadsverk från PBL till BVL. Ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande infördes för de byggtekniska kraven. Den 1 januari 1996 genomfördes andra lagändringar som syftade till ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Ändringarna innebar bl.a. en förstärkning av översiktsplaneringen och en utvidgning av medborgarinflytandet. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 förtydligades vidare förutsättningarna för kommunerna att ta ett större ansvar för arkitektoniska värden och kulturmiljövärden.

Tillkomsten av miljöbalken har lett till vissa följdändringar i PBL, främst med anledning av att lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. överfördes till miljöbalken.

Genom ändringar i PBL, som trädde i kraft den 1 juli 2001, ställs det numera tydligare krav på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med iordningställande och ändring av allmänna platser. Ändringarna innebär också att enkelt avhjälpna hinder i befintliga lokaler och på befintliga allmänna platser bör vara åtgärdade senast vid utgången av 2010.

Tidigare och pågående utredningsarbete

Vissa av Plan- och byggutredningens förslag har inte resulterat i några slutgiltiga ställningstaganden från regeringens sida. Det gäller bl.a. förslag om en ny instansordning för prövningen av överklaganden (SOU 1994:134) och frågor rörande plangenomförande (SOU 1996:168). Jämställdhetsrådet för transporter och IT pekade vidare i sitt betänkande (SOU 2001:44) på behovet av att tydliggöra jämställdhet i PBL.

Under de senaste åren har också från andra håll väckts många förslag till ändringar i plan- och bygglagstiftningen bl.a. från Svenska kommunförbundet, Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stadsbyggnadskontor. Även Boverket och Riksantikvarieämbetet har redovisat behovet att se över olika frågor som rör plan- och bygglagstiftningen. Konkurrensverket har funnit att konkurrensaspekterna inte tillmätts tillräcklig betydelse vid kommunernas planering för handeln.

Vidare har Handikappombudsmannen i sin 8:e rapport till regeringen "Tänk tillgängligt" påtalat brister i lagstiftningen.

Plan- och bygglagstiftningen berörs också av utredningsarbete som redan pågår. Det gäller bl.a. inom Miljöbalkskommittén (M 1999:03) i de delar miljöbalksöversynen kan innebära förändringar av reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken av frågor om hushållningen med mark och vatten, samt när det gäller miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Regeringen tillkallade genom beslut den 15 juni 2000 en nationalkommitté för att ytterligare förankra, samordna och utveckla arbetet med Sveriges åtaganden inom Agenda 21 och Habitatagendan (dir. 2000:48 samt 2001:121). Nationalkommittén ska redovisa en samlad slutrapport senast den 31 januari 2003.

Regeringen tillsatte i januari 2001 en särskild arbetsgrupp för att bereda frågor om ändringar i instansordningen för överklagande av beslut enligt PBL. Utgångspunkten för arbetet har varit att avlasta regeringen prövningen av överklagade ärenden enligt PBL och att förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Arbetsgruppen överlämnade i juni 2002 en avslutande promemoria (M2002/2275/R).

Statens energimyndighet fick 2000 i uppdrag att ta fram områden med särskilt goda förutsättningar för vindkraftverk samt lämna förslag till planeringsmål för vindkraften. Energimyndigheten, som rapporterade sina slutsatser i maj 2001, berörde i sin rapport bl.a. regional och kommunal tillståndsgivning.

Regeringen har vidare i februari 2002 tillsatt en kommission för att bl.a. föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn (dir. 2002:24).

En parlamentarisk kommitté (dir. 2002:11) har fått i uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden, samt överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan.

Regeringen har även tillsatt en utredning av skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. (dir. 2002:96).

Av regeringen redovisade behov av översyn

Regeringen har i olika sammanhang de senaste åren redovisat behov av översyn av plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten har i de flesta fall varit intresset av en planering som syftar till ett mera hållbart samhällsbyggande. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) uttalas bl.a. att regeringen anser att tiden är mogen för en översyn av PBL i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling. I propositionen slås fast att den byggda miljön skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö, natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas, byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Detta ger förutsättningar för att miljö kvalitetsmålen, tillsammans med andra nationella mål, skall kunna vägleda fysisk planering och samhällsbyggande mot ekologisk hållbarhet.

I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55) anges vidare att regeringen avser att i den aviserade översynen av PBL, i förhållande till hållbar utveckling, inbegripa frågan om etablering av externa köpcentra för dagligvaruhandel. Analyser av den nuvarande situationen visar att etablering av sådana köpcentra innebär längre transporter och att antalet mindre butiker har minskat med försämrad tillgänglighet för vissa icke bilburna grupper. Inför beslut om etablering är det därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter bl.a. på trafikarbete, luftföroreningar, bullerstörningar och intrång i natur- och kulturlandskap. Det är också angeläget att möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning samt effekterna på serviceutbud och tätortscentra både i ett lokalt och mellankommunalt perspektiv utreds och redovisas. En etablering av externa köpcentra kan också ge positiva effekter, bl.a. ett ökat utbud och lägre priser. Det är därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter på konsumentpriserna. I detta sammanhang måste det även studeras vilka möjligheter det finns för etablering av lågprisbutiker i kommunernas stadskärna och närområde. Närvaron av konkurrerande butiker har positiva effekter för kommuninnevanorna, bl.a. genom ett ökat utbud i form av flera typer av butiker och nya kedjor och därigenom lägre priser. Konkurrensförhållandena inom detaljhandeln och dess betydelse för prisnivån tas också upp i propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140). Regeringen konstaterar i propositionen att konkurrensen i Sverige inom detaljhandeln, och särskilt på dagligvaruområdet, är svag och att prisskillnaderna inom detaljhandeln mellan olika regioner är stora. Konkurrensverket har i sina rapporter kunnat konstatera att dessa problem alltjämt kvarstår och pekar på olika kommuners tillämpning av PBL som en viktig förklaringsfaktor till de prisskillnader som finns.

I regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) uttalas bl.a. att tidigare ändringar i PBL bör följas upp avseende vilken effekt de har haft för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen. Olika undersökningar påvisar det värde som den tätortsnära naturen har för människors välbefinnande. Samtidigt visar dock erfarenheten att natur- och kulturmiljövården liksom friluftslivet ibland har svårt

att hävda sina intressen gentemot andra motstående intressen, t.ex. infrastruktur, bostadsbyggande eller annan exploatering. Särskilt i storstadsregionerna – med ett stort utbyggnadsbehov – utsätts kvarvarande grönområden för ett stort tryck. I skrivelsen redovisar regeringen vilka frågor som är särskilt viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet. Dit hör frågor om bl.a. behovet av tätortsnära natur. Den fysiska planeringen ses som ett viktigt instrument i arbetet med att säkra värdefulla grönområden.

