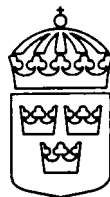


Regeringens proposition 1994/95:230



Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.

Prop.
1994/95:230

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 maj 1995

Mona Sahlin

Margareta Winberg
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till ändringar i plan- och bygglagen (1987:10), PBL, som innebär krav på ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Regeringens utgångspunkt är därvid att den fysiska planeringen skall ses som en integrerad del i en samlad miljöpolitik.

Genom förslagen betonas den kommunala översiktsplaneringens roll i miljöarbetet. Förslag läggs fram som innebär en förstärkning av översiktsplaneringen enligt PBL. Medborgarinflytandet föreslås utvidgas. Vidare föreslås att kommunfullmäktige skall ta ställning till översiktsplanens aktualitet minst en gång per mandatperiod.

Även medborgarinflytandet i detaljplaneringen förstärks och kravet på miljökonsekvensbeskrivningar utvidgas.

Vidare lämnas vissa förslag som syftar till att ge bättre möjligheter att bevara parker och andra grönområden och till att ta till vara kulturmiljövärden.

För att underlätta återanvändning och återvinning av rivningsmaterial föreslås krav på rivningsplan.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1996.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.	26
2.3	Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)	27
3	Ärendet och dess beredning	29
4	Ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen	30
4.1	Den fysiska planeringens uppgifter	31
4.2	Större hänsyn till miljön	32
4.3	Natur- och kulturmiljön	34
4.4	Medborgarinflytande	38
4.5	Gällande rätt	40
5	Den kommunala planeringen	45
5.1	Kommunal översiktsplanering	45
5.1.1	En förstärkt översiktsplanering	45
5.1.2	Allmänna intressen	48
5.1.3	Översiktsplanens innehåll	50
5.1.4	Redovisning av riksintressen	54
5.1.5	Översiktsplanens innebörd och konsekvenser	60
5.1.6	Samråd och medborgarinflytande	62
5.1.7	Översiktsplanens aktualitet	65
5.1.8	Översiktsplanens betydelse vid olika beslut	69
5.2	Miljökonsekvensbeskrivningar m.m.	71
5.2.1	Program- och samrådsskedena	72
5.2.2	Ökad användning av miljökonsekvensbeskrivningar	75
5.3	Fysisk planering för en bättre miljö	78
5.3.1	Parker och andra grönområden i stadsbygden	79
5.3.2	Kulturmiljön	83
5.3.3	Tillgänglighet i den offentliga miljön m.m.	91
5.3.4	Återanvändning och återvinning av rivningsmaterial	98
6	Den regionala planeringen	103
7	Övriga frågor	105
7.1	Ordningen för överklagande av kommunens beslut	105
7.2	Justeringar med anledning av tidigare förslag	107

8	Konsekvensbedömning	108	Prop. 1994/95:230
9	Ikraftträdande	109	
10	Ändringar i annan lagstiftning	109	
11	Författningskommentar	109	
11.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	109	
11.2	Förslaget till ändring i lagen (1987:12) om hus-hållning med naturresurser m.m.	124	
11.3	Förslaget till ändring i naturvårdslagen (1964:822)	124	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36)	125	
Bilaga 2	Sammanfattning av betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134)	132	
Bilaga 3	Lagförslag i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36)	140	
Bilaga 4	Lagförslag avseende plan- och bygglagen i betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134)	159	
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36)	166	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134)	168	
Bilaga 7	De till Lagrådet remitterade lagförslagen	170	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	195	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 maj 1995	198	

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
2. lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
3. lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)¹

dels att 8 kap. 29 a § skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 2 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 14, 17 och 18 §§, 4 kap. 1-5 och 8 §§, 5 kap. 7, 16, 18, 20, 21 och 31 §§, 6 kap. 13 §, 7 kap. 4 §, 8 kap. 4 och 5 §§, 9 kap. 1, 2, 4, 12 och 13 §§, 10 kap. 3 och 6 §§, 11 kap. 5 §, 13 kap. 2-4 och 8 §§ och 14 kap. 8 § samt rubriken till 2 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in en ny paragraf, 4 kap. 14 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall *i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske*. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall *ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras*. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom *detaljplaner*. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.

¹ Lagen omtryckt 1992:1769.

4 §²

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag. Vidare skall den nämnd som avses i 7 § under rättas om byggnadsarbeten m.m. genom bygganmälan i den omfattning som följer av denna lag.

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag. Vidare skall den nämnd som avses i 7 § under rättas om olika slags arbeten genom bygganmälan eller rivningsanmälan i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

2 kap.

Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, m.m.

1 §

Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

² Senaste lydelse 1994:852.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i andra ärenden enligt denna lag.

4 §³

Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,

5. parker och andra grönområden,

5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

6. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

6. förändringar och kompletteringar.

7. förändringar och kompletteringar.

Inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

³ Senaste lydelse 1994:1733.

I fråga om anläggningar som anges i 8 kap. 2 § första stycket skall föreskrifterna i 1–3 och 10–13 §§ om byggnader tillämpas.

I fråga om sådana skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov skall föreskrifterna i 1 och 2 §§ om byggnader tillämpas.

17 §

Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Tomter, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, får inte förvanskas i de avseenden de omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

18 §

I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 17 § andra stycket alltid tillämpas samt vad som föreskrivs i 15 och 16 §§ och i 17 § första, tredje och fjärde styckena tillämpas i skälig utsträckning.

4 kap.

1 §

I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som

⁴ Senaste lydelse 1994:852.

vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. *Vid redovisningen av de allmänna intressena skall riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. anges särskilt.*

Av planen skall framgå

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden *samt i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,*

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. hur kommunen avser att tillgodose *riksintressen* enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

2. *kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,*

3. hur kommunen avser att tillgodose *de redovisade riksintressena* enligt lagen om hushållning med naturresurser m.m.

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.

2 §

Översiktsplanen skall utformas så, att dess innebörd kan utläsas utan svårighet.

Till *planen* skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

Till *översiktsplanen* skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

3 §

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. *Andra* som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. *De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt* som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

5 §

Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (1987:12) om *hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses*,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara *statens intressen*.

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. *tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,*

2. *verka för att riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses och för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.*

8 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivning som avses i andra stycket,
2. samrådsredogörelsen,
3. gällande översiktsplan,
4. sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen. Vidare skall redogöras för planens konsekvenser.

14 §

Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet.

Före ett beslut som avses i första stycket skall länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen.

5 kap.

7 §⁵

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 2 och 3, andra stycket samt tredje stycket 2, 8 § första och tredje styckena samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utföras med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas *varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §*, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § *och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt*, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § samt sådana bestämmelser i fråga

⁵ Senaste lydelse 1994:852.

om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utföras med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,
6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,
6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, *varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,*
7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,
8. placering och utformning av parkeringsplatser, förbud att använda viss mark eller byggnader för parkering samt skyldighet att anordna utrymme för parkering, lastning och lossning enligt 3 kap. 15 § första stycket 6,
9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,
10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,
11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),
12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.
12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar,
13. *skydd för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman och som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.*

Bestämmelser om byggnaders användning enligt första stycket 3 får inte utformas så att en effektiv konkurrens motverkas.

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (1987:11) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § andra stycket, 6 § första stycket 1 och 3 samt andra och tredje styckena, 7 §, 8 § andra och tredje styckena samt 9 § tredje stycket,

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas *varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §*, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § *och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt*, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. användning och utformning av allmänna platser,

5. användning och utformning av allmänna platser, *varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt*,

6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,

8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

⁶ Senaste lydelse 1994:852.

Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

En detaljplan som medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande miljöpåverkan skall grundas på ett sådant program som anges i första stycket, om detaljplanen innebär att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ny sammanhållen bebyggelse,
3. skidliftar eller kabinbanor,
4. hotellkomplex eller fritidsbyar eller
5. permanenta tävlings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar.

I de fall som anges i andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

Detaljplanen skall grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt.

En miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. skall upprättas, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser.

20 §

När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

21 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under

Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge

samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns program eller miljökonsekvensbeskrivning, skall även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan skall motiven till förslaget redovisas.

De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna skall redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

31 §

När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall de som till följd av beslutet kan vara berättigade till ersättning enligt 14 kap. 5 eller 8 § underrättas. I underrättelsen skall också tas in en upplysning om innehållet i 15 kap. 4 §. Kommunen bestämmer om underrättelsen skall ske genom brev eller genom kungörande på det sätt som anges i 24 §.

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen, genomförandebeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till länsstyrelsen, fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövligt.

Kommunen skall på planhandlingarna anteckna datum då beslutet vunnit laga kraft. Om ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket har meddelats, skall även datum för förordnandet antecknas. Snarast möjligt efter det att beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen, genomförandebeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till länsstyrelsen samt till fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om handlingarna inte kan sändas till myndigheterna inom två veckor från det att planen vunnit laga kraft, skall myndigheterna genast underrättas om innehållet i handlingarna.

6 kap.

13 §

Fastighetsplanen antas av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen.

Snarast möjligt efter det att beslutet att anta fastighetsplanen har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövligt.

Kommunen skall på planhandlingarna anteckna datum då beslutet vunnit laga kraft. Om ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket har meddelats, skall även datum för förordnandet antecknas. Snarast möjligt efter det att beslutet att anta fastighetsplanen har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till länsstyrelsen samt till fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om handlingarna inte kan sändas till myndigheterna inom två veckor från det att planen vunnit laga kraft, skall myndigheterna genast underrättas om innehållet i handlingarna.

I de fall detaljplanen enligt 5 § skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen skall länsstyrelsen tillsändas handlingarna respektive underrättas om innehållet i dessa enligt andra och tredje styckena.

I de fall detaljplanen enligt 5 § skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen skall kommunen ange avvikelserna på detaljplanen samt sända ett exemplar av detaljplanen och de handlingar som anges i andra stycket till länsstyrelsen respektive underrätta länsstyrelsen om innehållet i dessa enligt tredje stycket.

7 kap.

4 §

Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § tredje stycket och 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):

1. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,

2. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än 3,0 meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

3. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än 12,0 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

3. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 2 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än 12,0 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

4. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10,0 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3,0 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Utanför detaljplan är en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank som ej ingår i samlad bebyggelse undantagna från bestämmelserna i 1 och 2 §§ även i fråga om följande åtgärder

1. göra mindre tillbyggnader, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

2. uppföra komplementbyggnader eller murar eller plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 2–4 och i andra stycket utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov.

Enligt 6 § får kommunen bestämma att de åtgärder som avses i första stycket 1 och andra stycket kräver bygglov.

5 §⁸

Kommunen får i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som närmare anges i planen utföra åtgärder som avses i 1 och 2 §§.

Kommunen får i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som närmare anges i planen utföra åtgärder som avses i 1–3 §§.

⁷ Senaste lydelse 1994:852.

⁸ Senaste lydelse 1994:852.

Kommunen får i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i bestämmelserna

1. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
4. utföra eller ändra anläggningar som avses i 2 §,
5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader,
6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader,
6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader.

7. utföra sådana åtgärder som avses i 3 § första stycket 2.

Beslut enligt första och andra stycket får inte fattas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om åtgärder som avses i andra stycket 1 och 2 skall utföras utan bygglov.

9 kap.

1 §⁹

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggherren skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, skall rivningen ske på ett sådant sätt att olika material kan tas om hand var för sig enligt planen.

2 §¹⁰

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (bygganmälan), om arbetena avser

1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,
2. åtgärder som anges i 8 kap. 2 § första stycket,
3. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,
4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,

⁹ Senaste lydelse 1994:852.

¹⁰ Senaste lydelse 1994:852.

5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,

6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4, 6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4.

7. rivning som omfattas av krav på rivningslov.

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Byggnadsmålan upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

Rivning av andra byggnader än komplementbyggnader, sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket och sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan). Bestämmelserna i första-tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också i fråga om rivning.

4 §¹¹

Byggnadsmålan skall vara skriftlig. För enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan. Till anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning.

Byggnadsmålningar och rivningsanmälningar skall vara skriftliga. För enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan. Till en anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Till en rivningsanmälan skall också fogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras (rivningsplan). Byggnadsnämnden får i enskilda fall besluta att rivningsplan inte behöver ges in.

¹¹ Senaste lydelse 1994:852.

Om en sådan försäkring för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1993:320) om byggförsäkring, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om försäkringen företetts för byggnadsnämnden. Detsamma gäller om ett besked om skyddsrum krävs enligt 6 kap. 8 § lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, får rivningsarbetena inte påbörjas förrän byggnadsnämnden godkänt rivningsplanen.

13 §¹³

För sådana byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 1-6 och som kräver bygganmälan skall en kvalitetsansvarig utses av byggherren. För skilda delar av ett byggprojekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem skall samordna deras uppgifter. Byggherren skall underrätta byggnadsnämnden om vem som är kvalitetsansvarig.

Den kvalitetsansvarige skall, om det finns sådan kontrollplan som avses i 9 §, se till att planen följs och att annan kontroll som avses i 8 § första stycket 2 utförs. Han skall vara närvarande vid byggsamråd enligt 7 § samt vid besiktningar och andra kontroller.

För sådana byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket och som kräver bygganmälan *samt för sådana rivningar som skall följa en rivningsplan* skall en kvalitetsansvarig utses av byggherren. För skilda delar av ett projekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem skall samordna deras uppgifter. Byggherren skall underrätta byggnadsnämnden om vem som är kvalitetsansvarig.

En kvalitetsansvarig skall se till att kontrollplaner som avses i 9 § och rivningsplaner som avses i 4 § följs samt att kontroller som avses i 8 § första stycket 2 utförs. Han skall vara närvarande vid byggsamråd enligt 7 § samt vid besiktningar och andra kontroller.

10 kap.
3 §¹⁴

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggnadsnämnden får också, om nämnden finner att byggherren inte följer någon väsentlig del

¹² Senaste lydelse 1994:1733.

¹³ Senaste lydelse 1994:852.

¹⁴ Senaste lydelse 1994:852.

av en kontrollplan, förbjuda att ett byggnadsarbete fortsätts innan de uppkomna bristerna avhjälpes. Prop. 1994/95:230

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Om byggnadsnämnden finner att byggherren i något väsentligt avseende avviker från en rivningsplan, får nämnden förbjuda att rivningen fortsätts till dess att byggherren visar att det finns förutsättningar för att planen kommer att följas.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite. Förbud enligt denna paragraf får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

6 §¹⁵

Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan att det finns någon kvalitetsansvarig enligt 9 kap. 13 §,

2. någon underlåter att göra bygganmälan när sådan anmälan skall göras eller

2. någon underlåter att göra bygganmälan eller rivningsanmälan när sådan anmälan skall göras eller

3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

11 kap.

5 §¹⁶

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbe-

¹⁵ Senaste lydelse 1994:852.

¹⁶ Senaste lydelse 1994:852.

andra tids- eller kostnadskrävande ständiga handlingar eller andra
åtgärder. tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att byggnmälan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

13 kap.

2 §¹⁷

Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas *hos länsstyrelsen.*

Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser

1. frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked,
2. behovet av byggsamråd.

3 §

Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas. *Bestämmelser om överklagande av beslut som avses i 2 § finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).*

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan räknas dock från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, skall vad som föreskrivs i 23–25 §§

¹⁷ Senaste lydelse 1994:852.

dag då klaganden fick del av beslutet.

förvaltningslagen om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Prop. 1994/95:230

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iaktas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärshörsinstans.

4 §¹⁸

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom besvär hos kammarrätten om beslutet avser

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas *hos kammarrätten* om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och *besvären* avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och *besvären* avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. fråga enligt 9 kap.,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och *överklagandet* avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och *överklagandet* avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,
7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §,
hos regeringen i övriga fall.

Prop. 1994/95:230

8 §

Den myndighet som har att pröva *besvär över* ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att *besvären* inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av *besvären*. Sådana förordnanden får inte överklagas.

Den myndighet som har att pröva *överklagande av* ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att *överklagandet* inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av *överklagandet*. Sådana förordnanden får inte överklagas.

14 kap.

8 §¹⁹

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3,

3. skyddsbestämmelser *för byggnader som avses i 3 kap. 12 §* meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,

3. skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan *enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 6* eller i områdesbestämmelser *enligt 5 kap. 16 § 4 eller 5,*

4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

¹⁹ Senaste lydelse 1993:559.

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörts genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2 föreligger rätt till ersättning, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. I fall som avses i första stycket 3–5 föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., 5, 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), förbud enligt 20 § andra stycket och 21 § andra stycket samma lag och beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) och 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291), under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid. Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i lagen om kulturminnen m.m., naturvårdslagen eller vattenlagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.
 2. Beträffande ärenden som avgjorts av kommunen före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas utom såvitt avser 3 kap. 14 §.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1994/95:230

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Mark och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av *områden för friluftsliv* i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Mark och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av *grönområden i tätorter och* i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

¹ Lagen omtryckt 1992:1146.