Också när det gäller frågor om byggkvalitet och inomhusmiljö har en översyn aviserats. I propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) anges bl.a. att frågan om hur plan- och bygglagstiftningens och miljöbalkens bestämmelser skall kunna samverka för att stödja uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen bör utredas. Frågor som rör inomhusmiljöproblem, avseende bl.a. fukt och mögel, förutsätts komma att beröras vid översynen. Vidare anges att olika frågor om hur tillsyn och kontroll i samband med byggande kan förbättras skall utredas. Även frågor om hur information om byggprodukter och byggnader skall kunna göras mera tillgänglig förutsätts tas upp vid översynen.

I propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) betonas att de olika formerna för fysisk planering är kopplade till varandra. Därigenom finns ett grundläggande behov av samordning och samsyn.

Ett behov av att se över plan- och bygglagstiftningen också från andra utgångspunkter har redovisats bl.a. i propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (prop. 2000/01:26). Regeringen betonar där det angelägna i att en god planberedskap finns i kommunerna och att de möjligheter som redan nu finns att förenkla planprocessen tas till vara. En kartläggning av mark- och planberedskapen inom sju län tyder på en otillräcklighet i vissa kommuner även om mark- och planberedskapen generellt sett är tillfredsställande. Vidare anges att regeringen avser att pröva också andra åtgärder som kan bidra till att göra planprocessen smidigare och snabbare samt att en översyn i syfte att bl.a. förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut har påbörjats inom berörda departement.

I propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) föreslås en ny inriktning för främjande av elproduktion från förnybara energikällor. Som ett mål föreslås att användningen av el från förnybara energikällor skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till 2010. I fråga om el från vatten-

kraft konstaterar regeringen att möjligheterna till ytterligare ökning av vattenkraftsproduktionen är begränsade. Av miljöskäl är det, enligt regeringen, inte önskvärt med en omfattande utbyggnad. I propositionen föreslås också att ett nationellt planeringsmål för vindkraft fastställs till en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015. De föreslagna målen innebär ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Riksdagens krav på översyn

Riksdagens revisorer har, efter förslag från bostadsutskottet, genomfört en granskning av plan- och byggprocessen. Arbetet har redovisats i revisorernas förslag 2001/02:RR8. Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2001/02:BoU6 ställt sig bakom revisorernas förslag att en bred översyn av PBL bör komma till stånd. Utskottet framhåller emellertid att översynen inte bör ha en total och genomgripande revidering av PBL som syfte. Enligt utskottets mening har PBL i sina huvuddrag visat sig svara mot de krav som kan ställas på ett regelsystem för planering och byggande.

Översynen bör enligt utskottet även gälla uppgiften att sammanställa och strukturera de överväganden och förslag om PBL som tidigare framförts i flera utredningar och där den fortsatta beredningen ännu inte lett fram till ett ställningstagande. En prioriterad fråga bör vara att överväga åtgärder som kan motverka förseningar i plan- och byggprocessen. I översynen bör också frågor om bygglov, tillsyn och kontroll kunna övervägas.

Enligt utskottet bör översynen bedrivas så att resultat och förslag kan redovisas etappvis. Vissa avgränsade frågor bör således kunna övervägas med förtur. Detta gäller exempelvis frågan om systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 2001/02:155).

Behovet av en översyn

Sedan plan- och bygglagstiftningen infördes har den reviderats vid ett flertal tillfällen. Vissa av dessa förändringar har varit av relativt omfattande karaktär. Av flera skäl bör emellertid, som framgår av

bakgrundsbeskrivningen, en samlad översyn nu ske av lagstiftningen.

Många av de frågor som en översyn av plan- och bygglagstiftningen berör är av stor betydelse såväl för samhället som för enskilda. En bred översyn av lagstiftningen skall också beröra viktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen som PBL reglerar. Ett antal olika frågor kan visserligen vara av avgränsad karaktär och skulle därför, som också bostadsutskottet uttalat, i och för sig kunna prövas i särskild ordning. Även begränsade ändringar i delar av plan- och bygglagstiftningen får emellertid ofta konsekvenser för andra delar av denna lagstiftning. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, ändamålsenligt att den översyn som nu behöver göras så långt möjligt hålls samman och görs i ett sammanhang, vilket inte hindrar att brådskande frågor kan prövas med förtur.

Regeringen anser det angeläget att en översyn av den omfattning och betydelse som nu behöver göras får en tillräcklig politisk förankring. En parlamentarisk kommitté bör därför tillkallas för en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Utgångspunkter för utredningsarbetet

Övergripande mål

Kommittén skall ha tre övergripande mål som utgångspunkt för sitt arbete. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Under senare år har betydelsen av en hållbar samhällsutveckling betonats alltmer. Det innebär bl.a. att markanvändningsplanering och bebyggelseutveckling måste präglas av en helhetssyn där långsiktig hållbarhet vävs samman och bedöms utifrån ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.

Den fysiska planeringens betydelse för långsiktig hållbarhet har också betonats i en rad propositioner och skrivelser till riksdagen under senare år. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) redovisas vad målen om hållbar utveckling innebär för olika politikområden.

Från miljösynpunkt är det särskilt viktigt att beakta vilken betydelse de senaste årens miljöpolitiska reformer, bl.a. miljöbalken och miljömålsarbetet, har för lagstiftningen på plan- och byggområdet. Bland miljömålen bör givetvis i det sammanhanget särskilt nämnas miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, men även övriga mål har stor betydelse.

Det är vidare angeläget att beakta hur den fysiska planeringen kan främja en socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling. En omsorgsfull planering kan skapa förutsättningar för bl.a. goda sociala miljöer och en bebyggelsemiljö som bidrar till jämlika och värdiga levnadsförhållanden för alla. En socialt hållbar utveckling innebär bl.a. att den byggda miljön skall vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald. Även insatser som underlättar vardagslivet, såsom tillgång till service av olika slag, goda kommunikationer och annan infrastruktur är av stor betydelse. Vårt behov av kultur – i dess vidare bemärkelse – måste också beaktas. Bebyggelsens kulturhistoriska, arkitektoniska och konstnärliga värden skall tas till vara och utvecklas. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den fysiska planeringens och byggandets betydelse när det gäller att främja målen om exempelvis god folkhälsa, jämställdhet, integration, full delaktighet i samhällslivet, trygghet samt goda livsvillkor för barn och ungdomar. Att integrera våra boendemiljöer med närhet till natur och grönområden samt tillgång till egen koloni- eller odlingslott är exempel på sådana insatser. Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter bör särskilt beaktas hur barns och ungdomars inflytande på samhällsplaneringen kan komma till uttryck. Därutöver är ett av de nationella målen för handikappolitiken att samhället utformas så att alla människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 1999/2000:79). Det är därför viktigt att frågor

som rör tillgänglighet och användbarhet för alla beaktas vid en översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Samtidigt måste också andra viktiga politikområden beaktas, exempelvis konkurrensaspekter. En av de viktigaste faktorerna som bestämmer konkurrenssituationen är möjligheterna för en aktör att etablera sig på en marknad. Tillämpningen av plan- och bygglagen har stor betydelse för de förutsättningar för konkurrens som etableras regionalt och lokalt.

Av betydelse från ekonomisk – men också från social och ekologisk – synpunkt är bl.a. ett byggande som långsiktigt uppfyller samhällets krav och en planering som främjar investeringar för en hållbar tillväxt och en balanserad regional utveckling. Byggsektorn som sådan har dessutom stor betydelse för samhällsekonomin. En dåligt fungerande byggsektor med bristande konkurrens och höga byggkostnader drabbar hela samhällsekonomin. En väl fungerande plan- och bygglagstiftning är alltså ett viktigt instrument i samhällsbyggandet och i arbetet med att nå en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt.

Det är angeläget att beslutsprocessen uppfyller höga krav på både effektivitet och rättssäkerhet. Genom lagstiftningen skall säkerställas att det finns en balans mellan alla de olika intressen som behöver tillgodoses vid fysisk planering och utformningen av bebyggelsen. Ställningstaganden i markanvändningsfrågor innebär regelmässigt avvägningar mellan intressen av olika slag. Det kan gälla avvägningar mellan samhällets intressen och enskildas intressen, mellan stat och kommun, mellan kommuner, mellan olika sektorsintressen och mellan enskilda intressen inbördes, men också mellan dagens och kommande generationer. Kravet på en lämplig balans mellan olika berörda intressen påverkar både lagstiftningens materiella innehåll och de regler som styr beslutsprocessen. Många av de frågor som behandlas i den fysiska planeringen har alltså stor betydelse såväl för det allmänna som för enskilda. Demokrati- och rättighetsperspektivet måste därför genomsyra hela planeringsprocessen samtidigt som kraven på en effektiv beslutsprocess tillgodoses. En viktig fråga som bör belysas i detta sammanhang är hur olika intresseorganisationer, bl.a. handikapporganisationer, kan ges ett ökat inflytande i plan- och byggprocessen.

Regional samverkan

De senaste åren visar på växande regionala klyftor mellan avfolknings- och tillväxtregioner. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) redovisar regeringen sin syn på den regionala utvecklingen. En viktig utgångspunkt är att regionerna skall växa utifrån sina egna förutsättningar. Kommittén bör undersöka hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till detta och hur den kan stimulera en ökad kommunal och regional samverkan. Genomförandet av EU:s planerings- och utvecklingssamarbete sker i dag utanför PBL-systemet och kommittén bör därför söka finna metoder för att förena den traditionella fysiska planeringen med samhällsplaneringen i övrigt.

Den regionala planeringsnivån är viktig när nationellt beslutade åtgärder och mål skall genomföras lokalt. Detta gäller exempelvis för att finna lämplig lokalisering för utbyggnad av vägar, järnvägar, elektronisk kommunikation och el- och värmeproduktionsanläggningar, t.ex. vindkraftsanläggningar. Det gäller givetvis också i hög grad för bostadsbyggandet. För att uppnå de ur ett helhetsperspektiv bästa lösningarna, med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen, behövs en ökad samordning över administrativa gränser. Kommittén bör undersöka hur lagstiftningen kan bidra till att så sker samt överväga hur länsstyrelsens roll kan utvecklas i syfte att bevaka att nationella mål får genomslag på regional och lokal nivå. Detta gäller även övriga markanvändningsbeslut med betydelse för en hel regions utveckling.

Transporternas miljöpåverkan måste beaktas i sammanhanget. I propositionen Svenska miljömål anförs att åtgärder måste vidtas som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad riktning. En del i det arbetet är att åstadkomma ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. Att skapa förutsättningar för alternativa transportformer är en annan del i det arbetet.

Översiktlig planering

PBL innehåller i dag ett system med dels icke bindande översiktliga planer, dvs. regionplaner och översiktsplaner, dels rättsverkande planer för begränsade områden, nämligen detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

En kommunal översiktsplan är avsedd att utgöra ett underlag såväl för beslut enligt plan- och bygglagstiftningen som för tillämpningen av andra lagar. Översiktsplaneringen bedrivs med mycket olika engagemang i landets kommuner. Ett antal kommuner använder planinstrumentet som ett sätt att föra en strategisk dialog om markanvändningen och bebyggelseutvecklingen, medan andra i hög grad har äldre, inaktuella planer som inte tjänar sitt syfte. Formerna för översiktsplaneringen behöver därför vitaliseras för att bli mer ändamålsenliga och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Även planernas formella ställning kan behöva övervägas, liksom om det finns skäl att på ett tydligare sätt ange och prioritera vilka sakfrågor som bör behandlas i planeringsarbetet. Det är även angeläget att samverkansformerna mellan översiktsplanering och arbetet med såväl bevarandefrågor som Agenda 21 utvecklas, liksom att olika sektorsvisa planeringsprocesser samordnas inom kommunen. Därvid kan även frågor om planering för varu- och serviceförsörjning aktualiseras.

Lagstiftningen bör vidare säkerställa att den kommunala planeringen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mel-lankommunala frågor och mål.

Aktualitetsprövningen av planerna behöver skärpas.

Detaljplaner m.m.

PBL-reformen innebar bl.a. en decentralisering av beslutsfattandet i markanvändningsfrågor till kommunerna. Den statliga kontrollen regleras i 12 kap. PBL som anger att länsstyrelsen skall ingripa i vissa särskilt angivna fall då viktiga allmänna intressen inte tillgodosetts. Länsstyrelsen förutsätts vidare spela en aktiv roll genom information och samråd under pågående planering.

Kommunernas starka inflytande över den fysiska planeringen bör ligga fast. Genom bl.a. tillkomsten av nya EG-rättsliga krav kan emellertid kommunernas handlingsfrihet i markanvändningsfrågor begränsas i vissa avseenden och den statliga kontrollen därmed be-

höva utvidgas. Även i övrigt kan behöva studeras om den statliga kontrollen är ändamålsenligt utformad i förhållande till samhällsutvecklingen.