Härigenom föreskrivs att 22 § naturvårdslagen (1964:822)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §²

Tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål får ej finnas varaktigt anbringsad utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer.

Vad i första stycket sägs gäller icke anordning som tjänar till upplysning om på stället bedriven affärsrörelse eller annan verksamhet och ej heller anslagstavla för meddelanden rörande kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner eller dylikt. Dock får hos myndighet som avses i första stycket sökas tillstånd jämväl beträffande anordning som här avses. Har sådan anordning anbringats utan tillstånd eller i strid mot givet tillstånd och finnes den vara uppenbart vanprydande i landskapsbilden, får myndigheten meddela föreläggande om avlägsnande av anordningen eller vidtagande av annan erforderlig åtgärd därmed.

Affisch eller annan tillfällig anordning utomhus för reklam, propaganda eller liknande ändamål skall av den som anbringat eller låtit anbringa anordningen avlägsnas inom fyra veckor efter anbringandet, om ej regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer medgivit annat. Vad nu sagts gäller ej anordning eller på anslagstavla anbringade meddelanden som avses i andra stycket.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap.

¹ Lagen omtryckt 1991:641.

² Senaste lydelse 1994:851.

5 § första stycket *eller andra stycket* 5 § första stycket plan- och bygglagen Prop. 1994/95:230
et 7 plan- och bygglagen gen (1987:10).
(1987:10).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

Utredningen (M 1992:03) om översyn av plan- och bygglagen (1987:10), PBL, m.m., Plan- och byggutredningen, påbörjade sitt arbete i januari 1993 (dir. 1992:104). Vissa frågor, som enligt direktiven skulle behandlas i en första etapp, redovisades i oktober 1993 i betänkandet Anpassad kontroll av byggandet (SOU 1993:94). På grundval av betänkandet lämnade den förra regeringen till riksdagen förslag till ändringar i plan- och bygglagen rörande bl.a. systemet för tillsyn och kontroll av byggandet. Bygglovsprövningen inskränks genom förslagen till att avse endast en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen av byggnader m.m. Förslagen antogs av riksdagen i juni 1994 (prop. 1993/94:178, bet. 1993/94:BoU18, rskr. 1993/94:372). De beslutade ändringarna träder i kraft den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:106, bet. 1994/95:BoU8, rskr. 1994/95:91).

Den följande utredningsetappen skulle enligt direktiven behandla frågor om bl.a. miljöhänsyn i den fysiska planeringen, detaljplanprocessen och medborgarinflytande samt den statliga kontrollen. I december 1993 fick utredningen tilläggsdirektiv rörande bl.a. förutsättningarna att skydda parker och grönområden i våra städer och tätorter (dir. 1993:122). I juni 1994 fick utredningen dessutom genom tilläggsdirektiv i uppgift att göra en översyn av lagstiftningen om plangenomförande (dir. 1994:65).

I mars 1994 överlämnade utredningen sitt andra betänkande Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) och i oktober 1994 ett tredje betänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134). Sammanfattningar av betänkandena finns i *bilagorna 1 och 2*. De lagförslag som lagts fram i betänkandet Miljö och fysisk planering finns i *bilaga 3*. Lagförslag avseende PBL i betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden finns i *bilaga 4*. Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilagorna 5 och 6*. Sammanställningar av remissyttrandena avseende de båda betänkandena finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M94/903/9 och M94/3791/9).

I detta ärende, som i huvudsak bygger på utredningens andra betänkande, behandlas bl.a. frågor om den kommunala översiktsplaneringen, skyddet av natur- och kulturvärden i stadsbygden, användningen av miljökonsekvensbeskrivningar samt om medborgarinflytande. Utredningens övriga förslag kommer att övervägas vidare i anslutning bl.a. till såväl Plan- och byggutredningens som Miljöbalksutredningens (M 1993:04) fortsatta arbete.

Regeringen kommer senare denna dag att genom tilläggsdirektiv ge Plan- och byggutredningen i uppdrag att utveckla och komplettera tidigare förslag om bl.a. regleringen i detaljplan enligt PBL samt att i det sammanhanget också se över lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, m.m.

Regeringen beslutade den 4 maj 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådet har framfört vissa synpunkter på lagtexten. Regeringen har följt lagrådets förslag och synpunkter i allt väsentligt. En smärre avvikelse föreligger beträffande lydelsen av 4 kap. 14 § PBL. Avvikelsen behandlas i avsnitt 5.1.7.

Lagrådet har vidare i två fall, 4 kap. 4 § andra stycket och 5 kap. 22 § PBL, uttalat att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om inte också dessa bestämmelser bör ändras på motsvarande sätt som 5 kap. 21 § andra stycket respektive 4 kap. 5 §. När det gäller 4 kap. 4 § andra stycket anser regeringen att skillnaden mellan de frågor som normalt behandlas vid översiktsplanering och de som behandlas under upprättandet av en detaljplan motiverar ett lägre ställt krav på redovisningen i översiktsplanens samrådsredogörelse. Frågan om en ändring av 5 kap. 22 § har inte behandlats av utredningen eller av remissinstanserna. Regeringen anser att frågan bör bli föremål för vidare överväganden innan en lagändring föreslås.

Efter Lagrådets granskning har en ändring gjorts i 9 kap. 13 § andra stycket PBL, som i gällande lydelse fått en utformning som inte varit avsedd. Ändringens beskaffenhet är sådan att regeringen anser att Lagrådets hörande i den delen skulle sakna betydelse.

Slutligen har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagförslagen.

4 Ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen

Villkoren för den fysiska planeringen har förändrats i flera väsentliga avseenden under senare år. Fysisk planering är inte längre främst ett led i genomförandet av ett nödvändigt bostadsbyggande. Andra viktiga frågor som rör exploateringen av mark och vatten gör sig allt mer gällande. Kraven på att miljökonsekvenser analyseras och beskrivs har förstärkts och medborgarnas krav på insyn och inflytande har ökat. Dessa och andra förhållanden har medverkat till att den fysiska planeringens inriktning och innehåll måste förändras och utvecklas. Nya krav ställs också på att bl.a. olika samhällssektorer skall ta ett eget ansvar för miljön. Den fysiska planeringen skall ses som ett led i en samlad politik för en hållbar utveckling. Natur- och kulturlandskapet och den byggda miljön skall förvaltas och utvecklas så att målet om en hållbar utveckling kan nås.

Den byggda miljön – dvs. tätorter och annan bebyggelse, kommunikationsleder, anläggningar och teknisk infrastruktur – är en del av grunden för välfärdssamhället. Den ger inte bara ramarna för utvecklingen av näringslivet och ekonomin. Den utgör också basen för människors vardagsliv. Den är bärare av kulturhistoriska och konstnärliga värden och utgör en del av samhällets identitet och kulturarv. Samtidigt är det uppenbart att användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse

och anläggningar har påtagliga effekter för miljön i både begränsad och vid mening. Miljön utsätts för påfrestningar genom bl.a. ingrepp i mark- och vattenområden och genom förbrukning av naturresurser och energi. Avfall, restprodukter, miljöstörande utsläpp och andra störningar som mark, luft och vatten utsätts för är i hög grad ett resultat av det moderna industrisamhället. Med en framsynt fysisk planering som samordnas med insatser på andra områden finns det emellertid möjligheter att i betydande utsträckning förebygga – och i många fall också eliminera – olika miljöproblem.

Insikten om att samhället i många avseenden måste förändras för att uppnå det ekologiskt hållbara industrisamhället har ökat. Det handlar om ett förändrat levnadssätt, ändrade konsumtionsvanor och omställning av produktionsmönster och transportsystem. Den byggda miljön måste utvecklas på ett sätt som är förenligt med kraven på en hållbar utveckling. Den fysiska planeringen kan medverka till en positiv samhällsutveckling som tar hänsyn till miljön, bl.a. genom de möjligheter den ger att konkret påverka hur samhället i stort organiseras.

4.1 Den fysiska planeringens uppgifter

Det hållbara samhället förutsätter insatser på flera områden.

För det första gäller det att utveckla en *ändamålsenlig och långsiktig hållbar bebyggelsestruktur*, så att våra mark- och vattenområden utnyttjas och utformas med hänsyn till miljön samt människors välbefinnande, hälsa och säkerhet och med kommande generationers behov och önskemål i åtanke.

För det andra måste *den tekniska infrastrukturen* anpassas till och utvecklas på ett sätt som tar hänsyn till miljökraven och naturens kretslopp. Trafikens infrastruktur måste uppmärksammas särskilt. De växande miljöproblemen i framför allt städer och tätorter ställer ökade krav på nya tekniska lösningar där återvinning, återanvändning och kretslopps lösningar behöver sättas i centrum.

För det tredje handlar det om att skapa en *rik och levande vardagsmiljö*. Tillgång till naturupplevelser och historisk dimension, god byggnadskultur, möjligheter till social samvaro och ett varierat utbud av arbetsplatser, kultur och service är viktiga inslag i en god livsmiljö. Lokalisering och utformning av bebyggelse och anläggningar måste därför ske med stor hänsyn till den byggda miljöns värden och kvaliteter. Förändringar bör sikta mot att skapa en ny god byggnadskultur. Därigenom främjas både särart och mångfald.

För det fjärde handlar det om att *förbättra det lokala inflytandet*. Kunskaper om lokala förutsättningar, problem och önskemål måste tas till vara när förändringar i den byggda miljön diskuteras. Beslut som rör människans vardagsmiljö skall utformas med stor hänsyn till önskemål och synpunkter från de människor som främst berörs. Det är därför angeläget att vidareutveckla vårt decentraliserade beslutssystem så att besluten fattas på rätt nivå i en öppen och demokratisk process.

När viktiga gemensamma eller nationella värden står på spel måste också statens inflytande säkerställas. Innehållet i och formerna för detta inflytande måste utvecklas.

I en strategi för utveckling av den byggda miljön spelar samhällsplaneringen – och som en viktig del i denna den fysiska planeringen – en avgörande roll. Redskapen på alla nivåer – bl.a. långsiktiga sektorsplaner, kommunala översiktsplaner och miljökonsekvensbeskrivningar – behöver utvecklas så att konsekvenserna av olika beslut blir tydliga och så att förutsättningarna för beslut som beaktar långsiktiga miljöintressen förbättras. Den fysiska planeringen kan medverka genom att ta fram ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt, där – förutom traditionella intressen och anspråk – också miljöförhållanden, alternativ och konsekvenser analyseras.

Det är genom kunskaper om bebyggelsens förutsättningar och särart och om konsekvenserna av olika förändringar – för stadsmiljön eller för natur- och kulturlandskapet – som vi kan förstå och rätt behandla natur och landskap, den lokala byggnadstraditionen och andra delar av vårt byggda kulturarv. Tydliga beskrivningar och analyser av värden och kvaliteter kan ge viktig vägledning för förändringar av den byggda miljön. Miljökonsekvensbeskrivningar ger medborgarna möjlighet att i god tid förstå innebörden av de förändringar som aktualiseras.

4.2 Större hänsyn till miljön

Vid FN:s konferens i Rio de Janeiro år 1992 om miljö och utveckling antogs bl.a. den s.k. *Agenda 21*, ett handlingsprogram för nationellt och internationellt miljöarbete inför det 21:a århundradet. En grundläggande princip i Agenda 21 är att miljöhänsynen skall integreras i olika verksamheter och sektorer med tonvikt på lokala insatser. Handlingsprogrammet innehåller mål och riktlinjer för hur miljöfrågorna skall behandlas på olika samhällsområden såsom trafik, skogs- och jordbruk och avfallshantering. Programmet betonar även att en förutseende samhällsplanering har stor betydelse för att främja målet om en hållbar utveckling.

Principerna i Agenda 21 avses omsättas bl.a. i ett lokalt arbete, där olika aktörer – kommuninvånare, företrädare för näringslivet, intresseorganisationer m.fl. – involveras aktivt. Kommunerna förutsätts ha påbörjat ett arbete med lokala handlingsprogram för miljöarbetet, s.k. lokala Agenda 21, senast år 1996. Programmen skall grundas på en helhetssyn där miljö, ekonomi och olika utvecklingsfrågor vävs samman och utformas med hänsyn till lokala problem och förutsättningar. Hänsyn till naturens kretslopp, resurshushållningsaspekter och ett även i övrigt ekologiskt synsätt skall genomsyra arbetet.

Förutsättningarna för att kunna skapa en långsiktigt god livsmiljö bestäms, som ovan nämnts, i betydande utsträckning av hur den byggda miljön utvecklas och bevaras. Det är regeringens uppfattning att den fysiska planeringen, genom att den är sektorsövergripande till sin karaktär, tillsammans med insatser på andra områden kan bidra till en

hållbar utveckling. Lika viktigt är emellertid att den fysiska planeringens begränsningar tydliggörs så att inte uppmärksamheten tas från områden där åtgärder många gånger kan vara mer verksamma.

Miljöproblemen bör i huvudsak angripas vid källan. Under senare år har emellertid miljöproblemen ändrat karaktär, från punktutsläpp till mer diffusa utsläpp. Miljöförutsättningarna är också vitt skilda, om man t.ex. jämför glesbygden i övre Norrlands inland, Stockholmsområdet och det mycket tätbebyggda sydvästra Skåne. De olika lokala förutsättningarna behöver beaktas vid tillämpningen av bl.a. plan- och bygglagstiftningen.

Frågan om hur ökad miljöhänsyn skall uppnås är mångfasetterad. Till en del kan samhället styra mot ökad hänsyn genom lagstiftning. Krav och restriktioner kan få samhälle, människor och företag att ändra beteende. Utsläppsgränser och andra direkta miljökrav kan begränsa miljöskadlig verksamhet. En lämplig lokalisering av bostäder och arbetsplatser kan medverka till att göra samhället effektivt och resurssnålt och därmed mera miljöanpassat. Restriktioner och effektivitetskrav räcker emellertid inte för att uppnå en hållbar utveckling. Det finns också ett behov av en grundläggande attitydförändring, vilket ställer delvis andra krav. Det behövs bättre kunskaper om samband mellan samhällsaktiviteter och miljöeffekter och bättre information som gör kunskaperna tillgängliga för alla människor.

Den fysiska planeringen, med dess uppgift att söka den lokalisering eller den fysiska struktur som är lämpligast för olika anläggningar och verksamheter, har stor betydelse för miljöutvecklingen. Man kan därvid tala om direkta och indirekta styrmedel i den fysiska planeringen. Till de direkta styrmedlen kan räknas krav på miljö kvalitet, skydd av värdefulla områden och en resurseffektiv markanvändningsstruktur. Till de indirekta styrmedlen hör bl.a. insatser för att främja medborgarnas engagemang och tillgång till relevant information och att förbättra samråds- och beslutsprocessens utformning. Dit hör också att förbättra den kommunala översiktsplanens koppling till annan strategisk planering i kommunen och till den planering som sker hos vissa sektorsmyndigheter. Samtliga dessa inslag finns redan i gällande plan- och bygglagstiftning. Det är emellertid angeläget att styrmedlen i den fysiska planeringen kan bli effektivare och därmed medverka till större miljöhänsyn.

Med miljöproblemens förändring – från industriella verksamheters punktvisa utsläpp till diffusa utsläpp – ökar behovet av en allmän insikt om sambanden mellan miljöförändringar i stort och lokalt livsmönster i det moderna samhället. Det är också motivet för lokalt Agenda 21-arbete. Vad gäller kretsloppstänkande och former för en hållbar samhällsutveckling finns enligt regeringens bedömning en ännu utvecklad potential i den kommunala planeringen och framför allt i den översiktliga samhällsplaneringen som bör kunna beskriva komplexa samband och tydliggöra effekter av olika handlingsalternativ i ett mer övergripande perspektiv.

Miljöfrågorna i vid mening – och därmed också bevarande och utveckling av de värden som den byggda miljön innehåller – uppfattas av de allra flesta som angelägna frågor som bör hanteras genom demokratiskt förankrade offentliga beslut. Regeringen anser det naturligt att den

kommunala översiktsplanen utvecklas till ett av de grundläggande instrumenten i det lokala miljöarbetet. Det är på denna nivå som miljö sambanden kan göras mer överblickbara och konkreta vilket gör att en dialog mellan samhällsorgan och medborgare kan komma till stånd och bli meningsfull. Den föreskrivna samrådsprocessen i arbetet med den kommunala översiktsplanen och efterföljande beslut enligt såväl PBL som annan lagstiftning behöver därför utvecklas så att den kunskap och det engagemang som finns i olika delar av samhället tas till vara.

Grundläggande regler för hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt finns bl.a. i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL. I förordningen (1993:191) om tillämpningen av NRL regleras ansvaret för den *kunskapsförsörjning* som är nödvändig för att främja en långsiktig hushållning med våra mark-, vatten- och bebyggelsestillgångar. Detta kunskapsförsörjningssystem kompletterat med ett lokalt medborgerligt inflytande och bekräftat i en kommunal översiktsplan kan bli en viktig del av arbetet med att säkerställa en hållbar utveckling. Det ligger både i kommunens och olika statliga myndigheters ansvar att utveckla beslutsunderlaget på grundval av såväl nya kunskaper som de värderingsförändringar som successivt gör sig gällande.