Nuvarande bestämmelser om detaljplan och de rättsverkningar som är knutna till en sådan plan bygger på att planen tillgodoser ett allmänt intresse som kommunen står som garant för. Detaljplanearbetet har dock i ökad utsträckning inriktats på planer för begränsade utbyggnadsprojekt. Detaljplaner för större områden, där samlade bedömningar görs vad gäller markanvändningen och där också frågor om bevarande och förvaltning av befintliga miljöer tas upp, är numera sällsynta. När det gäller de projektinriktade planerna låter många kommuner den som skall exploatera området ta en aktiv del i planarbetet. De samlade konsekvenserna av planeringen och bebyggelseutvecklingen kan därigenom bli oklara, om inte översiktsplaneringen på ett aktivt sätt behandlar sådana frågor. Vad den utvecklingen innebär både för olika allmänna intressen och för berörda enskilda parter bör analyseras.

I sammanhanget måste även det samhälleliga intresset av sunda konkurrensförhållanden tillgodoses som skapar utrymme för en mångfald av aktörer, bl.a. på byggmarknaden och inom handeln. Konkurrensverket har föreslagit att konkurrensaspekterna uttryckligen bör vägas in i de bedömningar som görs med stöd av PBL. Kommittén bör göra en analys av förslaget och därvid undersöka om det finns alternativa förslag till förändringar som kan tjäna samma syfte.

En konsekvens av att enskilda aktörer har fått en allt viktigare roll vid samhällsutbyggnaden är att också genomförandet av planer nu i större utsträckning läggs på enskilda huvudmän. Plan- och byggtredningen föreslog bl.a. att den nuvarande huvudregeln om att kommunen normalt skall vara huvudman för allmänna platser skulle modifieras. Också dessa frågor behöver övervägas vidare. Om kommunerna skall tillåtas överlämna plangenomförandet till enskilda huvudmän måste emellertid också prövas om det behövs kompletterande regler som säkerställer att olika allmänna intressen och motstående enskilda intressen inte åsidosätts.

En annan utgångspunkt vid en analys av det nuvarande plansystemet är frågan om det ger tillräckliga möjligheter till en effektiv process för att få till stånd från allmän synpunkt angelägna investeringar i bl.a. bostadsbyggande, infrastruktur och elektroniska kommunikationer. Därvid behöver hela kedjan från översiktsplanering och detaljplanering till bygglovsprövning och genomförande-

frågor i övrigt studeras. Det kan även vara nödvändigt att se över hur denna kedja av frågor hanteras i kommunerna. Frågan om de nuvarande planformerna är ändamålsenliga eller om de behöver kompletteras eller på annat sätt förändras kan behöva tas upp.

Planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning. Många kommuner synes knappast alls använda dem. Plan- och byggutredningen föreslog att fastighetsplanen skulle avskaffas som särskild planform. Frågan bör nu tas upp på nytt. Institutet områdesbestämmelser har inneburit vissa problem vid tillämpningen främst vad gäller frågan om vad som kan regleras genom områdesbestämmelser. Det bör därför, mot bakgrund av erfarenheterna, övervägas vilket behov det finns av en sådan planform och hur regleringen i så fall bör vara utformad.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Bebyggelsen och den byggda miljön är av stor betydelse för möjligheterna att skapa en hållbar samhällsutveckling. Den har en socialt viktig funktion, en stor kulturell och ekonomisk betydelse samt svarar för en stor del av samhällets resursförbrukning och miljöpåverkan. Alla delar av hållbarhetsbegreppet kan sålunda appliceras på bebyggelsen. Det är därför väsentligt att den lagstiftning som styr byggandet, bebyggelsens utformning och dess förvaltning inriktas mot hållbarhet. Kommittén bör konkretisera hur detta kan utformas. Vidare bör planläggning och bygglov, som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden, utvecklas och göras effektiva, bl.a. för att möjliggöra att miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls.

Den 1 juli 1995 infördes ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk. Bygglovsprövningen enligt PBL begränsades samtidigt till att avse en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades tillsammans med regler om byggprodukter till BVL.

Grundläggande utgångspunkter för förändringarna var att klargöra gränsdragningen mellan statens, kommunernas och enskildas ansvar inom byggandet. Genom de nya reglerna har tydliggjorts att det är byggherren som har ansvaret för att uppfylla de i lagstiftningen angivna kraven på egenskaper hos byggnader. Det är också

byggherrens ansvar att styrka att byggnaden uppfyller kraven. För att säkerställa att byggherren har tillgång till nödvändig kompetens skall enligt gällande lagstiftning en s.k. kvalitetsansvarig utses av byggherren.

Det nya kontrollsystemet har i olika sammanhang utsatts för kritik, bl.a. avseende den kvalitetsansvariges roll och kompetens. Kritiken har förstärkts av de brister i det praktiska genomförandet som på senare tid har uppmärksammats vid flera större byggprojekt. Kommittén bör se över lagstiftningen med utgångspunkt i att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte bör ändras. Däremot kan olika parter uppgifter, roller och ansvar inom kontrollsystemet behöva förtydligas och utvecklas. I sammanhanget bör den förändrade byggherrollen särskilt belysas liksom frågor om ansvar. Även i övrigt behöver övervägas om de former för kontroll som det nuvarande systemet innehåller är ändamålsenliga och tillförlitliga. Det bör därför prövas vilka förändringar i lagstiftningen som behövs för en effektiv kontroll av att samhällskraven på byggnader infrias, t.ex. krav på tillgänglighet och en god inomhusmiljö. I detta sammanhang bör möjligheten att utveckla den kvalitetsansvariges roll i byggprocessen belysas. Även de olika kontrollfunktionerna, exempelvis bygganmälan och slutanmälan, kan behöva analyseras. Kommittén skall beakta Byggherrens arbete med förslag till åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn. Även frågor om finansieringen av tillsynen och kontrollen kan behöva belysas.

PBL och BVL

BVL reglerar förutom frågor som rör tekniska egenskapskrav på byggnader också frågor om byggprodukter. I den delen syftar lagen bl.a. till att ge erforderligt lagstöd för genomförandet av olika EG-rättsliga krav. Det förhållandet att BVL innehåller både regler om byggnader som flyttats över från PBL och EG-influerade regler om byggprodukter har inneburit en delvis svåröverskådlig lagstiftning. Till svåröverskådligheten bidrar att vissa krav på byggnaders tekniska egenskaper samt de regler om tillsyn och kontroll som är knutna till bygglagstiftningen finns i PBL. En samlad genomgång bör göras av regleringen i PBL och BVL av olika tekniska frågor, inbegripet frågor om byggprodukter och frågor om tillsyn, kontroll

och sanktioner. Syftet bör vara att pröva på vilket sätt bygglagstiftningen kan göras mera tydlig och överskådlig. Vid en sådan bedömning bör hänsyn tas till behovet av att regelsystemet fortlöpande kan anpassas till nya förutsättningar, bl.a. från ett EG-perspektiv. Det bör i samband därmed också övervägas om det är lämpligt att flytta de regler om byggande i teknisk mening som nu finns i PBL i syfte att samla bestämmelser om byggande i en lag.

Beslutsprocessen

Den granskning av lagstiftningen som riksdagens revisorer har gjort har som utgångspunkt haft plan- och byggprocessens längd. Denna fråga har också tidigare diskuterats, särskilt under perioder med högkonjunktur. Det finns farhågor för att angelägna investeringar i bl.a. bostadsbyggande försenas i onödan genom ett alltför utdraget beslutsförfarande. Förslag till förändringar i syfte att påskynda förfarandet har förts fram från olika håll. En samlad genomgång av frågor som rör beslutsprocessens effektivitet är därför en central uppgift vid den översyn som nu skall göras.

Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb, effektiv och medverkar till att angelägna samhällsåtgärder såsom utbyggnad av t.ex. infrastruktur och bostäder kan genomföras utan tidsutdräkt. Samtidigt måste rättssäkerheten tillgodoses för enskilda som berörs och tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för allmänheten när det gäller frågor av betydelse för samhällsutvecklingen. Detta förutsätter att beslutsunderlaget är tillräckligt, t.ex. genom att konsekvenserna i olika avseenden är redovisade.

Till frågan om beslutsprocessernas effektivitet hör frågan om instansordningen för överklaganden. I dag är prövningssystemet splittrat där regeringen prövar vissa ärenden medan andra ärenden prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Frågan om en ny instansordning, där regeringen avlastas prövningen av överklaganden enligt PBL, har utretts vid flera tillfällen. Sedan januari 2001 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till en ändrad instansordning. Uppdraget att finna en långsiktig, samlad lösning av denna fråga bör emellertid nu tas över av kommittén. Regeringen avser dock att under innevarande år återkomma med ett förslag om en begränsad förändring innebärande att de bygglovsärenden m.m. som regeringen i dag prövar

förs över till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Prövningen av överklagade detaljplaner m.m. förutsätts därvid ligga kvar hos regeringen i avvaktan på resultatet av den vidare översyn som kommittén skall göra.

En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker organisation. Härvid bör även instansordningen i annan planeringslagstiftning uppmärksammas.

PBL ger som tidigare nämnts kommunerna ett avgörande inflytande över markanvändningen och över de avvägningar mellan olika allmänna intressen som är en viktig del av planeringsarbetet. För den nuvarande prövningen av överklaganden, i första hand detaljplaner, gäller därför som en allmän princip att det organ som prövar överklaganden normalt inte på talan av enskilda ändrar de kommunala bedömningarna när det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad. Prövningen inriktas i stället främst på frågor om de kommunala beslutens laglighet och då bl.a. på att olika enskilda intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Vid den översyn som nu skall göras av instansordningen bör också övervägas om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt i lag uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten när det gäller lämplighetsavvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet. Därvid kan behöva övervägas såväl om de materiella reglerna i PBL kan förtydligas som om grunderna för överprövningen kan preciseras.

Vid diskussionen om hur beslutsprocessen i plan- och byggfrågor skall kunna effektiviseras har också frågan om möjligheterna att överklaga olika kommunala beslut ofta tagits upp. Nuvarande regler om vilka som skall betraktas som parter i olika slag av ärenden enligt PBL, och som därmed skall höras före beslut och kunna överklaga, är delvis oklara. Översynen bör därför omfatta också dessa frågor. Därvid bör intresset av effektivitet och snabbhet beaktas, vilket bl.a. innebär att det så långt möjligt bör undvikas att samma frågor överprövas flera gånger under den samlade processen av beslut rörande planer, bygglov och olika genomförandefrågor. Det är samtidigt nödvändigt att de som påverkas av besluten verkligen har möjlighet att framföra synpunkter och att kunna överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs. Vid översynen av dessa frågor behöver också den utveckling som nu sker inom miljörätten beaktas och som, delvis mot bakgrund av EG-rättsliga krav, innebär bl.a. att allmänhetens och olika organisatio-

ners rätt att få tillgång till information och att delta i beslutsprocesser utvidgas.

Internationella åtaganden

Inom miljöområdet gäller en rad EG-rättsliga krav som påverkar beslut om markanvändning och byggande. Byggområdet påverkas vidare av en rad direktiv som rör bl.a. byggprodukter och energifrågor. Regleringarna är i stor utsträckning tvingande för medlemsstaterna. Olika ändringar har successivt gjorts i svensk lagstiftning som rör plan- och byggfrågor för att anpassa lagstiftningen till EG-rättsliga krav. En samlad genomgång och analys behöver nu göras av de EG-regler som kan påverka plan- och bygglagstiftningen. Därvid behöver bedömas om de åtgärder som hittills vidtagits för att införliva reglerna med svensk rätt är tillräckliga och ändamålsenliga. Bedömningen bör i detta sammanhang begränsas till konsekvenserna för plan- och bygglagstiftningen. När det gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan bör bedömningen dock avse alla de åtgärder som behövs för direktivets genomförande i svensk lagstiftning. Även det föreslagna direktivet om byggnaders energiprestanda KOM (2000) 226 slutlig, som för närvarande behandlas i Ministerrådet och Europaparlamentet och förväntas kunna träda i kraft hösten 2002, bedöms i flera delar få konsekvenser för plan- och bygglagstiftningen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el innehåller en artikel (artikel 6) om att medlemsstaterna skall utvärdera nuvarande lagar och författningar m.m. Syftet är bl.a. att hinder i lagstiftningen eller andra hinder för en ökning av produktionen av sådan el skall undanröjas, bl.a. genom effektivare och snabbare förfaranden.

En utgångspunkt för översynen är att den svenska regleringen bör utformas på ett sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att berörda EG-rättsliga krav genomförs fullt ut. Samtidigt bör så långt möjligt den nuvarande lagstiftningens systematik behållas och dubbelprovning undvikas. Behovet av att skapa enkla och överskådliga regler bör uppmärksammas särskilt.