Det framgår emellertid av Boverkets utvärdering av de kommunala översiktsplanerna (juni 1992) att det underlag som redovisas i planeringsarbetet inte har utvecklats på förväntat sätt. Vad som är god hushållning och vad som är hållbart i ett långsiktigt perspektiv måste grundas på bästa möjliga aktuella kunskap. Ökade krav på bl.a. den kommunala översiktsplanen och dess innehåll bör kunna ge förutsättningar för en planeringsprocess, där målen kan formuleras för en framtida hållbar samhällsutveckling som vilar på aktuell kunskap och som tas fram i lokalt förankrade och demokratiska former. I det följande, avsnitt 5.1, redovisar vi vår syn på dessa frågor, bl.a. vad gäller den kommunala översiktsplanens roll.

4.3 Natur- och kulturmiljön

Som redan framgått utgör natur- och kulturmiljön viktiga värden som måste beaktas i den fysiska planeringen. Vissa natur- och kulturvärden måste bevaras oförändrade på grund av deras särart eller karaktär medan andra kan ingå som delar i förändringen och utvecklingen av den byggda miljön. De senare mer vardagliga miljöerna kräver också hänsyn och omsorg i den fysiska planeringen.

De två allmänna intressena kulturmiljövård och naturvård utgår från värderingar som många gånger skiljer sig åt, men i praktiken visar det sig att natur- och kulturmiljöintressena till stor del sammanfaller och därmed också förstärker varandra. I det följande tas först upp tätorternas grönområden, som ofta är bärare av betydelsefulla natur- och kulturvärden, och därefter kulturmiljön ur ett mer allmänt perspektiv. Inriktningen är att dessa intressen bör få en starkare ställning i den fysiska planeringen.

Med grönområden i och i anslutning till tätorter avses all mark som inte är bebyggd eller hårdgjord, dvs. skogs- och andra naturområden, parker, alléer, trädgårdar, gårdar till flerbostadshus, kyrkogårdar, vägimpediment m.m. Ibland används grön struktur som samlande begrepp för dessa grönområden.

Med denna definition av grönområden ingår inte bara det som rymms innanför stadsgränsen utan även tätorternas närmaste omland. Gränssonen mellan bebyggelsen och den omgivande landsbygden är särskilt betydelsefull, men även korridorer ut i landskapet och de jordbruks-, skogs- och andra naturområden som knyter bebyggelsen till dess närmaste omgivning har stor betydelse i sammanhanget. Spridningsvägar för djur- och växtarter, lek-, rekreations- och motionsområden samt områden för lokal dagvatten- och avloppsvattenhantering är exempel på funktioner där det samband mellan bebyggelse och landsbygd som skapas genom tätortsranden är viktigt.

Tillgång till en rik och varierad natur är viktig för människors utveckling och välbefinnande. För de boende i tätorterna är tillgången till naturområden av särskilt stor betydelse. Naturområdena utgör ett berikande inslag i vardagsmiljön och tillgodoser behoven av rekreation och friluftsliv. Parker och andra grönområden är ofta bärare av betydande kulturhistoriska värden och bidrar till att ge städerna identitet och karaktär. Vidare har grönområdena betydelse för hälsa och miljö och utgör en förutsättning för att den biologiska mångfalden skall kunna bevaras i och i anslutning till tätorterna.

Grönområdena i och kring våra tätorter är utsatta för betydande hot. Tätortsutbyggnaden, annan exploatering för bebyggelseändamål och utbyggnad av teknisk infrastruktur tar successivt allt större del av grönområden och annan obebyggd mark i anspråk. Denna utveckling utgör alltså ett hot mot stora delar av de resurser som grönområdena utgör och minskar dessas långsiktiga värde och funktion. Varje enskilt exploateringsföretag kan därvid ofta uppfattas vara av begränsad betydelse. Det syftar också i allmänhet till att tillgodose ett angeläget behov. Sammantaget över en längre period ger emellertid alla enskilda åtgärder negativa konsekvenser som inte är överblickbara vid en bedömning av det enskilda exploateringsärendet. En helhetsbedömning av grönområdenas nuvarande tillstånd och förändringar är därför av stor betydelse för arbetet med skydd och säkerställande av grönområdena i städer och tätorter. I bl.a. de tre storstadsregionerna kan en sådan bedömning behöva göras i ett regionalt sammanhang.

Kännetecknande för tätorternas grönområden är att de samtidigt fyller en rad olika funktioner. En stadspark kan vara kulturhistoriskt värdefull och utgöra en medveten och tidstypisk arkitektonisk och stadsplanemässig skapelse. Den fyller också olika sociala funktioner. Grönområdena kan samtidigt vara viktiga för det lokala klimatet, för naturupplevelser och för biologisk mångfald.

Det är som regel möjligt att röra sig fritt över parker, kyrkogårdar, institutionsområden och en stor del av flerbostadsområdena. De

administrativa gränserna mellan mark för allmän plats och kvartersmark upplevs därför ofta inte i praktiken. De kulturella och ekologiska värdena kan oftast inte hänföras till administrativt bestämda enheter. I exempelvis villastäderna är det samspelet mellan grönskan kring gator och i parker samt tomternas planteringar mot gata eller inom kvarteren som skapar den värdefulla helhetsmiljön. Den helhet som de olika delarna utgör bör därför bilda utgångspunkt vid bedömningen och utvecklingen av erforderliga metoder och medel för skyddet av grönområdena.

Grönområdenas miljövärden

Till de ekologiska aspekterna på grönområden i och omkring tätorterna kan hänföras deras betydelse för biologisk mångfald, för omhändertagande av dagvatten och för det lokala klimatet. Grönområdenas ekologiska funktioner betingas av samspelet i hela systemet av växter, djur, mark, vatten, klimat och mänsklig påverkan. Biologisk mångfald har efter Riokonferensen 1992 blivit ett centralt begrepp som också bör omfatta tätorterna. I tätorterna är den biologiska mångfalden en indikator på ett väl fungerande ekologiskt system. Omvänt är en väl fungerande grön struktur en grundförutsättning för ett rikt biologiskt liv. Olika aspekter på biologisk mångfald bör framhållas, nämligen ett så rikt växt- och djurliv som möjligt, ett så stort utbud av biotoper som möjligt, ett skydd för sedan gammalt anpassade arter i parker, trädgårdar, kyrkogårdar och andra planteringar samt möjligheter att bevara hotade växt- och djurarter.

Den biologiska mångfalden i tätorterna har emellertid minskat kontinuerligt sedan 1960-talet. Kontakten med omgivningarna har blivit sämre efterhand som tätorterna vuxit och omgetts av barriärskapande trafikleder. Grönområden har successivt exploaterats, andelen bebyggd och hårdgjord mark i nya bebyggelseområden har blivit större och rikriktningen av skötsel och anläggning har blivit alltmer långtgående. Tätorternas ekosystem är mycket litet utforskade och kunskaperna är bristfälliga.

Tillämpningen av kretsloppsprinciper bör självfallet gälla också i tätorten. Regnvattnet eller dagvattnet utgör en belastning på reningsverken och recipienterna. I många städer är en stor del av dagvattennätet fortfarande kombinerat med avloppsnätet. Vid kraftiga regn bräddas på många håll avloppsvatten blandat med dagvatten direkt ut i recipienterna. Det dagvatten som leds bort i separata ledningar är i många fall kraftigt förorenat men går orenat till recipienterna. Grönområdena har ännu inte utnyttjats i någon omfattning för att ta hand om dagvattnet. Här föreligger betydande möjligheter att använda marken antingen för infiltration av dagvattnet eller för fördröjning och rening av vattnet innan det når ledningsnätet.

Till de ekologiska aspekterna kan slutligen hänföras växtlighetens väldokumenterade betydelse för att förbättra det lokala klimatet. Träd förbättrar luftkvaliteten och dämpar vinden. Växtligheten bidrar också till temperaturutjämning, höjer luftfuktigheten och ger den för våra klimatförhållanden behagligaste skuggan. I tätorterna är det terrängför-

hållanden i kombination med tillgång till större natur- och skogsområden som reglerar lokalklimatet. Dessa tillgångar bör tas till vara i den fysiska planeringen och stadsbyggandet.

Prop. 1994/95:230

Grönområdenas kulturhistoriska värden

Bevarandet av biologisk mångfald och variationsrikedom är betydelsefullt inte bara för skogs- och odlingslandskapets mångsidigt sammansatta kulturvärden. Lika viktiga för en god livsmiljö är de kulturhistoriska och estetiska egenskaper som är knutna till trädgårdar, parker, kyrkogårdar och andra planteringar i och i anslutning till städer och tätorter.

Att anlägga parker och att hålla andra grönområden i städerna och deras närhet har varit en betydelsefull tanke i den europeiska stadsplaneringen alltsedan 1600-talet. Då anlades runt om i Europa städer med rätlinjiga gatunät där den klassicistiska parken var en viktig del för ståndsmässighet, för skönhet och för trevnad. Varje tid har sedan dess utvecklat sin syn på hur parker och grönområden borde utformas. 1700-talets engelska park, 1800-talets stadsparker, de botaniska trädgårdarna liksom det tidiga 1900-talets trädgårdsstäder är olika uttryck för detta. Dessa gröna stadselement ingår som en viktig del i ett mångsidigt tätortslandskap.

När skyddet för grönområden skall säkerställas är det särskilt viktigt att se till helheten. Trädgårdar, parker, kyrkogårdar, alléer och friluftsområden ingår som delar i den kulturhistoriska helhet som är staden eller tätorten. Hoten mot de kulturhistoriska och arkitektoniska värdena i grönområdena är många och ökande, t.ex. exploatering för olika ändamål, förändringar av struktur och innehåll i områden till följd av ändrad skötsel eller brist på förnyelse, ökande belastning av föroreningar i luft och mark samt grävningsarbeten i gator och på platser med träd. Dessa hot står oftast i relation till en bristande medvetenhet om de kulturella värdena hos grönområden.

Kulturmiljön

Varje tid och generation försöker forma bebyggelse och markanvändning efter sina behov och önskemål. Ingen tid formar emellertid sitt landskap på egen hand utan måste utgå från vad som tidigare byggts upp och investerats. Förändringstrycket på den byggda miljön varierar. Samhället ställs oupphörligt inför avgörandet om den befintliga bebyggelsen skall bevaras, ändras eller ersättas. Kulturmiljövärden kan i det perspektivet sägas representera intresset av att de kvaliteter som finns i den byggda miljön skall beaktas när förändringar är aktuella.

Synen på bebyggelsens värden och vad som skall bevaras ändras från tid till annan. Gränserna för vad bevarandeintresset omfattar har nu kommit att vidgas och det har blivit naturligt att tala om värden och förvaltningen av det gemensamma kulturarvet. Kännetecknande för modern kulturmiljövård är att kulturvärdena ses som en viktig resurs för människors välbefinnande som ger historisk identitet och djup.

Det innebär att kulturmiljövårdens uppgift bl.a. är att göra bebyggelsemiljöns kulturvärden kända, förstådda och respekterade av dem som har intressen i och ansvar för markanvändningen. Det innebär också att förändringar i bebyggelsemiljön som går ut över dessa värden på motsvarande sätt måste vara sakligt underbyggda, dess konsekvenser rimligt förutsebara samt inte minst att tyngden och motiven för önskemålet att förändra måste stå i rimligt förhållande till betydelsen av de kulturvärden som hotas.

Det byggda kulturarvet bör alltså visas en grundläggande hänsyn i bebyggelseplaneringen. Särskilt värdefulla byggnader, stadsmiljöer och landskap måste ges ett långtgående skydd. Intressena i övrigt att bevara respektive förändra bebyggelsemiljön får vägas mot varandra i så öppna former som möjligt.

Natur och kultur i samverkan

Naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen har likartade svårigheter att uttrycka sig i planeringstermer, dvs. att överföra kunskaper och mål till ett hanterbart underlag som går att använda i den fysiska planeringen för urbant präglade områden. Det finns därför skäl att utveckla ett nytt synsätt som också bör omfatta en samlad behandling av natur- och kulturmiljöfrågorna. Betydande vinster finns i att söka gemensamma utgångspunkter för stadsbygdens och kulturlandskapets utveckling och bevarande. Ett exempel på en sådan samverkan är nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Det behövs emellertid en mer utvecklad strategi för en samordning, liksom initiativ inom ett brett fält vad avser metoder, beskrivningar m.m. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 5.3.

4.4 Medborgarinflytande

Kraven på ett förstärkt medborgarinflytande över samhällsutvecklingen har ökat. Till skillnad mot vad som gäller inom många andra områden finns det inom plan- och bygglagstiftningen en särskild, formaliserad beslutsprocess. Dennas ursprungliga huvudsyfte var att tillgodose behovet av rättssäkerhet för sakägarna, främst ägare av fastigheter. Så småningom har – särskilt genom PBL-reformen – även ett boendeinflytande och ett mera allmänt medborgarinflytande utvecklats inom ramen för denna process. Medborgarnas medverkan är viktig av flera skäl. Beslut som har tillkommit utan att allmänheten har beretts möjligheter att medverka i beslutsprocessen har ofta svårt att bli allmänt accepterade. Medverkan från allmänheten är nödvändig också för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt.

Medborgarinflytandet i planprocessen kan inte ersätta den representativa demokratin, men utgör ett viktigt komplement till denna. I detta sammanhang är det viktigt att beslutsfattare och politiker är öppna för nya former och mönster för medborgarnas engagemang. Detta bidrar till en vidare demokrati. Av den anledningen har regeringen också tillsatt en

kommitté (dir. 1995:56) som skall utreda och föreslå åtgärder som kan öka medborgarnas inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen. Syftet med medborgarinflytandet varierar naturligtvis med hänsyn till den krets av medborgare som man har i blickpunkten. I PBL-propositionen (prop. 1985/86:1) talade den dåvarande departementschefen dels om den krets av intressenter som bör ges en särskilt stark ställning i beslutsprocessen, dels om kommunmedlemmarna i allmänhet. Med den förstnämnda kretsen torde ha avsetts den genom lagstiftningen väsentligt utvidgade kretsen av dem som är berättigade att överklaga beslut. Denna uppdelning mellan en besvärberättigad krets och allmänheten är emellertid meningsfull bara i samband med beslut som har rättsverkningar och som får överklagas, dvs. beslut om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan samt beslut i ärenden om lov. Med rätten att överklaga sådana beslut är i allmänhet förenad en rätt att beredas tillfälle till samråd och att erhålla underrättelse om besluten. Genom dessa regler är det närmast de boende inom ett visst begränsat område vars inflytande har förstärkts. I översiktsplanearbetet är emellertid ett vidare medborgarinflytande önskvärt. Beslut rörande en kommunal översiktsplan överklagas också genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Det är enligt regeringens mening angeläget att medborgarinflytandet kan göra sig gällande på samtliga beslutsnivåer. Det är då naturligt att formerna för och syftet med inflytandet varierar med hänsyn till beslutsnivå och typ av beslut. På den översiktliga nivån är information till och allmän debatt inom en vid krets av kommunmedlemmar av framträdande betydelse medan medborgarinflytandet på detaljplanenivån främst syftar till hänsynstagande och sammanvägning av skilda intressen inom mer begränsade områden.

Förändringar i ett område medför alltid konsekvenser för dem som bor och är verksamma där. Dessa har en självklar medborgerlig rättighet att vara med och påverka den egna närmiljön. De sociala, fysiska och miljömässiga konsekvenserna av tänkta förändringar behöver därför analyseras och presenteras i ett tidigt skede så att de inte kommer som en obehaglig överraskning efteråt.

Den naturliga nivån för dem som bor eller är verksamma i ett område ligger emellertid ofta mellan den kommunomfattande översiktsplanen och detaljplanen. Dagens översiktsplaner är inte så detaljerade att människor känner sig berörda medan detaljplanerna ofta avser ett ganska begränsat byggnadsföretag. Någon speciell, formaliserad mellannivå finns inte i PBL. Lösningen på problemet att förstärka medborgarinflytandet bör i första hand ligga i en intensifiering av arbetet med fördjupning av översiktsplanen för viktiga områden och för tätorter. Från många håll har efterlysts en formaliserad plan på denna mellannivå. Det finns emellertid, enligt regeringens uppfattning, inte några bärande motiv för ytterligare en planform. Behovet av ett förstärkt medborgarinflytande bör i stället tillgodoses främst inom ramen för översiktsplanearbetet. Dessa frågor behandlas i avsnitt 5.1.

Som bakgrund till de frågor som behandlas i följande avsnitt finns det anledning att något beröra tillämpliga delar av gällande rätt. Med hänsyn till de behandlade frågornas karaktär inriktas redogörelsen främst på *kravbestämmelserna och plansystemet* i PBL, inklusive beslutsprocessen i samband med antagande av planer, samt på delar av NRL.

I en inskränkt mening går plan- och bygglagstiftningen ut på att reglera vad en fastighetsägare får och inte får göra med sin mark och, om han tillåts ändra markanvändningen och bygga eller liknande, att se till att lagens krav uppfylls. Samhällets kontroll utövas främst genom att det ställs krav på tillstånd, lov, för att få vidta åtgärder av någon betydelse. I 8 kap. PBL finns en omfattande uppräknings av åtgärder som kräver lov.

Samhället har emellertid inte endast den passiva rollen att tillåta eller vägra lov. Visserligen kan man från samhällets sida bara i undantagsfall framtvinga ett genomförande av åtgärder men genom rättsligt bindande planer kan samhället styra framtida markanvändning och byggande. I den mån dessa instrument inte är tillräckliga återstår för samhället att förvärva marken och antingen genomföra åtgärderna i egen regi eller överlåta marken med villkor om genomförande i enlighet med de samhälleliga intentionerna.

Beslut rörande planläggning och lov fattas primärt av kommunen. Innehållet i besluten styrs framför allt av de i lagen uppställda materiella kraven i 2 och 3 kap. PBL. Formerna för besluten styrs av regler om förfarandet vid beslut om planer och lov. En viktig sida hos lagstiftningen är de krav på beslutsunderlag som riktas mot kommunerna, framför allt kravet på översiktlig fysisk planering. Även staten har ett visst inflytande över beslutsfattandet. Det statliga inflytandet utövas bl.a. genom samråd i olika former och genom vissa möjligheter till ingripande mot eller anspråk på kommunala beslut.

Vid sidan av PBL och NRL finns annan lagstiftning som reglerar frågor om markanvändning och miljö från delvis andra utgångspunkter, såsom väglagen (1971:948), naturvårdslagen (1964:822), hälsoskyddslagen (1982:1080), miljöskyddslagen (1969:387), vattenlagen (1983:291), lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, skogsvårdslagen (1979:429) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Det finns samband mellan de olika prövningssystemen. Således skall NRL tillämpas vid prövningen enligt många lagar, bl.a. PBL, och vidare är PBL:s detaljplaner bindande vid prövningen enligt vissa andra lagar. De kommunala översiktsplanerna förutsätts vara ett viktigt beslutsunderlag vid beslut enligt flertalet av de lagar som reglerar markanvändningen.

Kravbestämmelser

PBL:s materiella regler, som skall ligga till grund för prövningen vid planläggning och i ärenden rörande lov och förhandsbesked, går från allmänna principer (1 kap. 1 § och 2 kap. 1 och 2 §§) via bestämmelser

om lokaliseringen av bebyggelse och bebyggelsemiljöns utformning (2 kap. 3 och 4 §§) ned till byggnaders placering och utformning och krav avseende de enskilda byggnadernas och anläggningarnas egenskaper (3 kap.).

I 1 kap. anges lagstiftningens syften. Där föreskrivs också att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas vid prövningen av frågor enligt lagen.

Enligt 2 kap. 1 § skall en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö främjas vid beslutsfattandet. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade.

Enligt 2 kap. 2 § PBL skall NRL tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Det är närmare bestämt bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL som skall tillämpas. I 2 kap. NRL finns grundläggande hushållningsbestämmelser för mark- och vattenanvändningen och i 3 kap. anges områden som direkt i lagen utpekats som områden av riksintresse för vissa ändamål. Reglerna i NRL kan således betraktas som en integrerad del av kravbestämmelserna i 2 kap. PBL.

De nu redovisade reglerna i NRL kan alltså sägas inrymmas i 2 kap. 2 § PBL genom den hänvisning som förekommer där. Efter de mera övergripande krav som nu berörts följer i 2 kap. 3 § PBL krav avseende lokaliseringen av bebyggelse. Den grundläggande förutsättningen för att mark skall få användas för bebyggelse finns emellertid angiven i 1 kap. 6 §. Enligt denna bestämmelse skall mark för att få användas för bebyggelse vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. En precisering av lämplighetskravet sker i 2 kap. 3 §. Där anges vissa omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av markens lämplighet för bebyggelse. Till dessa omständigheter hör bl.a. de boendes hälsa, markförhållanden, möjligheterna att ordna trafik m.m. och att förebygga negativa miljöeffekter. I 2 kap. 4 § följer slutligen bestämmelser om utformningen av bebyggelsemiljön inom områden med sammanhållen bebyggelse. Där finns krav avseende säkerhet, hushållning med energi m.m., klimatiska och hygieniska förhållanden, trafik, tillgänglighet, tillgång till platser för utvistelse samt anordnande av samhällsservice och kommersiell service.

I 3 kap. 1 och 2 §§ ställs krav på hur byggnader skall placeras och utformas. Hänsyn skall därvid tas till bl.a. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden, trafiksäkerheten och annan omgivningspåverkan. Bestämmelserna är även tillämpliga på andra anläggningar än byggnader (14 §). I 3 kap. 15–18 §§ ställs krav på tomter och allmänna platser m.m.

Plansystemet

PBL:s planformer redovisas i 1 kap. 3 §. Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Planen är inte bindande för myndigheter och enskilda. Den rättsliga regleringen av markens användning och bebyggelse sker genom detaljplaner. För

begränsade områden som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas. För att underlätta genomförandet av detaljplaner får fastighetsplaner antas. Slutligen får regionplaner antas för samordning av flera kommuners planläggning.

Regler om översiktsplanen finns i 4 kap. Enligt 1 § skall i översiktsplanen redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Av planen skall framgå grunddragen i fråga om den avsedda markanvändningen samt i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse. Vidare skall framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt NRL.

Översiktsplanen utgör ett viktigt beslutsunderlag och får därmed en betydande styrande verkan. Hur stark denna styrning är beror på planens aktualitet och på om den har en sådan kvalitet att den är ändamålsenlig som beslutsunderlag. Planen skall i första hand läggas till grund för efterföljande beslut enligt PBL. Den skall emellertid även utnyttjas vid tillämpningen av vissa andra lagar. I 5 § förordningen (1993:191) om tillämpning av NRL föreskrivs således att den myndighet som skall tillämpa NRL i sitt beslut skall ange om den prövade anläggningen eller åtgärden går att förena med den för området gällande översiktsplanen.

Trots att planen inte är bindande har den i vissa fall en direkt betydelse för efterföljande beslut. Således får områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås. Vidare är en förutsättning för utnyttjande av s.k. enkelt planförfarande att förslaget till detaljplan är förenligt med översiktsplanen.

Regler om *områdesbestämmelser* finns i 5 kap. 16 och 17 §§. Som nämnts har översiktsplanen inte några rättsverkningar. För begränsade områden kan emellertid områdesbestämmelser antas som ett komplement till översiktsplanen. Genom bestämmelserna kan ställningstaganden i översiktsplanen ges bindande verkan mot myndigheter och enskilda. Områdesbestämmelser kan alltså antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås. Dessutom kan sådana bestämmelser antas för att säkerställa att ett riksintresse enligt NRL tillgodoses. I 5 kap. 16 § anges uttömmande i vilka avseenden områdesbestämmelser kan meddelas för att reglera användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse.

Regler om *detaljplan* finns i 5 kap. Detaljplanen används för att närmare reglera rättigheter och skyldigheter dels mellan markägare och samhället, dels markägare emellan. Syftena med detaljplan framgår av bestämmelsen om det s.k. detaljplanekravet. Enligt 5 kap. 1 § skall prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ske genom detaljplan i vissa angivna fall. Det rör sig dels om tillkomsten av ny sammanhållen bebyggelse och under vissa förutsättningar även ny enstaka byggnad, dels om bebyggelse som skall förändras eller bevaras. Detta krav är primärt riktat till kommunen. Detaljplanekravet innebär emellertid också att kommunen kan avslå en ansökan om bygglov med hänvisning till att bygglovsprövningen måste föregås av detaljpaneläggning. Någon möjlighet för den enskilde att framtvunga en sådan detaljpaneläggning finns dock inte. Detaljplanekravet utgör således ett verksamt instrument för kommunerna att kunna styra bebyggelseutvecklingen i tid och rum.

Vid detaljpaneläggningen skall de tidigare redovisade kraven i 2 kap. iakttas. Beroende på hur långt man går i detaljeringsgrad skall även vissa regler i 3 kap. tillämpas.

En detaljplan måste ha ett visst minsta innehåll. Enligt 5 kap. 3 § skall de olika områdenas huvudändamål redovisas och deras gränser anges. I 5 kap. 7 § anges därefter vad som härutöver får regleras i planen. Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

Bestämmelser om *regionplanering* finns i 7 kap. PBL. Vid behov av kommunal samordning får regeringen utse ett regionplaneorgan som skall ha hand om regionplaneringen. Ett sådant organ skall inte utses, om kommunerna allmänt motsätter sig det. Regionplaneorganet kan, men behöver inte, anta en regionplan för regionen. En sådan plan skall enligt 7 kap. 4 § tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, men den är i likhet med översiktsplanen inte bindande för myndigheter eller enskilda. Enligt NRL-förordningen åligger det andra myndigheter som skall tillämpa NRL att beakta regionplanen.

Förfarandet vid beslut om planer

Regler om förfarandet vid beslut om översiktsplan finns i 4 kap. 3–13 §§. Dessa regler skiljer sig väsentligt från förfarandereglerna beträffande andra beslut enligt PBL beroende på att översiktsplanen inte har några direkta rättsverknningar. Av väsentlig betydelse är de samråd med företrädare för staten som skall förekomma. Det gäller ju att i översiktsplanen redovisa riksintressen, att tydliggöra hur de skall tillgodoses och att över huvud taget uppnå samförstånd mellan stat och kommun. Även samråd med andra berörda kommuner och eventuellt förekommande regionplaneorgan skall ske. Härutöver sägs i 4 kap. 3 § att andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Planförslaget skall ställas ut under minst två månader och utställningen av förslaget skall kungöras minst en vecka före utställningstidens början. Översiktsplanen och ändringar av den skall antas av kommunfullmäktige.

Vad som föreskrivs om förfarandet vid antagande av översiktsplan gäller i huvudsak även regionplan. Utställningstiden för regionplan skall dock vara minst tre månader.

Bestämmelser om förfarandet vid antagande av detaljplaner och områdesbestämmelser finns i 5 kap. 18–36 §§. Detaljplanen bör grundas på ett program (18 §). I vissa fall är ett sådant obligatoriskt. En detaljplan som innebär att planområdet får tas i anspråk för industriändamål, ny samlad bebyggelse och vissa anläggningar skall alltid grundas på ett program, om ianspråktagandet innebär betydande miljöpåverkan. I dessa fall skall även en miljökonsekvensbeskrivning enligt NRL upprättas. Miljökonsekvensbeskrivningar behandlas kortfattat i 5 kap. NRL. En miljökonsekvensbeskrivning skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds

inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Den skall bekostas av den som ansvarar för verksamheten eller som skall vidta åtgärden i fråga.

När förslag till detaljplan upprättas skall samråd ske med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Dessutom skall vissa intressenter beredas tillfälle till samråd. Till dessa hör sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget (5 kap. 20 §). Planförslaget skall ställas ut under minst tre veckor och härom skall kungörelse ske. Detaljplaner som är av begränsad betydelse och saknar intresse för allmänheten kan få antas efter ett s.k. enkelt planförfarande, varvid någon utställning inte behöver ske (28 §).

Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. För vissa fall kan dock fullmäktige uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer (29 §).

I princip samma förfarande skall tillämpas vid ändring och upphävande av detaljplaner.

Vid antagande av områdesbestämmelser krävs inte program eller miljökonsekvensbeskrivning. I övrigt gäller i huvudsak samma bestämmelser som vid antagande av detaljplan.

Statlig kontroll

I 12 kap. regleras statens möjligheter att på eget initiativ granska och i vissa fall upphäva kommunala beslut om planer och tillstånd. Staten uppträder här som bevakare av vissa särskilt angivna statliga intressen men också av mellankommunala intressen.

Grunderna för statligt ingripande anges i 12 kap. 1 §. Ingripande kan således ske om ett riksintresse enligt NRL inte tillgodoses, om den mellankommunala samordningen inte har skett på ett lämpligt sätt eller om tillräcklig hänsyn inte har tagits till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet. Det är i första hand länsstyrelsen som har att bevaka att olika statliga intressen tillgodoses.

Ingripande mot regionplan kan bara ske av regeringen och endast på den grunden att planen inte tillgodoser riksintressen (12 kap. 5 §).

I 12 kap. 6 och 7 §§ finns bestämmelser om planföreläggande. De innebär att regeringen kan förelägga kommunen att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att tillgodose riksintressen eller av hänsyn till hälsa och säkerhet.

I det följande redovisas under respektive avsnitt närmare den lagstiftning som är tillämplig, bl.a. beträffande säkerställande m.m. av natur- och kulturmiljöintressen.

5.1 Kommunal översiktsplanering

Den fysiska planeringen är i huvudsak en kommunal uppgift. Genom 1987 års reform av plan- och bygglagstiftningen har statens inflytande kraftigt begränsats. Kommunerna har således, inom ramen för bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL), i allt väsentligt ansvaret för planläggning av mark och vatten och har i övrigt att verka för en önskvärd utveckling inom kommunen.

I föregående avsnitt redovisades de ökade och delvis nya kraven på bl.a. miljöhänsyn, aktsamhet om kulturvärden och resurshushållning i den fysiska planeringen och stadsbyggandet. Det innebär givetvis nya förutsättningar också för kommunerna.

Som framgått av det föregående, avsnitt 4, är det regeringens utgångspunkt att den fysiska planeringen skall ses som en integrerad del i en samlad miljöpolitik, som också innefattar natur- och kulturvärdena. Den kommunala översiktsplaneringen erbjuder därvid goda möjligheter att på lokal nivå bättre och mer samordnat ta om hand miljöfrågorna liksom andra angelägna framtidsfrågor. Förslagen i det följande syftar således till att höja ambitionsnivån i den översiktliga planeringen så att den fysiska planeringen effektivt kan medverka till att lösa angelägna uppgifter och i övrigt möta de anspråk och förväntningar som ställs, inte minst i det framtida miljöarbetet. Betoningen av den fysiska planeringens roll i miljöarbetet – och då särskilt den kommunala översiktsplaneringen – innebär delvis nya anspråk på kommunerna, men också möjligheter till utveckling av det lokala arbetet och ökad rationalitet i den kommunala beslutsprocessen i frågor om användning av mark och vatten.

På många håll förekommer redan ett ambitiöst och framåtsyftande arbete med lokala Agenda 21. Regeringen har också erfärut att många kommuner, på grund av nya anspråk och ändrade förhållanden, redan överväger att omarbete sina översiktsplaner. Beträffande konsekvenserna i övrigt återkommer vi längre fram, avsnitt 8.

5.1.1 En förstärkt översiktsplanering

Regeringens bedömning: Den kommunala översiktsplaneringen bör utvecklas som ett led i kommunernas arbete för en hållbar utveckling. Anspråken på en ökad miljöhänsyn bör tillgodoses inom ramen för översiktsplanens olika funktioner – som ett styrinstrument för bebyggelseutveckling, ett samlat beslutsunderlag för lokaliseringsprövning och ett stöd för det lokala miljöarbetet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i den bild av översiktsplaneringens roll och uppgifter som tecknas av utredningen.

Boverket anser att förutsättningarna för en utveckling av översiktsplaneringen som ett redskap i arbetet för ett kretsloppssamhälle ökar genom utredningens förslag, och pekar på behovet av samordning med förslaget till en miljöbalk. *Svea hovrätt* anser att utredningens förslag kan skapa förutsättningar för en utveckling av översiktsplanen så att den fullt ut kan fylla funktionen att utgöra en kunskapskälla vid tillämpningen av NRL. *Statens naturvårdsverk* är positivt till förstärkningen av översiktsplanens strategiska roll, men anser att de motstridiga kraven på översiktsplanen är delvis oförenliga och motverkar en tydlig utformning av planens olika delar.

Ett stort antal kommuner stöder i huvudsak utredningens förslag att stärka översiktsplanen. *Svenska kommunförbundet* vill emellertid inte acceptera förändringar i bestämmelserna om översiktsplaneringen innan konsekvenserna i fråga om möjligheterna till statligt ingripande har klarlagts. Förbundet menar att man i stället för att öka de formella kraven bör utveckla incitament för att öka kommunernas intresse för översiktsplaneringen. Några kommuner, däribland *Enköpings*, *Helsingborgs* och *Vänersborgs kommuner*, anser att förslagen innebär en ambitionshöjning för den kommunala planeringen, som kommer att ställa krav på en omställning av arbetssätt, förskjutning av arbetsinsatser och ökade resurser. Också flera statliga myndigheter och institutioner, bl.a. *Uppsala universitet* och *länsstyrelserna i Kronobergs och Kopparbergs län*, pekar på behoven av kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling för att utredningens förslag skall få avsedd effekt. Flera remissinstanser ifrågasätter emellertid om översiktsplaneringen kan utvecklas med stöd av ändringar i lagstiftningen. *Glesbygdswerket* anser att delar av förslagen har inslag av en ökad centralstyrning som kan hämma det lokala miljöarbetet i stället för tvärtom.