Sverige har under många år haft en aktiv roll i det internationella samarbetet på handikappområdet. FN:s generalförsamling antog

1993 standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. En av reglerna tar särskilt sikte på frågan om tillgänglighet till bl.a. den yttre miljön och att krav på tillgänglighet bör ställas från början, när den yttre miljön utformas och byggs upp.

Översynen skall i övrigt ske med beaktande av de krav som ställs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Miljömålen

För flera av de nationella miljö kvalitetsmålen har den fysiska planeringen stor betydelse. Som framhållits i den senaste propositionen om de svenska miljömålen är det med hänsyn till målens övergripande karaktär inte möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Det är emellertid viktigt att en närmare analys nu görs dels av vilka konsekvenser miljö målen har för den fysiska planeringen och byggandet, dels av behovet av ändringar i plan- och bygglagstiftningen för att underlätta arbetet med att uppnå målen. En särskilt viktig fråga är därvid sambandet mellan den fysiska planeringen och trafikutvecklingen samt möjligheterna att genom denna planering främja en omställning till ett hållbart transportsystem. Också de frågor om sambandet mellan fysisk planering, kulturmiljö- och naturvård som behandlats i regeringens skrivelse om en samlad naturvårdspolitik kan behöva övervägas vidare.

Av särskild betydelse i sammanhanget är miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Svenska miljömål (bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) skall den fysiska planeringen och samhällsbyggandet senast 2010 grundas på program och strategier för bl.a. hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. En annan del i arbetet är att skapa förutsättningar för alternativa transportformer. I målet ingår också frågor bl.a. om hur energianvändningen skall effektiviseras och hur förnybara energiresurser skall tas till vara.

Samordning med miljöbalken

Genom miljöbalken samordnades den svenska miljölagstiftningen. Den med PBL nära sammanhängande lagen om hushållning med naturresurser m.m. inordnades i balken. I arbetet med följdlagstiftning till miljöbalken gjordes i huvudsak formella ändringar för att anpassa också plan- och bygglagstiftningen till balken. En bredare genomgång av frågan om samordningen mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken bör emellertid nu göras. Därvid bör så långt möjligt resultatet av pågående översyn av miljöbalken beaktas.

En särskild samordningsfråga rör det förhållandet att t.ex. olika verksamheter som kan innebära miljöstörningar prövas såväl enligt miljöbalken som enligt PBL. I princip är det då olika aspekter som prövas och för att en verksamhet skall få bedrivas måste den vara tillåtlig enligt båda lagarna. Miljöbalken och plan- och bygglagstiftningen gäller således parallellt. I praktiken kan emellertid liknande aspekter ibland prövas enligt båda lagsystemen. Krav på att miljöaspekter i ökad utsträckning skall beaktas vid prövningen enligt PBL kan göra en sådan situation vanligare. Det finns då en risk för dubbelprövning men också i vissa fall för att en fråga inte kommer att prövas ordentligt enligt någon lag. Detta samordningsproblem bör studeras vid översynen.

Också frågor som rör behovet av samordning med annan lagstiftning kan behöva övervägas. Det gäller bl.a. frågan om det går att få en bättre samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikanläggningar liksom skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Sanktioner

I 10 kap. PBL regleras påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. Bestämmelserna rör såväl regleringen av byggfrågor som PBL:s reglering i övrigt. Sanktionerna består av påföljder i form av avgifter. Härutöver finns möjligheter till ingripanden i form av förbud, handräckning och förelägganden. Bostadsutskottet har 1998 behandlat motioner som berör PBL:s sanktionsregler. I fråga om tilläggsavgift vid olovligt byggande har utskottet anfört att lagstiftningen i denna del bör klargöras samt vidare att frågan om en obligatorisk anmälningsplikt vid överträdelser av sådant slag bör över-

vägas ytterligare. Det är också enligt utskottet lämpligt att överväga om inte tilläggsavgifterna bör tillfalla kommunen. Riksdagen har givit regeringen till känna vad utskottet anfört (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141).

Vid översynen bör sanktionsreglerna behandlas. Kommittén bör överväga om sanktionssystemet, som det är utformat i dag, fungerar effektivt eller om det finns skäl att vidta förändringar av regelverket i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen. Härvid bör bl.a. de frågor som riksdagen har behandlat tas upp.

Uppdraget

Utredningsarbetet skall ha en bred inriktning. I föregående avsnitt har redovisats ett antal områden som behöver bli föremål för mera ingående överväganden. I det följande tas upp frågor som särskilt bör behandlas under utredningsarbetet, och där förslag till nödvändiga lagändringar skall läggas fram. I övrigt skall det vara en uppgift för kommittén att, med utgångspunkt bl.a. i olika förslag till förändringar av lagstiftningen som lämnats under de senaste åren samt efter kontakter med bl.a. olika myndigheter och organisationer, närmare överväga i vilken omfattning och på vilket sätt olika delar av plan- och bygglagstiftningen behöver revideras. I de delar där det finns tidigare utredningsförslag bör kommitténs arbete i huvudsak kunna utgå från dessa.

Hållbar utveckling m.m.

Kommittén skall

- med utgångspunkt i regeringens skrivelse om en nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) dels analysera vad en sådan strategi innebär för den del av samhällsbyggandet som rör planering av markanvändning och byggande inklusive sunda och säkra miljöer, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas som ett led i genomförandet av denna strategi,
- överväga och redovisa åtgärder för att stärka demokrati- och rättighetsperspektiven i plan- och bygglagstiftningen,

- överväga och redovisa hur målen för den nationella handikappolitiken beaktas i plan- och byggprocessen samt
- med utgångspunkt i kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen analysera på vilket sätt plan- och bygglagstiftningen kan utvecklas och anpassas till ett ökat bostadsbyggande.

Regional samverkan

Kommittén skall

- redovisa hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till de nya planeringsförutsättningar som bl.a. den demografiska utvecklingen innebär,
- utreda hur fysisk planering enligt PBL kan förhålla sig till regional utvecklingsplanering samt
- redovisa hur nationellt och regionalt fastställda mål skall realiseras på lokal nivå och mot denna bakgrund överväga hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas.

Översiktlig planering

Kommittén skall

- redovisa behovet av och möjligheter att stärka den översiktliga planeringens roll, särskilt mot bakgrund av behovet av att främja en hållbar utveckling och
- överväga behovet av och möjligheterna till att utveckla samverkan mellan översiktsplanering och sektorsvis planering liksom Agenda 21-arbete, tillämpning av Habitatagendan och bevarandeåtgärder.