Skälen för regeringens bedömning:

Översiktsplanens olika uppgifter

Regeringen delar utredningens bedömning att kraven på ökad miljöhänsyn i samhällsutvecklingen också innebär nya krav på översiktsplaneringen. Det är därför viktigt att diskutera behovet av en förstärkning av översiktsplanen med utgångspunkt från de olika funktioner och uppgifter som översiktsplanen bör ha.

Översiktsplanens huvuduppgift är att ge stöd och utgångspunkter för kommunens beslut om bebyggelse och andra åtgärder som prövas enligt PBL. Översiktsplanens helhetssyn och överblick ger möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen. Genom samråd med kommuninvånare, myndigheter m.fl. kan efterföljande planläggning och tillståndsbeslut underlättas. Översiktsplanen förutsätts vidare vara vägledande för andra myndigheters beslut enligt de lagar, som är knutna till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL. Denna uppgift hos översiktsplanen är således en möjlighet för kommunen att påverka andra myndigheters beslut genom att i planen ta ställning till de allmänna intressen som bör beaktas. Planens uppgift att ge vägledning för olika

beslut bidrar också till att kommuninvånare, sakägare och andra intressenter kan få en uppfattning om den avsedda utvecklingen av bebyggelse och om kommunens inställning till olika anspråk som riktas mot mark- och vattenområden. Den överblick över olika kunskaper och fakta – t.ex. om miljöförhållanden, utbud av service och boendeförhållanden – som redovisas i översiktsplanens olika delar kan naturligtvis utnyttjas också på annat sätt i det lokala miljöarbetet. Planeringen ger möjligheter att redovisa samband mellan miljöförhållanden och olika verksamheter inom kommunen. Översiktsplanen kan därmed ge underlag för diskussioner om hur instrumenten i PBL och i andra lagar kan utnyttjas och hur de kan samspela med andra styrmedel för att förebygga miljöproblem eller för att ta till vara och utveckla miljövärden.

Regeringen anser således – i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser – att hittillsvarande erfarenheter och de skilda anspråken på planeringen talar för att översiktsplaneringen bör utvecklas för att uppfylla dagens krav på miljöhänsyn i samhällsplaneringen. Den starkaste drivkraften i en sådan utveckling är, som framförs av Svenska kommunförbundet m.fl., självfallet den enskilda kommunens egen viljeinriktning. Om kommunen vill att planläggning och byggande skall medverka till en långsiktigt hållbar utveckling, bör miljöförhållanden och miljöhänsyn ingå i översiktsplanens bedömningar om en lämplig bebyggelseutveckling. Kommuninvånarnas ökade engagemang i miljöfrågor kommer troligen att skynda på en successiv miljöanpassning av planeringen. Bättre kunskaper om miljöproblemens karaktär och nya planeringsmetoder bör också kunna medverka till en successiv utveckling av översiktsplaneringen i riktning mot ökad miljöhänsyn. Det är vidare uppenbart att kommunens möjligheter att påverka olika beslut, som fattas med stöd av NRL, ökar om miljöförhållanden beaktas vid utformningen av översiktsplanen. I detta sammanhang bör även arbetet med en miljöbalk framhållas (dir. 1994:134). En ny miljöbalk, som omfattar bestämmelserna i NRL, kommer att medverka till att kraven på redovisning av miljöhänsyn i översiktsplaneringen blir starkare.

Behovet av lagändringar till stöd för en förstärkning av översiktsplanen

Nuvarande bestämmelser ger stort utrymme för att utveckla metoder och arbetssätt i översiktsplaneringen mot en ökad miljöhänsyn. Det är dock av flera skäl önskvärt att bestämmelserna om översiktsplanen görs tydligare och utvidgas för att svara mot bl.a. kraven på ökad miljöhänsyn och ökat medborgarinflytande. PBL:s bestämmelser om översiktsplanering reglerar främst förfarande och redovisning. Som framhålls i PBL-propositionen (prop. 1985/86:1 s. 12) syftar reglerna i PBL främst till att garantera möjligheter till insyn och inflytande för kommuninvånare, myndigheter m.fl. Planeringens innehåll och inriktning bestäms av kommunen. PBL anger samtidigt vissa materiella grunder för planeringen genom bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. Översiktsplanens funktion som ett led i en dialog mellan stat och

kommun förutsätter att frågor om riksintressen, mellankommunala frågor samt frågor om hälsa och säkerhet diskuteras under planeringsprocessen och att ställningstaganden med anledning av dessa redovisas tydligt i översiktsplanen. Även planens betydelse som vägledande underlag för beslut enligt andra lagar motiverar att vissa grundläggande regler för former och redovisning ställs upp.

Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att de bestämmelser som ligger till grund för översiktsplaneringen bör utvecklas och ändras i flera avseenden. Bestämmelserna bör bl.a. spegla de mål som ställs upp i den nationella miljöpolitiken och ge ramar för vilket underlag som behövs som grund för den översiktliga planeringen. Önskemålet om ett ökat medborgarinflytande behöver säkerställas genom regler för förfarandet då översiktsplanen upprättas eller ändras. Översiktsplaneringens syfte att åstadkomma en dialog mellan kommunen och staten om gemensamma intressen bör också stärkas. I motsats till flera remissinstanser anser regeringen att bestämmelserna kan göras tydligare och utvidgas utan att kommunens utrymme att välja inriktning och innehåll för planeringen begränsas.

Regeringen finner att flertalet av utredningens förslag om översiktsplaneringen i stort sett är väl avvägda. Regeringen föreslår därför i det följande vissa förändringar i fråga om de materiella grunderna för den fysiska planeringen, översiktsplanens redovisning, förfarandet samt länsstyrelsens roll och uppgifter.

5.1.2 Allmänna intressen

Regeringens förslag: En grundläggande utgångspunkt skall vara att planläggning enligt PBL, med beaktande av natur- och kulturvärden, skall främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Vidare skall goda miljöförhållanden, en från social synpunkt god livsmiljö samt en långsiktigt god hushållning främjas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Utredningen föreslår emellertid att kravet på en miljöanpassad utveckling skall uttryckas på ett annat sätt.

Remissinstanserna: Utredningens förslag att i PBL förtydliga kraven på en lämplig samhällsutveckling har i stort sett bemötts positivt av flertalet remissinstanser. Flera myndigheter har emellertid invändningar mot den föreslagna utformningen av bestämmelsen. *Stockholms universitet* anser att begreppen ändamålsenlig samhällsstruktur, livsmiljö och befintliga värden är vaga och mångtydiga samt att lagtexten tydligt bör ge uttryck för vad som åsyftas. *Uppsala universitet* menar att bestämmelsen inte ger uttryck för de mål – bl.a. en hållbar utveckling från ekologisk synpunkt – som används i dagens miljöpolitik. *Statens naturvårdsverk*, *Boverket* m.fl. anser att bestämmelsen behöver tydliggöras och samordnas med hushållningsreglerna i en framtida miljöbalk.

Skälen för regeringens förslag: Genom en ändring i 1 kap. 1 § PBL, som trädde i kraft den 1 juli 1993, klargjordes att planläggning och byggande syftar till att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Ändringen motiverades av kraven på en miljöanpassad samhällsutveckling.

De allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL, som även innefattar bestämmelserna i NRL, skall ligga till grund för planläggning och för beslut om lov och förhandsbesked. Bestämmelserna ger allmänna principer och utgångspunkter för såväl lokalisering av bebyggelse som bebyggelsemiljöns utformning. Översiktsplanen skall precisera och konkretisera dessa allmänna intressen. Ökade krav på miljöhänsyn vid beslut enligt PBL kan därför i hög grad tillgodoses genom att bestämmelserna om allmänna intressen preciseras. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL anger att planläggning skall främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling och en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Regeringen delar utredningens bedömning att målen för en miljöanpassad fysisk planering behöver framgå av de inledande bestämmelserna om allmänna intressen.

Bestämmelserna bör så långt möjligt tydliggöra den fysiska planeringens roll och räckvidd i förhållande till övriga styrmedel i miljöpolitiken. Beslut enligt PBL avser framför allt lokalisering, uppförande och utformning av bebyggelse och andra anläggningar samt bebyggelserelaterade åtgärder. Planer enligt PBL skall även ligga till grund för beslut om andra anläggningar, t.ex. kommunikationsleder eller industrianläggningar. Planläggningens primära och långsiktiga syfte att medverka till en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, kommunikationsleder och andra anläggningar bör därför återspeglas i de inledande bestämmelserna i 2 kap. PBL. Det bör därvid tydligt bl.a. framgå att olika typer av grönområden är grundläggande komponenter i denna struktur.

Regeringen delar utredningens bedömning att det bör preciseras att en lämplig bebyggelsestruktur skall utvecklas inom ramen för miljömålen. Kraven på att främja goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden samt med energi och råvaror bör enligt regeringens mening uttryckligen framgå av bestämmelsen. Därigenom ges utgångspunkter för att exempelvis diskutera hur bebyggelse och anläggningar kan lokaliseras så att transportbehov minimeras eller hur obebyggda mark- och vattenområden kan utnyttjas som en del i tekniska försörjningssystem.

Som framhålls i utredningen är det sannolikt att utvecklingen under överskådlig tid inte innebär några större förändringar av bebyggelsestrukturen, utan i hög grad inriktas mot att komplettera, förvalta och underhålla den byggda miljön. En sådan inriktning förutsätter ett större hänsynstagande till befintliga värden i miljön. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att bestämmelserna i PBL bör ställa tydligare krav på att planeringen skall ske med utgångspunkt i de natur- och kulturvärden som finns i den byggda miljön och i landskapet. Detta

innebär bl.a. krav på att dessa värden skall beaktas särskilt vid förändringar i bebyggelsestrukturen.

Prop. 1994/95:230

De grundläggande bestämmelserna om syftet med planläggning bör även fortsättningsvis lyfta fram de sociala aspekterna. Utredningens förslag, som för in begreppet en från social synpunkt god livsmiljö, är därför enligt regeringens mening väl avvägt.

5.1.3 Översiktsplanens innehåll

Regeringens förslag: Översiktsplanen skall redovisa allmänna intressen enligt PBL samt de miljö- och riskfaktorer som kommunen anser bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Utredningens förslag: Regeringens förslag till preciseringar av kraven på översiktsplanens innehåll stämmer endast delvis överens med utredningens förslag. Utredningen föreslår att översiktsplanen skall redovisa allmänna intressen samt övriga miljöförhållanden i kommunen. För att tydliggöra önskemålet att i översiktsplaneringen tidigt analysera miljökonsekvenser föreslår utredningen att konsekvenserna av avsedda större förändringar i användningen av mark- och vattenområden skall redovisas.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser – framför allt statliga myndigheter och intresseorganisationer men även flera kommuner – är positiva till förslagen om utvidgning och precisering av bestämmelserna om översiktsplanens innehåll och syfte. *Boverket* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att översiktsplanens funktion som beslutsunderlag vid tillämpningen av lagar knutna till NRL ställer krav på översiktsplanens form och redovisning. *Statens naturvårdsverk*, *Länsstyrelsen i Malmöhus län* m.fl. tillstyrker utredningens förslag till tydligare och utvidgade redovisningskrav i PBL, bl.a. mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter, men har synpunkter och förslag i fråga om hur kraven skall formuleras. *Naturskyddsföreningen* m.fl. intresseorganisationer efterlyser ytterligare preciseringar av kraven på översiktsplanens redovisning av miljöfrågor, bl.a. en ekologisk plan med mål för grönområden.

Ett stort antal kommuner motsätter sig emellertid utredningens förslag att utvidga kraven på översiktsplanens innehåll och menar att bestämmelserna måste ge handlingsfrihet att utveckla översiktsplanen till ett kommunalt instrument med hänsyn till olika lokala förutsättningar. Bl.a. *Kalmar* och *Östersunds kommuner* menar att en utveckling av översiktsplaneringens innehåll och redovisning i stället bör ske genom forsknings- och metodutvecklingsarbete. *Svenska kommunförbundet*, *Halmstads kommun* m.fl. ifrågasätter särskilt utredningens förslag att översiktsplanen skall redovisa miljöförhållanden och konsekvensanalyser och anser att den oklara innebörden i de utvidgade kraven ger utrymme för statliga myndigheter att ställa långtgående redovisningskrav.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar utredningens bedömning att översiktsplanens olika syften och funktioner motiverar en viss skärpning av kraven på översiktsplanens innehåll och redovisning. Som redovisats ovan är ett av planens huvudsyften att fungera som ett styrinstrument för utvecklingen av bebyggelsen. En väl utvecklad översiktsplan bör tydligt redovisa kommunens ställningstaganden till markanvändning, bebyggelseutveckling och allmänna intressen till vägledning för efterföljande beslut enligt bl.a. PBL. Om översiktsplanen skall kunna ge vägledning för beslut enligt andra lagar som är knutna till NRL behöver ställningstaganden till olika anspråk och avvägningar mellan motstående intressen redovisas. Önskemålet att översiktsplanen skall utgöra ett led i det lokala miljöarbetet förutsätter att översiktsplanen redovisar bl.a. utgångspunkter för hur miljösituationen i olika områden skall åtgärdas. De erfarenheter som beskrivs i utredningen visar att redovisningsformer behöver utvecklas för att översiktsplanen skall kunna fungera i sina olika funktioner.

Sammantaget innebär således såväl erfarenheterna av det hittillsvarande arbetet som kraven på ökad miljöhänsyn att nya krav bör ställas på att översiktsplaneringen tydligare redovisar ställningstaganden i olika frågor. Som framhålls i flera remissyttranden är det angeläget att översiktsplaneringen utvecklas stegvis med utgångspunkt i lokala förhållanden och behov. Bestämmelser om översiktsplanens obligatoriska innehåll finns i 4 kap. 1 §. Syftet med bestämmelserna är att ange de grundläggande kraven på vad som skall redovisas. Bestämmelserna bör ändras och preciseras för att dels underlätta förståelsen av planen, dels öka miljöhänsynen. Enligt regeringens bedömning innebär mer preciserade krav på vad som skall redovisas inte att kommunernas handlingsutrymme i fråga om innehållet i översiktsplanen begränsas.

Översiktsplanens redovisning av allmänna intressen m.m. enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenområden

Översiktsplanen skall precisera och konkretisera de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL, som genom en hänvisning i 2 §, även kan sägas innefatta bestämmelserna i 2 och 3 kap. NRL. De erfarenheter som beskrivs av utredningen visar att kommunerna i regel redovisar ett brett underlag om allmänna intressen. Mera sällan kan emellertid kommunens slutsatser eller ställningstaganden till de allmänna intressena utläsas tydligt i översiktsplanen. Många översiktsplaner skiljer inte tydligt nog redovisningen av underlaget om olika allmänna intressen från kommunens egna bedömningar och ställningstaganden. Detta förhållande bidrar enligt utredningen till att översiktsplanen är svår att tillämpa vid olika beslut.

Regeringen anser att bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen i översiktsplanen också fortsättningsvis skall vara en övergripande bestämmelse till de mer preciserade kraven på innehåll. Därmed görs tydligt att översiktsplanens olika ställningstaganden – vare sig det handlar om den avsedda mark- och vattenanvändningen eller om

utvecklingen av bebyggelse – skall ske med beaktande av de allmänna intressena. De påtalade bristerna i fråga om redovisningen av de allmänna intressena bör främst lösas genom att redovisningsmetoderna utvecklas. Därvid bör bl.a. betonas skillnaden mellan å ena sidan det underlag om olika allmänna intressen, som ligger till grund för översiktsplaneringen, och å andra sidan kommunens bedömningar vad gäller dessa intressen.

Miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden

Som framhålls i utredningen är det viktigt att planeringen grundas på kunskaper och underlag om miljösituationen. De samlade erfarenheterna av de första översiktsplanerna visar att det i regel varit svårt att åstadkomma ett samspel mellan kommunens miljö- och hälsoskyddsarbete och arbetet med översiktsplaneringen. Många kommuner anser det naturligt att grundläggande uppgifter om miljösituationen ingår i underlaget för översiktsplaneringen – såsom uppgifter om luftkvalitet och buller, miljöstörande anläggningar och andra frågor som normalt redovisas i miljöprogram. Mera sällan redovisas emellertid tydliga slutsatser i form av ställningstaganden för den framtida utvecklingen av markanvändningen eller av bebyggelsen. Endast ett fåtal kommuner har enligt utredningen integrerat miljöfrågorna i den kommunala översiktsplaneringen.

Bestämmelserna om allmänna intressen i PBL ger stöd för att grundläggande miljöhänsyn tas vid planläggning och byggande. Bestämmelserna innebär bl.a. att bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till de boendes hälsa och säkerhet. Genom bestämmelserna i NRL krävs bl.a. hänsyn till ekologiskt särskilt känsliga områden. Det tidigare redovisade förslaget till ändring av bestämmelsen om en ändamålsenlig struktur av bebyggelse m.m., avsnitt 5.1.2, kommer att innebära att underlaget om miljöfrågor utvecklas i samband med översiktsplaneringen. Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll bör emellertid tydligt ge uttryck för önskemålen att skydda människorna, naturen och miljön i övrigt mot störningar och att förbättra miljötillståndet i vid mening. Regeringen anser därför att översiktsplanen skall redovisa sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändningen.

Redovisningen av miljöfaktorer i översiktsplanen kan avse områden med särskilda miljöproblem som behöver beaktas vid planeringen, t.ex. bullerstörda områden, områden med höga halter av luftföroreningar, områden med föroreningar i marken eller områden som är särskilt känsliga för olika störningar eller påverkan. Även förhållanden och faktorer som kan ha betydelse för att åstadkomma kretslopps lösningar kan redovisas. Riskfaktorer kan behöva redovisas för sådana områden som kräver särskild uppmärksamhet, t.ex. områden med skredrisk, översvämningshotade områden eller områden med anläggningar och verksamheter som innebär särskilda risker för omgivningen.

Översiktsplanens redovisning av miljö- och riskfaktorer för olika områden kan ge vägledning för beslut som rör den framtida användningen, antingen det handlar om att förebygga miljöproblem, åtgärda miljöhot eller ta till vara miljövärden. Det kan handla om riktlinjer för lokalisering och utformning av bebyggelse och andra anläggningar med hänsyn till störningar, krav på åtgärder för att förebygga problem, förslag till åtgärder för att säkerställa miljökvaliteter eller utgångspunkter för miljökonsekvensbeskrivningar.

Med anledning av de farhågor som förs fram av flera remissinstanser bör påpekas att regeringens förslag inte ger utrymme för statliga myndigheter att ställa krav på vilka olika miljöfrågor som skall redovisas i översiktsplanen. Däremot är det naturligt att kommuninvånare, intresseorganisationer och statliga myndigheter under arbetet med översiktsplanen redovisar underlag och synpunkter om olika miljöförhållanden av betydelse. Vidare kan länsstyrelsen med stöd av bl.a. de utvecklade regionala miljöanalyserna bidra med underlag om miljöfrågor av betydelse för den fysiska planeringen. En redovisning av miljö- och riskfaktorer i översiktsplanen kan även medverka till tidiga besked från länsstyrelsen om kommunens olika ställningstaganden kan accepteras med hänsyn till bestämmelserna om hälsa och säkerhet enligt 12 kap. 1 § PBL.

Grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden

Kommunen skall i översiktsplanen redovisa den huvudsakliga användningen av mark- och vattenområden och bebyggelseutvecklingen i stort. Tyngdpunkten i de första översiktsplanerna ligger enligt utredningen vid att redovisa grunddragen i fråga om markanvändning och bebyggelse i sådana frågor som kan läggas till grund för planläggning och beslut enligt PBL. Däremot saknas ofta strategiska överväganden eller ställningstaganden i fråga om t.ex. kommunikationsleder, stormarknader eller större sammanhängande grönområden av betydelse.

Det tidigare redovisade förslaget i fråga om en ändamålsenlig struktur av bebyggelse m.m. ger tydligare utgångspunkter för redovisningen av grunddragen i mark- och vattenanvändningen i översiktsplanen. Med stöd av bestämmelsen om en ändamålsenlig och miljöanpassad struktur i fråga om bebyggelse m.m. blir det naturligt att behandla lokaliseringen av bostads- och arbetsområden samt andra strukturbildande anläggningar i ett långsiktigt och strategiskt perspektiv. Om översiktsplanen redovisar ställningstaganden i sådana övergripande frågor kan den även läggas till grund för markreservationer eller för riktlinjer för efterföljande planering och lokaliseringsprövning. Också större sammanhängande grön- och naturområden är naturliga att behandla och redovisa i översiktsplanen.

Av översiktsplanen skall vidare enligt bestämmelserna framgå grunddragen i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse. Utredningen har föreslagit vissa smärre ändringar i denna bestämmelse. Regeringen anser i likhet med utredningen att utveckling och bevarande bör ersätta uttrycket tillkomst, förändring och bevarande. Begreppet den byggda miljön bör ersätta begreppet bebyggelse. Därmed ges uttryck för ett vidare synsätt där den byggda miljön ses som en helhet i vilken, förutom bebyggelsen, även anläggningar samt vegetation, parker och andra grönområden ingår.

Översiktsplanens ställningstaganden till utvecklingen av den byggda miljön är i regel av en annan karaktär än i fråga om mark- och vattenanvändningen. Normalt anger översiktsplanen utgångspunkter för lokalisering och utformning av bebyggelse och andra anläggningar till stöd för efterföljande planläggning och tillståndsprövning enligt PBL. Planen ger därmed information till kommuninvånare, fastighetsägare och andra intressenter om kommunens syn på hur den byggda miljön bör utvecklas och bevaras. PBL:s bestämmelser bör tydligare ge uttryck för denna funktion.

5.1.4 Redovisning av riksintressen

Regeringens förslag: I översiktsplanens redovisning av allmänna intressen skall områden av riksintresse särskilt anges. Av planen skall framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena.

Utredningens förslag: Utredningen ser inga skäl till förändringar i fråga om kraven på redovisning av riksintressen.

Remissinstanserna: Utredningens bedömning har inte berörts i remissyttrandena över betänkandet Miljö och fysisk planering. Däremot berör flera myndigheter i sina yttranden över utredningens senaste betänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden frågor som rör översiktsplaneringen och riksintressenas behandling. Bl.a. önskar *Statens naturvårdsverk*, *Bergs kommun* samt *Länsstyrelsen i Kronobergs län* klarlägganden i fråga om hur områden av riksintressen enligt NRL skall avgränsas och behandlas.

Skälen för regeringens förslag:

Lagen om hushållning med naturresurser, m.m.

NRL:s syfte är att mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhälls-ekonomisk synpunkt god hushållning främjas. Lagen ger gemensamma utgångspunkter för tillståndsprövning enligt de lagar som är knutna till

NRL. I NRL finns bl.a. bestämmelser om de allmänna intressen som alltid skall beaktas vid beslut som rör användningen av marken och vattnet. Bestämmelserna syftar till att skydda mark- och vattenområden som inrymmer resurser, värden eller företeelser som har betydelse för en långsiktigt god hushållning. Bestämmelserna om riksintressen avser områden med sådana resurser och värden som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv. Avsikten är att områden som är av särskilt värde för en viss användning inte skall tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts.

Såväl de generella bestämmelserna som bestämmelserna om riksintressen skall beaktas vid beslut enligt de lagar som är knutna till NRL, däribland väglagen, naturvårdslagen, miljöskyddslagen, vattenlagen och PBL. Den beslutande myndigheten skall därvid göra avvägningar mellan olika allmänna intressen samt bedömningar av om den åtgärd som prövas kan innebära att områdenas värden och resurser skadas påtagligt. Områden av riksintresse skall därvid skyddas mot åtgärder och ingrepp som innebär påtaglig skada. För kommunens beslut enligt PBL innebär bestämmelserna om områden av riksintresse dessutom att staten genom bestämmelserna i 12 kap. PBL har ett inflytande över besluten.

Riksintressen enligt 2 kap. NRL

Bestämmelserna i 2 kap. NRL ger skydd åt områden med värden och kvaliteter som bör bevaras, men även åt områden som inrymmer lägesbundna resurser eller egenskaper som är lämpliga att nyttja eller att exploatera för vissa specifika ändamål.

Till den första kategorin hör områden av riksintresse för naturvård och kulturmiljövård. För sådana bevarandehöjda områden innebär bestämmelserna ett långsiktigt anspråk att skydda värdena. Vid prövning enligt någon av de lagar som är kopplade till NRL skall bedömas om åtgärden innebär påtaglig skada på områdets värden eller om den kan förenas med dessa. För att få ett rättsverkande skydd för värdena behövs emellertid beslut enligt tillämpliga speciallagar, dvs. i första hand naturvårdslagen eller kulturminneslagen.

Till den senare kategorin av områden av riksintresse – där avsikten är att exploatera eller använda områdets resurser och värden – hör bl.a. områden som är särskilt lämpliga för framtida vägar av större betydelse eller områden som har särskilt lämpliga egenskaper för en djuphamn. I fråga om sådana områden innebär bestämmelserna ett skydd i avvaktan på att tillåtligheten skall prövas slutligt enligt t.ex. väglagen eller PBL. Vid denna prövning skall avgöras om området kan tas i anspråk för redovisat ändamål eller om det finns motstående allmänna intressen som bör beaktas.

I 3 kap. NRL anges de olika geografiska områden i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen bedömts vara av riksidress. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter hinder enligt bestämmelserna eller om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden. I bestämmelserna anges sådana åtgärder som kan innebära påtaglig skada på områdets värden. Områdena anges översiktligt i bestämmelserna. Avsikten är att kommunerna i sin översiktsplanering skall studera en mer detaljerad avgränsning och redovisa sin syn på den framtida användningen av dessa områden.

Erfarenheter av tillämpningen

Boverket har i sin samlade utvärdering av översiktsplanerna redovisat några erfarenheter av tillämpningen av NRL. Verket anser att hushållningsbestämmelserna i NRL inte fått genomslag i de första översiktsplanerna. Bl.a. framhålls att det i vissa fall saknas kunskaper och underlag för att tillämpa de grundläggande hushållningsbestämmelserna. Det gäller bl.a. frågor om vattenförsörjning, industrianläggningar samt energiförsörjning. Vidare anses att både statliga myndigheter och kommuner i hög grad har fokuserat intresset på områden av riksidress. Planerna kan ändå inte alltid ses som ett resultat av den avsedda dialogen mellan stat och kommun, utan har tenderat att bli enbart sammanställningar av centrala statliga myndigheters anspråk. Boverket pekar i sin utvärdering av översiktsplanarbetet på att områden av riksidress enligt 3 kap. NRL har behandlats summariskt i de flesta översiktsplaner. Tänkbara orsaker är enligt verket brister i fråga om underlaget samt att det saknas en ansvarig central myndighet för kunskapsförsörjning osv. Både Boverket och flera av de remissinstanser som har yttrat sig över rapporten anser att det finns stora oklarheter i fråga om formerna för hur riksidressen läggs fast och hanteras. I skrivelse till regeringen den 10 mars 1995 anser Boverket att Banverkets samrådsunderlag om riksidressen för järnvägsändamål inte går att förena med NRL:s intentioner. Verket pekar framför allt på att Banverket betecknar befintliga anläggningar som områden av riksidress.

Myndigheternas underlag om områden av riksidress

Genom förordningen (1993:191) om tillämpningen av NRL, NRL-förordningen, regleras bl.a. olika statliga myndigheters uppgifter när det gäller att tillhandahålla underlag om områden av riksidress. De centrala förvaltningsmyndigheterna skall var och en inom sitt verksamhetsområde lämna underlag till länsstyrelserna om de områden som myndigheten bedömer vara av riksidress enligt 2 kap. NRL.

Underlag för bedömningar om mark- och vattenområden av riksidress har utvecklats successivt med utgångspunkt från det material som togs

fram i samband med den s.k. fysiska riksplaneringen under 1970-talet. Vissa grundläggande kriterier för myndigheternas bedömning inom olika sektorer och verksamhetsområden lades fast i samband med NRL:s tillkomst (se t.ex. prop. 1985/86:3 s. 116–119). Det är naturligt att myndigheternas kunskapsmaterial om områden av riksintresse successivt utvecklas och kompletteras med anledning av nya kunskaper och värderingar. Detta gäller inte minst i fråga om områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet, där kunskaper och synsätt delvis har förändrats sedan arbetet med den fysiska riksplaneringen avslutades. Ett viktigt led i myndigheternas arbete är att utveckla beskrivningarna av de olika områden som bedöms vara av riksintresse och att därvid utveckla motiven för sina bedömningar. Sådana beskrivningar underlättar de efterföljande diskussionerna mellan länsstyrelsen och kommunen då områdena skall redovisas och intressena tillgodoses i översiktsplanen.

Frågan om vilka områden som skall anges som riksintresse enligt 2 kap. NRL är vidare, som beskrivits ovan, nära förknippad med prövning enligt de berörda speciallagarna. Då området har getts ett rättsverkande skydd eller tagits i anspråk för ändamålet, t.ex. genom förordnande enligt naturvårdslagen eller beslut enligt väglagen, saknas normalt anledning att i fortsättningen hävda området som riksintresse enligt NRL. De bestämmelser som säkerställer syftet med riksintresset, t.ex. föreskrifter enligt naturvårdslagen eller väglagens bestämmelser, ger i regel ett tillräckligt skydd. En väsentlig del av myndigheternas översyn kan därför bestå i att avgränsa de områden där ett starkt skydd enligt NRL är nödvändigt i avvaktan på ett slutligt ställningstagande enligt speciallagar. Myndigheternas urval bör i hög grad inriktas mot områden som är av intresse för olika ändamål av nationell, eller i vissa fall regional, betydelse. Som en följd härav bör övervägas om de områden som bedöms vara av riksintresse kan begränsas och preciseras. Om alltför omfattande områden anges som riksintressen i översiktsplanen finns det risk för att planens betydelse som vägledning för efterföljande beslut försvagas.

Det ankommer på de berörda verken att i enlighet med dessa riktlinjer och i samråd med Boverket successivt utveckla sina bedömningar om vilka mark- och vattenområden som skall anses vara av riksintresse enligt NRL.

I fråga om de geografiskt angivna områdena i 3 kap. NRL bör påpekas att Boverket enligt NRL-förordningen anges som ansvarig myndighet. Verket har fått regeringens uppdrag att redovisa utvecklingen i dessa områden. I ett första steg har utvecklingen i kustområdena studerats. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 juni 1995.

Genom NRL-förordningen klargörs att länsstyrelsen skall ges möjlighet att påverka de centrala myndigheternas bedömning av riksintressen. Länsstyrelsen kan med stöd av ett regionalt underlag eller kunskaper från den kommunala översiktsplaneringen ha synpunkter som kan påverka både urvalet och avgränsningen av områdena. Det kan handla om att tillföra sådana uppgifter från länsvisa inventeringar eller utredningar eller

Behandlingen i översiktsplaneringen

Det är länsstyrelsens ansvar att löpande förmedla underlag om riksintressen till kommunen. Ett samlat underlag bör överlämnas bl.a. då kommunen inleder ett arbete med att upprätta eller ändra översiktsplanen. Under hela planeringsprocessen är det länsstyrelsens uppgift att ta de initiativ som behövs för att oklarheter eller brister i fråga om underlaget om riksintressen skall klaras ut, att särskilt verka för att riksintressena tillgodoses och att företräda de statliga myndigheterna i kontakterna med kommunen.

I tidiga skeden av planeringsprocessen är det naturligt att diskutera kommunens bedömning av myndigheternas underlag om områden av riksintresse. Olika förändringar, t.ex. jordbrukslandskapets omvandling eller vägutbyggnader, kan ge nytt underlag för bedömningar av ett områdes värden. Vidare kan fördjupade studier av ett områdes egenskaper eller av motstående lokala intressen innebära att kommunen vill aktualisera alternativ till områden som utpekats som riksintresse för kommunikationsleder eller för andra anläggningar. Kommunen kan även genom lokalt genomförda inventeringar medverka till att beskrivningar av värden, motstående hot osv. utvecklas. Diskussionerna kan således aktualisera förslag till ändringar i fråga om avgränsningen eller preciseringar i fråga om innebörden av myndighetens bedömning. Om länsstyrelsen är beredd att acceptera mer omfattande förändringar i förhållande till det underlag som lämnats av en myndighet skall den berörda myndigheten underrättas.

Normalt kan man utgå ifrån att kommunen delar myndighetens bedömning i fråga om områden av riksintresse och att underlaget utan större kompletteringar eller ändringar kan läggas till grund för kommunens översiktsplaneförslag. Tyngdpunkten vid utarbetandet av planförslaget kommer i dessa avseenden att ligga vid frågan om hur de redovisade riksintressena kan tillgodoses. De ställningstaganden som förutsätts ske vid utarbetandet av planförslaget består främst i att bedöma om motstående anspråk kan innebära påtaglig skada på de värden som föranlett att området anges som riksintresse. Ibland krävs att avvägningar görs mellan olika riksintressen i översiktsplanen. Det kan också bli fråga om att i översiktsplanen ta ställning till om redovisade områden av riksintresse skall säkerställas genom rättsverkande bestämmelser eller beslut.