Detaljplaner m.m.

Kommittén skall

- analysera vad olika förändringar i samhället efter PBL-reformen inneburit för arbetet med att utarbeta och genomföra detaljplaner samt överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som utvecklingen kan motivera,

- med utgångspunkt i intresset av att plan- och bygglagstiftningen kan underlätta angeläget samhällsbyggande, överväga om nuvarande former för planering och plangenomförande på detaljplanenivå är ändamålsenliga och om samordningen med annan lagstiftning är lämpligt utformad,
- analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn samt
- överväga om det är motiverat att behålla planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Kommittén skall

- analysera och redovisa hur lagstiftningen som styr såväl utformningen av ny som förvaltningen av befintlig bebyggelse kan inriktas mot hållbarhet,
- analysera den förändrade byggherrerollen och överväga om systemet för tillsyn och kontroll är ändamålsenligt,
- mot bakgrund av propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) och olika erfarenheter av hittillsvarande tillämpning överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö, främjas samt
- föreslå erforderliga förändringar i PBL och BVL med syfte att minska behovet av tillförd energi för uppvärmning av befintliga byggnader samt även göra det möjligt att beakta det kommande direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning.

PBL och BVL

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och
- överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

Beslutsprocessen

Kommittén skall

- mot bakgrund av vad bostadsutskottet anfört (bet. 2001/02:BoU6) överväga och redovisa vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera beslutsprocessen enligt PBL och förkorta dess längd,
- överväga hur en ny samlad instansordning för prövningen av överklaganden enligt PBL bör utformas samt redovisa de lagändringar som behövs i sammanhanget,
- överväga behovet av kompletterande regler i PBL om möjligheterna att överklaga olika typer av beslut, samt
- utvärdera gällande lagstiftning enligt artikel 6 i direktiv 2001/77/EG.

Internationella åtaganden

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av vad olika EG-rättsliga krav och andra internationella åtaganden innebär för plan- och bygglagstiftningen samt överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i denna lagstiftning för att säkerställa att berörda krav och åtaganden fullt ut genomförs i svensk lagstiftning och
- när det gäller direktiv 2001/42/EG överväga och redovisa vilka förändringar som sammantaget behövs i svensk lagstiftning för att säkerställa direktivets genomförande.

Miljömålen och plan- och bygglagstiftningen

Kommittén skall

- med utgångspunkt i riksdagens beslut med anledning av proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) dels analysera vad olika miljömål innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen och

- med utgångspunkt i riksdagens beslut rörande propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:77), propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:313), propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126) samt regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) dels analysera vad de olika målen m.m. innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka ändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå relevanta mål.

Samordning mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.m.

Kommittén skall

- överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar.

Sanktioner

Kommittén skall

- överväga, mot bakgrund bl.a. av vad riksdagen uttalat (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141), vilka förändringar som behöver göras av sanktionsreglerna i plan- och bygglagstiftningen.

Kostnader och andra konsekvenser

I den utsträckning kommitténs förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, skall en beräkning av kostnaderna och konsekvenserna av dessa redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall även dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges. Vidare skall konsekvenserna för jäm-

ställdheten belysas. Kommittén skall därutöver belysa konsekvenserna för näringslivet och i denna del samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetsformer, tidsplan m.m.

Kommittén skall samråda med berörda kommittéer och utredningar, bl.a. Miljöbalkskommittén, Kollektivtrafikutredningen samt den utredning som tillkallats för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. Resultatet av Bygghälsokommitténs arbete skall beaktas. Samråd skall också ske med berörda myndigheter och organisationer. Olika erfarenheter av plan- och bygglagens tillämpning skall inhämtas och redovisas.

Uppdragets omfattning och betydelsen av att utredningsarbetet och övervägandena i olika frågor ges en tillräcklig förankring nödvändiggör att kommittén får en inte alltför kort tid till sitt förfarande. Samtidigt finns starka krav på snabba resultat i vissa frågor. Kommittén bör redovisa sitt arbete i delbetänkanden. Uppdraget att redovisa förslag till hur direktiv 2001/42/EG skall genomföras i svensk lagstiftning skall redovisas senast den 30 juni 2003. Även utvärderingen i enlighet med artikel 6 i direktivet 2001/77/EG skall redovisas vid samma tidpunkt. Förslag till åtgärder som kan effektivisera beslutsprocessen, inklusive instansordningen för överklagande samt möjligheten att överklaga, skall redovisas senast den 31 december 2003. I övrigt bör kommittén själv överväga hur olika frågor bör prioriteras i utredningsarbetet. En närmare plan för utredningsarbetet med bl.a. en tidsmässig prioritering av arbetsuppgifterna bör redovisas senast den 1 december 2002. Arbetet bör planeras med utgångspunkt i att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Översyn av plan- och bygglagstiftningen**

**Dir.
2003:172**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2003.

Sammanfattning av uppdraget

PBL-kommittén skall utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering.

I detta arbete skall kommittén samråda med bland annat Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter.

PBL-kommittén beviljas förlängd tid till den 31 mars 2004 för redovisning av tänkbara alternativ för en framtida instansordning för överklagande.

PBL-kommittén beviljas vidare förlängd tid för redovisning av övriga frågor som rör effektivisering av beslutsprocessen till den 31 december 2004. I denna del skall en lägesrapport lämnas senast den 30 juni 2004.

PBL-kommittén skall samråda med Miljöbalkskommittén i den del av uppdraget som avser principer för instansordningen och övrig effektivisering av beslutsprocessen.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 27 juni 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97). Kommittén har antagit namnet PBL-kommittén (M 2002:05).

Utrymmen för källsortering

Producentansvar för förpackningar och returpapper infördes i oktober 1994 med innebörden att producenterna fick ansvaret att samla in och ta hand om de uttjänta produkterna. I april 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att göra en bred översyn av producentansvaret med fokus på förpackningsområdet (dir. 2000:28). I uppdraget ingick att utredaren särskilt skulle utvärdera konsumenternas möjlighet till och faktiska deltagande i systemet. Kommunen ansvarar för att samla in och ta hand om övrigt hushållsavfall (inklusive grovavfall och farligt avfall).

Utredningens betänkande Resurs i retur (SOU 2001:102) har behandlats i propositionen Ett samhälle med giftfria och resursnåla kretslopp (prop. 2002/03:117). Där konstaterade regeringen att det är viktigt att konsumenterna enkelt kan delta i systemet. Konsumenterna måste också vara miljömässigt motiverade att delta. Regeringen anser därför att producenternas insamlingssystem måste byggas ut utifrån de lokala förutsättningar som råder och företrädesvis genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt. Vid utbyggnaden bör producenterna samråda med kommuner och fastighetsägare. Regeringen anser vidare att det finns anledning för både kommunerna och producenterna att gemensamt anpassa sina insamlingssystem för hushållens avfall så att konsumenterna får tillgång till enkla och lättillgängliga system.