Det är lämpligt att kommunen senast genom länsstyrelsens samrådsyttrande får besked om statens syn på planförslagets behandling av de områden som anses vara av riksintresse. Kommunen har då möjlighet att överväga om planförslaget skall anpassas i förhållande till statens synpunkter. Länsstyrelsen skall i granskningsyttrandet i samband med utställningen ge ett samlat besked om statens syn på översiktsplanens redovisning av riksintressen. I yttrandet behandlas både eventuella förslag

till ändringar eller preciseringar av avgränsningen av området och förslag till ställningstaganden till grunddragen i fråga om mark- och vattenanvändningen. Av yttrandet framgår normalt även om sektorsmyndigheten inte delar länsstyrelsens uppfattning i dessa delar. Det bör här noteras att ju högre grad av samstämmighet som råder mellan myndighetens, länsstyrelsens och kommunens uppfattning om översiktsplanens redovisning av riksintressena, desto större tyngd får planens ställningstaganden vid beslut enligt de lagar som är knutna till NRL.

Redovisning av riksintressena i översiktsplanen

Den form för samverkan mellan de centrala myndigheterna, länsstyrelsen och kommunen som beskrivits följer således av bestämmelserna i både NRL, PBL och NRL-förordningen. Sammanfattningsvis förutsätter dessa bestämmelser dels en dialog mellan ansvariga sektorsmyndigheter och länsstyrelsen, dels en dialog mellan stat och kommun i samband med översiktsplaneringen enligt PBL.

Underlag om nya anspråk och bedömningar av områden av riksintresse från en central myndighet bör således förmedlas av länsstyrelsen och behandlas i den kommunala översiktsplaneringen. På motsvarande sätt bör länsstyrelsen underrätta myndigheten i de fall kommunen i sin planering redovisar en ändrad uppfattning i fråga om ett berört riksintresse. Självfallet blir det inte alltid möjligt att initiera en översiktsplaneprocess kring nya anspråk. Nya anspråk kan aktualiseras vid tillämpningen av någon av de NRL-anknutna lagarna. I dessa planerings- och beslutsprocesser bereds kommunen och länsstyrelsen normalt tillfälle att avge yttranden. I dessa fall blir det naturligt med samverkan mellan centrala myndigheter, länsstyrelsen och kommunen. Enligt 6 kap. 2 § NRL kan regeringen begära att kommunen redovisar hur man i sin planering avser att tillgodose ett avgränsat intresse enligt 2 kap. Denna möjlighet kan användas för att initiera en dialog mellan kommunen och berörda myndigheter. Regeringens förslag i avsnitt 5.1.7 om återkommande ställningstaganden till översiktsplanens aktualitet ger kommunen tillfälle att inleda en översiktsplaneprocess kring nytt underlag och nya bedömningar om riksintressen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att översiktsplaneringens roll i samband med redovisningen av de områden som skall anses vara av riksintresse bör komma till uttryck på ett tydligare sätt i PBL. Det bör klargöras att de områden som skall anses vara av riksintresse särskilt skall anges i översiktsplanen. Det skall vidare av planen särskilt framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Därmed görs tydligt att dialogen om riksintressena i översiktsplaneringen skall avse såväl områdenas avgränsning och riksintressets innebörd som hur områdenas värden skall tillgodoses.

Regeringens förslag: Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet. Konsekvenserna av planförslaget skall redovisas vid samrådet och i planbeskrivningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Utredningen föreslår emellertid bestämmelser om att såväl innebörden som syftet med planens skilda delar skall kunna utläsas. Vidare föreslår utredningen att det skall ställas uttryckliga krav på att översiktsplanen skall redovisa konsekvenserna av avsedda större förändringar i användningen av mark- och vattenområden.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat utredningens förslag i fråga om redovisning av översiktsplanens syfte och innebörd. *Stockholms universitet* anser att bestämmelserna om planbeskrivning tillgodoser utredningens förslag att syftet med planens skilda delar skall redovisas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* instämmer i att utredningens förslag är angeläget. *Norrköpings kommun* befarar att utredningens förslag kan leda till omfattande redovisningar och föreslår att bestämmelsen ges en annan utformning. Ett par kommuner framhåller att översiktsplanens innehåll och detaljeringsgrad behöver kunna varieras bl.a. vid ändring av planen inom ett geografiskt område eller för att tillgodose ett speciellt intresse.

Skälen för regeringens förslag:

Översiktsplanens innebörd

Översiktsplanens huvuduppgifter är att ge vägledning för beslut om dels användningen av mark- och vattenområden, dels utveckling och bevarande av den byggda miljön. Som framhålls av utredningen är det sannolikt att många kommuner i det fortsatta arbetet kommer att stegvis utveckla planens olika funktioner. De erfarenheter av de första översiktsplanerna som redovisas av utredningen visar att de delvis motstridiga funktionerna hos översiktsplanen ibland har lett till otydliga dokument, som inte gett tillräckliga utgångspunkter för olika beslut.

Bestämmelserna i PBL ställer krav på att översiktsplanen skall utformas så att dess innebörd kan utläsas utan svårighet. Enligt regeringens mening innebär dessa bestämmelser att även planens huvudsakliga uppgifter skall framgå på ett tydligt sätt. Det får varken för kommuninvånare eller för beslutande myndigheter som skall tillämpa planen råda någon tveksamhet om vilka uppgifter skilda delar av översiktsplanen har.

Kravet på att tydligt redovisa planens innebörd aktualiseras framför allt vid successiva ändringar av den kommunomfattande översiktsplanen. Som utredningen redovisar kommer de närmaste årens översiktsplanering i stor omfattning att avse s.k. fördjupningar för olika delområden i kommunen, bl.a. i fråga om tätortsområden och andra mark- och vattenområden med stark konkurrens mellan olika intressen och anspråk,

t.ex. kustområden. Upprättande och antagande av en översiktsplan för ett avgränsat område innebär att den kommunomfattande översiktsplanen ändras för det aktuella området. Däremot kan kommuntäckande planer eller program, som endast behandlar enstaka intressen eller verksamheter, såsom grusförsörjning eller naturvård, inte utgöra en översiktsplan enligt PBL. Vid ändring av översiktsplanen för delområden innebär PBL:s regler om tydlighet bl.a. att sambanden med den kommunomfattande planen analyseras och redovisas. Kravet på tydlighet vid sådana successiva ändringar av översiktsplanen kommer emellertid efter hand att leda till att den kommunomfattande planen som helhet behöver ses över i ett sammanhang.

Konsekvenserna av planförslaget

I avsnitt 5.2 nedan redovisas regeringens förslag i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar vid upprättande av en detaljplan. Regeringen delar utredningens bedömning att översiktsplaneringen bör utnyttjas för att tidigt belysa konsekvenser av förslag till förändringar i fråga om mark- och vattenanvändningen eller vad gäller den byggda miljön. Den kommunala översiktsplaneringen ger uppenbara fördelar i detta avseende – både i förhållande till detaljplaneringen och till planeringen för olika sektorer eller verksamheter. Genom att översiktsplaneringen i regel grundas på ett underlag om olika allmänna intressen underlättas analyser av konsekvenserna för miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Kopplingen till bebyggelseutvecklingen och till sociala frågor ger möjligheter till breda konsekvensanalyser. I översiktsplaneringen kan vidare belysas samband mellan olika geografiska områden i kommunen samt mellan mark- och vattenanvändningen och miljösituationen i olika områden.

Redovisningar av konsekvenserna fyller viktiga funktioner under hela planeringsprocessen. Berörda myndigheter, kommuninvånare m.fl. kan lättare förstå innebörden av olika förslag om konsekvenserna redovisas tidigt under samrådet. Konsekvensbeskrivningar bör utvecklas stegvis under planeringen och redovisas i underlaget för fullmäktiges beslut att anta översiktsplanen. En tydlig beskrivning av konsekvenserna av översiktsplanens ställningstaganden kan även underlätta tillämpningen och öka förståelsen för kommunens bedömningar.

Behovet av att redovisa konsekvenserna är naturligtvis i hög grad beroende av olika åtgärders karaktär och omfattning. Vid mer omfattande förslag till förändringar av mark- och vattenanvändningen, såsom ny sammanhållen bebyggelse eller trafikleder, är det uppenbart att konsekvensbeskrivningar bör ingå i beslutsunderlaget. Även små förändringar kan emellertid medföra en betydande påverkan på miljön i vid mening och inte minst medföra betydande sociala och samhällsekonomiska konsekvenser. Områdets förutsättningar och värden är därför också av betydelse vid bedömningar av behovet av konsekvensbeskrivningar. Vidare bör framhållas att successiva förändringar, t.ex. i fråga om bebyggelseutvecklingen, sammantagna kan medföra betydande ingrepp

eller påverkan på sikt. I vissa fall – t.ex. i fråga om översiktsplaner för utvecklingen av en tätort – kan det vara önskvärt att göra en samlad, översiktlig analys av konsekvenserna av planförslaget som helhet. I andra fall, t.ex. då översiktsplaneringen skall ge vägledning för detaljplanering enligt PBL, kan kommunen anpassa innehållet till de krav som följer av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, enligt NRL och låta översiktsplanens beskrivning utgöra ett led i arbetet med en sådan MKB. Därigenom förbättras möjligheterna att tidigt och på ett avgörande sätt påverka beslutsprocessen vid förändringar med betydande påverkan på miljön, samtidigt som efterföljande detaljplanering kan underlättas. I fråga om åtgärder som skall prövas enligt andra lagar knutna till NRL kan en övergripande konsekvensanalys i beskrivningen till översiktsplanen vara ett stöd för kommunen att påverka andra myndigheters beslut. Kommunen kan även i översiktsplanen ta ställning till utgångspunkter och önskemål för den miljökonsekvensbeskrivning som skall upprättas med stöd av bestämmelserna i NRL eller andra lagar enligt förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen kan således både medverka till att kommunfullmäktige får kunskaper om konsekvenserna av planen som helhet och ingå i förutsättningarna för miljökonsekvensbeskrivningar vid efterföljande beslut enligt olika lagar. Detta förutsätter att det utvecklas metoder för att beskriva konsekvenser av övergripande politiska beslut. Ett sådant utvecklingsarbete sker bl.a. inom ramen för EU-kommissionens arbete.

Regeringen anser därför att det i PBL bör införas ett grundläggande krav på att översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet. Kravet bör följas upp och preciseras i bestämmelserna om samrådet och om den planbeskrivning som skall fogas till planen. Därmed görs tydligt att konsekvensbeskrivningar bör utvecklas stegvis under hela planeringsprocessen. Kravet bör uttryckas så att kommunen skall kunna välja inriktning och omfattning i varje särskilt fall.

5.1.6 Samråd och medborgarinflytande

Regeringens förslag: Samråd om översiktsplanen skall syfta till att förbättra beslutsunderlaget och att ge myndigheter samt sammanslutningar och enskilda möjligheter till insyn och påverkan. Länsstyrelsen skall vid samrådet företräda och samordna statens intressen och därvid särskilt förmedla underlag och ge råd.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens. Utredningen föreslår därutöver att den lagstadgade tiden för utställning skall förkortas till en månad med hänsyn till att samrådet förstärks och fördjupas.

Remissinstanserna: Utredningens förslag att vidga kretsen vid samråd tillstyrks av flera remissinstanser. Bl.a. *Statskontoret* och flera kommuner

ifrågasätter dock om medborgarinflytandet i praktiken kommer att förstärkas genom förslaget. *Svea hovrätt* menar att utredningens förslag snarare ger intryck av att samrådskretsen begränsas. Några kommuner ifrågasätter om samråd skall ske med enskilda och anser att innebörden i detta förslag bör utvecklas. *Riksrevisionsverket* ifrågasätter om direkt medborgarinflytande i översiktsplaneringen i stället bör utövas genom demokratiskt valda ombud.

Utredningens förslag att tydliggöra kraven på länsstyrelsens uppgifter vid samrådet tillstyrks av de remissinstanser som har berört förslaget. *Statens naturvårdsverk* och *Boverket* anser dock att den föreslagna formuleringen bör ses över, så att länsstyrelsens uppgift att även ge råd i frågor av lokalt intresse framgår. Flera remissinstanser berör behovet av kompetensutveckling och svårigheterna för länsstyrelsen att samordna olika statliga myndigheters intressen. Några länsstyrelser anser att kritiken mot länsstyrelserna är oberättigad och menar att svårigheterna beror på en oklar ansvarsfördelning mellan länsstyrelsen och statliga verk.

Förslaget att förkorta minimitiden för utställning av ett förslag till översiktsplan avstyrks av ett stort antal länsstyrelser och statliga myndigheter, främst med tanke på önskemålen om ett ökat medborgarinflytande och tidsåtgången för länsstyrelsens samordning av statens intressen.

Skälen för regeringens förslag:

Ett stärkt medborgarinflytande

I avsnitt 4.4 utvecklas motiven för att stärka medborgarinflytandet vid olika beslut enligt PBL. Med hänsyn till översiktsplanens betydelse för att tidigt belysa olika förslag som påverkar mark- och vattenanvändningen bör formerna för insyn och inflytande säkerställas i tidiga skeden av översiktsplaneprocessen.

Utredningen redovisar att det ofta är svårt att väcka intresse för arbetet med den kommunomfattande översiktsplanen. På sikt kan möjligen de positiva erfarenheterna från ett antal kommuner, som genomfört olika försök för att öka intresset för planeringen, bidra till att det utvecklas generellt användbara metoder för detta. Önskemålen om ett aktivare medborgarinflytande vid översiktsplaneringen aktualiseras emellertid framför allt vid planeringen för kommundelar eller tätorter. Möjligheterna att diskutera problem och skapa engagemang är naturligtvis större när det gäller den egna närmiljön. Översiktsplaneringen kan här bl.a. bidra till att ge en överblick och visa samband mellan olika delområden eller stadsdelar.

Samrådet syftar enligt gällande bestämmelse till ett utbyte av information och synpunkter. Som utredningen har föreslagit bör samrådets skilda syften tydliggöras. Det bör därvid betonas att samrådet syftar både till att fördjupa kommunens beslutsunderlag och till att ge dem som berörs av översiktsplanen möjlighet att få insyn i planarbetet och att påverka planens utformning. För att underlätta förståelsen av innebörden

av förslaget till översiktsplan bör även konsekvenserna av förslaget redovisas redan under samrådet. För att säkerställa syftet med samrådet, bör samråd hållas med en vid krets av berörda. Enligt gällande bestämmelse skall samråd hållas med länsstyrelsen, regionplaneorgan, kommuner som berörs av förslaget samt andra som har ett väsentligt intresse av förslaget. Bestämmelsen bör enligt regeringens mening förtydligas så att det framgår att samråd även skall hållas med myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Länsstyrelsens uppgifter vid samrådet

Statens inflytande och påverkan i den kommunala översiktsplaneringen skall främst utövas under samrådet. Enligt bestämmelserna i PBL skall länsstyrelsen bl.a. ge råd om tillämpningen av 2 kap., verka för att riksintressen tillgodoses och ta till vara statens intressen. Länsstyrelsens uppgifter vid samrådet följer även av bestämmelserna i NRL och av förordningen om tillämpningen av NRL. Statliga myndigheter förutsätts medverka genom att ta fram underlag till den kommunala planeringen. Även de centrala myndigheternas ansvar för olika verksamhetsområden framgår av NRL och förordningen om tillämpningen av NRL samt av verksinstruktioner. Länsstyrelsen har uppgiften att förmedla underlag från de centrala myndigheterna till kommunernas översiktsplanering.

I utredningen redovisas några erfarenheter av länsstyrelsernas arbete i samband med översiktsplaneringen. Länsstyrelserna anses i hög grad ha fungerat som förmedlare av statligt underlag, medan det funnits osäkerheter i fråga om ansvaret för att även tolka underlaget och för att samordna olika intressen. Vidare anses att länsstyrelserna ibland har haft svårigheter att med tillräcklig tyngd ifrågasätta anspråken från de olika sektorsmyndigheterna och att göra de sammanvägningar som krävs.

Regeringen delar utredningens bedömning att förutsättningarna för att länsstyrelsen skall kunna vara mer aktiv i den fysiska planeringen har förbättrats, bl.a. genom förordningen om tillämpningen av NRL. Länsstyrelsens övergripande uppgift vid samrådet är att verka för att de olika nationella mål som statsmakterna har ställt upp inom olika verksamheter anpassas och fullföljs i den kommunala planeringen. Tyngdpunkten ligger naturligtvis vid sådana intressen och verksamheter som har relevans för den fysiska planeringen, dvs. de allmänna intressen som anges i PBL och NRL. Vidare kan länsstyrelsen bidra med underlag och kunskaper om hur nationella mål och riktlinjer för miljöpolitiken kan omsättas i ett regionalt och lokalt perspektiv. Också inom andra områden, där statsmakterna har uttalat tydliga mål för den nationella politiken som bör beaktas i planeringen, ingår det i länsstyrelsens ansvar att företräda och samordna statens intressen. Ett viktigt led i länsstyrelsens uppgift att företräda statens intressen är att löpande förmedla underlag och att aktivt ge råd om vilka allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändningen. Därvid skall länsstyrelsen särskilt verka för att områden som bedöms

vara av riksintresse tillgodoses samt att mellankommunala angelägenheter samordnas på ett lämpligt sätt. Denna uppgift har behandlats närmare i avsnitt 5.1.4.