Regeringen avser att i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar samt i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper ställa högre krav på tillgänglighet i producenternas insamlingssystem än vad dagens förordningstext gör. Regeringen avser även att i avfallsförordningen (2001:1063) ställa tydligare krav på kommunens insamling av hushållens farliga avfall. Av förordningarna bör framgå att alla hushåll bör omfattas av en god servicenivå.

Insamling och källsortering av hushållsavfall bör ske fastighetsnära, dvs. på eller i anslutning till de enskilda fastigheterna. Detta kommer för de flesta flerbostadshus, i vart fall i tätortsområden, att kräva att nya eller utökade avfallsutrymmen skapas inne i bostadsbyggnaderna eller i deras omedelbara närhet, exempelvis i separata s.k. miljöstugor. Gällande byggnadslagstiftning innebär dock att s.k. tekniska egenskapskrav på byggnader i princip endast kan stäl-

las vid uppförandet av nya byggnader eller i samband med ändringar av byggnader. För befintliga byggnader finns det endast vissa, i lag särskilt angivna, möjligheter att ställa nya krav. Ett exempel på sådana krav är de bestämmelser som finns om särskilda, skäligen nödvändiga, anordningar till äldre byggnader för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaderna. Krav på särskilda utrymmen och anordningar för källsortering inne i eller i anslutning till befintliga byggnader förutsätter således lagändring. Ekonomiska och andra konsekvenser behöver därvid redovisas för att det skall gå att bedöma vilka krav det är skäligt att ställa. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att ett utredningsarbete med nu angiven inriktning genomförs.

Effektivisering av beslutsprocessen

I PBL-kommitténs direktiv (dir. 2002:97) anges att beslutsprocessens effektivitet är en central uppgift vid den översyn av plan- och bygglagstiftningen som kommittén skall göra. Enligt direktivet skall förslag till åtgärder som kan effektivisera beslutsprocessen, inklusive instansordningen för överklagande samt möjligheten att överklaga redovisas senast den 31 december 2003.

Miljöbalkskommittén skall enligt tilläggsdirektiv som beslutades den 8 maj 2003 lämna förslag till ändringar i prövningsorganisationen i miljöbalken. En fråga som särskilt skall övervägas är om en framtida samordning av instansordningen i ärenden enligt miljöbalken och ärenden enligt angränsande lagstiftning, t.ex. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, bör eftersträvas. För- och nackdelar med en sådan samordning bör analyseras. Miljöbalkskommittén skall i denna del samråda med PBL-kommittén. Senast den 31 mars 2004 skall Miljöbalkskommittén redovisa tänkbara alternativ för hur en framtida prövningsorganisation kan se ut i stort. Regeringen avser att efter remissbehandling av kommitténs överväganden återkomma med direktiv för den slutliga behandlingen av denna fråga.

PBL-kommittén har i en skrivelse daterad den 15 oktober 2003 begärt dels förlängd tid till den 31 mars 2004 för redovisning av principerna för instansordningen, dels förlängd tid till den 31 december 2004 med redovisning av övriga delar av uppdraget som rör effektivisering av beslutsprocessen. Orsaken är bl.a. att tilläggsdirektiven till Miljöbalkskommittén har ändrat förutsättningarna för PBL-kommittén att redovisa frågan om ny instans-

ordning. PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén ser en möjlighet till samordning mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken, särskilt i fråga om principer för en framtida prövningsorganisation. Kommittéerna önskar ta fram ett gemensamt delbetänkande i denna del. För att möjliggöra detta krävs en tidsmässig samordning av kommittéernas redovisningar. Regeringen anser att det är angeläget att en samordning kan ske av de båda kommittéernas behandling av frågan om instansordningen för prövning av överklaganden. Det finns också skäl att medge PBL-kommitténs begäran om förlängd tid med redovisningen av övriga frågor som rör en effektivisering av beslutsprocessen. Med hänsyn till att de frågor som avser en effektivisering av beslutsprocessen är mycket angelägna bör en lägesrapport lämnas i denna del.

Uppdraget

Utrymmen för källsortering

PBL-kommittén ges i uppdrag att särskilt utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering.

Kommittén skall utreda vilka krav det är skäligt att ställa på att särskilda utrymmen och anordningar för källsortering inne i eller i anslutning till befintliga byggnader inrättas. Förslagen skall beakta möjligheten för flera fastighetsägare att gemensamt inrätta särskilda utrymmen för källsortering.

Med källsortering avses all form av sortering av avfall från hushållen.

Kommittén skall lämna förslag till de lagändringar som behövs samt utreda vilka samhällsekonomiska och andra konsekvenser som sådana krav medför.

Arbetet skall ske utifrån uppsatta mål och strategier på avfallsområdet och med beaktande av vad som anförts i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117). Kommittén skall i sitt uppdrag särskilt beakta brukar- och boendespekterna. Andra viktiga aspekter är konkurrensaspekten, kulturmiljön och gestaltningen samt konsekvenserna för olika slag av fastighetsägare.

Kommittén skall i sitt arbete samråda med Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseor-

ganisationer och andra samhällsaktörer.

Kommittén skall, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd.

Effektivisering av beslutsprocessen

Uppdraget framgår av kommitténs direktiv (dir. 2002:97). PBL-kommittén skall samråda med Miljöbalkskommittén i denna del av uppdraget.

3.1.1.1 Kostnader

Vad som sägs om kostnader i kommitténs direktiv (dir. 2002:97) gäller även fortsättningsvis.

Tidpunkt för redovisning av uppdrag

Senast den 31 mars 2004 skall kommittén redovisa tänkbara alternativ för en framtida instansordning för överklaganden enligt PBL. Regeringen avser att efter remissbehandling av kommitténs överväganden återkomma med särskilda direktiv för den slutliga behandlingen av denna fråga. Förslag i övriga frågor som kommittén enligt detta eller tidigare direktiv skall behandla skall redovisas senast den 31 december 2004. En lägesrapport skall lämnas senast den 30 juni 2004 om de frågor som rör en effektivisering av beslutsprocessen. Rapporten skall innehålla en redogörelse för förslag till ändringar som därefter kan fördjupas slutbetänkandet.

(Miljödepartementet)