Regeringen anser att länsstyrelsens huvudsakliga uppgift att ta till vara och samordna statens intressen ytterligare bör betonas i bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter vid samrådet. Det bör tydliggöras att länsstyrelsen därvid skall förmedla underlag och ge råd om sådana miljöfaktorer och andra allmänna intressen som bör beaktas vid beslut som rör mark- och vattenområden. Uppgiften att inom ramen för detta övergripande ansvar verka för att riksintressen enligt NRL tillgodoses och för en mellankommunal samordning bör särskilt framgå.

Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser att en kortare utställningstid motverkar önskemålet om att stärka medborgarinflytandet i översiktsplaneringen. Nuvarande bestämmelser om att översiktsplanen skall ställas ut under minst två månader bör således inte ändras.

5.1.7 Översiktsplanens aktualitet

Regeringens förslag: Kommunfullmäktige skall ta ställning till översiktsplanens aktualitet minst en gång under mandattiden. Inför ställningstagandet skall länsstyrelsen redovisa sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunen.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att fullmäktige skall ta ställning till översiktsplanens aktualitet varje år.

Remissinstanserna: Den övervägande delen av remissinstanserna, särskilt kommunerna, men även flera länsstyrelser och myndigheter, motsätter sig förslaget. *Svenska kommunförbundet* och ett stort antal kommuner menar att ett enhetligt aktualitetskrav är olämpligt med hänsyn till kommunernas skilda förutsättningar och behov. Lagens generella krav på en aktuell översiktsplan anses tillräckligt, medan en lagreglering anses medföra oacceptabla begränsningar av handlingsutrymmet för kommunen. Andra kommuner och flera länsstyrelser samt myndigheter är mer positiva till förslaget, men föreslår – främst mot bakgrund av den arbetsinsats som kan komma att krävas – ett längre tidsintervall för ställningstagandet. Några remissinstanser tar i sina yttranden upp den rättsliga innebörden av ett ställningstagande till aktualiteten. *Svea hovrätt* anser att kommunfullmäktiges ställningstagande till aktualiteten från formell synpunkt förefaller innebära en ändring av översiktsplanen, utan tillämpning av det föreskrivna förfarandet vid planändring. *Boverket* menar att förslaget bör kompletteras så att ett uteblivet beslut får vissa konsekvenser, t.ex. i fråga om möjligheterna att använda enkelt planförfarande och områdesbestämmelser. Några länsstyrelser och statliga myndigheter berör frågan om statliga myndigheters roll i samband med ställningstagandet. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att de löpande kontakterna med kommunerna ger tillräckliga möjligheter för länsstyrelsen att förmedla underlag m.m.

Kravet på en aktuell översiktsplan

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan. Kravet på aktualitet motiverades i PBL-propositionen bl.a. av de skilda uppgifter som översiktsplanen har enligt PBL och NRL. Som även framhölls (s. 462) bör det ligga i varje kommuns intresse att hålla planen aktuell. Till följd av aktualitetskravet ansågs det överflödigt att införa bestämmelser om giltighetstid eller omprövning av översiktsplanen.

Det grundläggande kravet på en aktuell översiktsplan bör fortfarande vara vägledande för lagregleringen av den kommunala översiktsplaneringen. Samhällsutvecklingen, nya kunskaper, förändrade värderingar kommer successivt att ge nya förutsättningar för kommunens planering och medverka till att översiktsplanen fortlöpande behöver ses över. Avgörande vid kommunens bedömning av om planen behöver ändras är bl.a. den nytta planen kan ha som underlag för olika beslut. Ett naturligt led i den kontinuerligt bedrivna översiktsplaneringen är därför att löpande följa upp och utvärdera översiktsplanens effekter i olika avseenden. I en sådan uppföljning ingår t.ex. att utvärdera översiktsplanens värde som styrintstrument för efterföljande beslut om detaljplaner eller bygglov. Vidare bör kommunen ha ett eget intresse av att följa upp och analysera statliga myndigheters beslut enligt andra lagar knutna till NRL. Det är naturligt att sådana uppföljningar tillsammans med analyser av nya förutsättningar regelbundet ställs samman och tas upp löpande till politisk diskussion i lämpliga former. Dessa leder givetvis inte alltid till revideringar av översiktsplanen, men ger underlag för stegvisa ställningstaganden i fråga om inriktning och innehåll för översyn och ändring av översiktsplanen.

Denna kontinuerliga uppföljning kan ske på det sätt som kommunen finner lämpligt, utan att detta behöver regleras. Däremot bör bestämmelserna i PBL medverka till att det sker återkommande politiska ställningstaganden till översiktsplanens aktualitet.

Behov av återkommande ställningstaganden till översiktsplanens aktualitet

Att översiktsplanen regelbundet blir föremål för en politisk helhetsbedömning kan bl.a. öka möjligheterna till insyn i arbetet med översiktsplaneringen. Det är angeläget att kommuninvånare, intresseorganisationer m.fl. får klarlagt om översiktsplanen fortfarande är ett uttryck för de övergripande politiska målen i kommunen. Sakägare och andra enskilda intressenter har intresse av att veta om planen speglar den aktuella politiska inställningen till bebyggelseutvecklingen i olika delar av kommunen eller om översiktsplanens ställningstaganden kan komma att ändras.

Också översiktsplanens funktion i dialogen mellan stat och kommun om bl.a. riksintressena motiverar regler som säkerställer att översiktsplanens aktualitet regelbundet tas upp till en politisk helhetsbedömning. Visserli-

gen följer av bestämmelserna i NRL och i förordningen om tillämpningen av denna lag att länsstyrelsen kontinuerligt skall förmedla nytt underlag och nya bedömningar som avser områden av riksintresse. Det är emellertid angeläget att de statliga myndigheternas underlag och anspråk regelbundet blir föremål för breda politiska överväganden i kommunen, särskilt om översiktsplanens ställningstaganden strider mot underlaget. Kommunens politiker kan med anledning härav vilja inleda en översyn av planen för att diskutera innebörden av olika riksintressen eller för att påverka avvägningen av riksintressen mot andra allmänna intressen. På motsvarande sätt har länsstyrelsen och andra statliga myndigheter intresse av att regelbundet få besked om i vilken utsträckning översiktsplanen är ett uttryck för kommunens aktuella uppfattning eller om förutsättningarna ändrats i väsentliga avseenden på sådant sätt att planen kan komma att ändras. Inte minst önskemålet att åstadkomma en bättre samordning med statliga myndigheters sektorsplanering, t.ex. i fråga om vägar och järnvägar, motiverar att sådana möjligheter skapas. Också för de myndigheter som vid sina beslut skall bedöma om åtgärder är förenliga med översiktsplanen är det särskilt angeläget att få en överblick över om översiktsplanens skilda delar är aktuella eller om planen kan komma att ändras i väsentliga avseenden.

Regeringen föreslår därför att det införs bestämmelser om återkommande ställningstaganden till översiktsplanens aktualitet. Med hänsyn till den politiska innebörden i ett sådant ställningstagande bör beslutet regelbundet fattas av kommunfullmäktige minst en gång per mandattid. Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser att formerna för kommunens avgörande bör anpassas till kommunens förutsättningar och behov. Bestämmelsen bör därför inte reglera det närmare innehållet i eller underlaget för fullmäktiges ställningstagande.

Fullmäktiges ställningstagande

Bl.a. med anledning av vad Svea hovrätt anfört vill regeringen utveckla innebörden i fullmäktiges ställningstagande. Det bör understrykas att det inte är fråga om en revidering av översiktsplanen eller ens av delar av den. Ställningstagandet avser enbart översiktsplanens aktualitet, dvs. i vilken utsträckning översiktsplanens intentioner fortfarande är aktuella med hänsyn till nya förutsättningar m.m. Innehållet i planen ändras således inte i något avseende genom beslutet. Översiktsplanens avvägningar av olika allmänna intressen är vägledande för olika beslut om mark- och vattenanvändningen till dess att planen ändras. För ändring av planen gäller de särskilda reglerna för samråd, utställning och antagande. Om fullmäktige vid sin behandling finner att planen helt eller delvis inte längre är aktuell, är det naturligt att fullmäktige tar ställning till att inleda en översyn av planen.

Med hänsyn till innebörden i ställningstagandet behöver enligt regeringens mening inga sanktioner knytas till bestämmelsen. Ett ställningstagande till aktualiteten kommer att medverka till att tillämpningen av översiktsplanen underlättas. Om det är osäkert i vilken mån planen är

aktuell, finns risk för att planen förlorar sin vägledande verkan vid olika beslut. Kommunen kommer således att ha ett eget intresse av att regelbundet pröva aktualiteten i översiktsplanen.

Prop. 1994/95:230

Länsstyrelsens uppgifter

Kommunens egna bedömningar och uppgifter från den löpande utvärderingen av översiktsplaneringen är självfallet grunden för fullmäktiges beslut angående översiktsplanens aktualitet. Därutöver är det ett viktigt motiv för återkommande ställningstaganden till aktualiteten att fullmäktige skall ha möjligheter att bedöma om nytt underlag från staten påverkar ställningstagandena i översiktsplanen. Förutom ny lagstiftning eller nya nationella mål kan nytt underlag och nya analyser i fråga om miljösituationen, långsiktiga planer för utbyggnad av kommunikationsleder eller nya bedömningar av områden av riksintresse enligt NRL innebära att översiktsplanen i väsentliga avseenden inte längre är aktuell.

Enligt bestämmelserna i NRL skall länsstyrelsen löpande förmedla underlag från statliga myndigheter till kommunen och samordna statens intressen. Av detta följer att länsstyrelsen bör ha en aktuell uppfattning om hur uppgifter och underlag från statliga myndigheter förhåller sig till översiktsplanen. Mot denna bakgrund bör det ställas krav på att länsstyrelsen inför fullmäktiges ställningstagande till översiktsplanens aktualitet i en sammanfattande redogörelse skall redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut. Det får förutsättas att länsstyrelsen – om det behövs – på lämpligt sätt underrättar berörda statliga myndigheter och inhämtar deras synpunkter. Det är vidare angeläget att länsstyrelsen redovisar sin bedömning av hur synpunkterna påverkar den gällande översiktsplanen. Detta bör framgå av bestämmelsen. Det bör dock understrykas att länsstyrelsens redovisning inte i detta skede avses innefatta några slutliga avvägningar mellan motstående intressen. I den mån kommunen inleder ett arbete med översyn av översiktsplanen med anledning av bl.a. länsstyrelsens redovisning, ankommer det på länsstyrelsen att, i enlighet med reglerna i PBL, företräda och samordna statens intressen och i samråds- och granskningsyttranden ge närmare besked om statens syn på kommunens planförslag.

Regeringen har vid utformningen av bestämmelsen något frångått den av *Lagrådet* föreslagna lydelsen. Enligt *Lagrådets* förslag skulle länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa statliga myndigheters synpunkter, som är kända för länsstyrelsen, i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut. Regeringen anser att preciseringen till att det skall vara statliga myndigheters synpunkter som är kända för länsstyrelsen kan tolkas så att det endast avser andra statliga myndigheters synpunkter. Regeringen föreslår därför att det i bestämmelsen endast anges att det i redogörelsen skall redovisas synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut.

Regeringens förslag: Översiktsplanens uppgifter att ge vägledning för olika beslut om användningen av mark- och vattenområden görs tydligare i lagstiftningen. Sambanden mellan översiktsplanen och efterföljande beslut utreds vidare.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Endast några remissinstanser har kommenterat utredningens förslag. *Byggforskningsrådet* tillstyrker att översiktsplanens vägledande funktion kommer till tydligare uttryck i lagstiftningen. *Uppsala universitet* anser att uttrycket "vägledning" kan ge upphov till missförstånd. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att förslaget innebär en fokusering på den byggda miljön.

Skälen för regeringens förslag: Samtidigt som de formella kraven på översiktsplaneringen ändras och görs tydligare bör åtgärder vidtas för att stärka och utvidga översiktsplanens uppgifter och för att tydliggöra planens betydelse vid olika beslut. Utredningen och flera remissinstanser pekar på flera brister i dessa avseenden, som inte enbart hänger samman med översiktsplaneringens former och redovisning. Bl.a. anses att översiktsplanerna har fått dåligt genomslag vid såväl kommunens beslut enligt PBL som vid beslut enligt andra lagar knutna till NRL.

Översiktsplanens betydelse vid beslut enligt PBL

Enligt utredningen har översiktsplanens möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen och rationalisera efterföljande beslut inte alltid utnyttjats. Kopplingen mellan översiktsplanen och bygglovsprövningen är ofta svag och områdesbestämmelser har hittills utnyttjats i liten omfattning. Som framhålls av utredningen är det i viss mån naturligt att de olika möjligheter till förenklingar som översiktsplanen kan ge inte utnyttjats fullt ut i ett inledande skede av översiktsplaneringen. Det finns också anledning förmoda att många kommuner i den fortsatta planeringen i ökad utsträckning kommer att utnyttja översiktsplanen för att styra efterföljande beslut enligt PBL. Bl.a. har flertalet kommuner aviserat att man avser att ändra översiktsplanen för olika delområden, framför allt i tätortsområdena. Syftet med sådana ändringar är bl.a. att ange inriktning och program för detaljplanläggning, att förenkla förfarandet vid efterföljande beslut, att lägga grunden för områdesbestämmelser eller att ge tydliga utgångspunkter för prövningen av lov.

Regeringen delar bedömningen att översiktsplaneringens uppgift att styra bebyggelseutvecklingen successivt kommer att utvecklas i takt med kommunens vilja att utnyttja de fördelar som ges genom ställningstaganden till bl.a. olika allmänna intressen i översiktsplanen. Regeringen anser dock att sambanden mellan översiktsplanen och detaljplaneringen behöver utvecklas ytterligare, så att de bedömningar som görs på den översiktliga nivån också får genomslag genom de successiva preciseringar

som sker via detaljplanen fram till beslut om bygglov. Analyser och förslag i dessa avseenden ingår i de tilläggsdirektiv till Plan- och byggutredningen som redovisats i avsnitt 3.

Prop. 1994/95:230

Översiktsplanen som underlag för beslut enligt övriga lagar knutna till NRL

Bestämmelserna i NRL syftar till att de angivna allmänna intressena skall beaktas på ett likartat sätt vid prövning av åtgärder som rör mark- och vattenanvändningen enligt de lagar som är knutna till NRL. Således tillgodoses genom bestämmelserna såväl önskemål att utnyttja olika naturresurser som att bevara och säkerställa områden och företeelser som är värdefulla från olika synpunkter. Den grundläggande utgångspunkten är att mark- och vattenområden skall användas för de ändamål för vilka de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Vid prövning av olika tillståndspliktiga åtgärder enligt de lagar som är knutna till NRL skall således främst göras en bedömning av och avvägning mellan de olika allmänna intressen som gör sig gällande i området. Vidare skall prövas om åtgärden utgör den på sikt mest lämpade användningen i förhållande till dessa intressen eller i förhållande till andra anspråk som riktas mot området. Till grund för bedömningarna behövs underlag som visar vilka allmänna intressen som finns i området samt vilka andra anspråk som riktas mot området. Det underlag som förutsätts finnas tillgängligt vid myndigheternas prövning är i första hand den kommunala översiktsplanen. Enligt 6 kap. 1 § NRL skall således de myndigheter som skall tillämpa lagen se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som belyser hushållningsfrågan finns tillgängliga. En utgångspunkt för denna bestämmelse är att översiktsplanen skall spela en viktig roll för de avvägningar som olika myndigheter har att göra. Kommunens starka ställning i sådana markanvändningsfrågor som kan styras med PBL bör enligt den dåvarande departementschefen inte utan vidare få brytas genom tillstånd till verksamheter som är oförenliga med kommunens planering.

Boverket m.fl. myndigheter har bl.a. vid sin utvärdering av översiktsplanerna påtalat att planerna inte har beaktats tillräckligt vid tillämpningen av lagar som är knutna till NRL. Genom förordningen om tillämpningen av NRL har klargjorts att myndigheter i sina beslut skall ange om den prövade åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenområden samt med den gällande översiktsplanen. Därmed bekräftas översiktsplanens betydelse som bedömningsunderlag i enlighet med de grundläggande intentioner som redovisats ovan. Det skall således av en myndighets beslut alltid framgå om beslutet stämmer överens med översiktsplanens ställningstaganden. Om myndighetens beslut avviker från planen bör motiven för denna avvikelse framgå av beslutet. Översiktsplanen bör beaktas, även om den inte ger något direkt besked om exploateringsföretag eller åtgärder

är förenliga med planen eller inte. Planen och dess underlag kan ge en samlad bild av olika intressen och anspråk som riktas mot ett område. Ställningstagandena i översiktsplanen ger främst besked om kommunens syn på den på lång sikt mest lämpade användningen av mark- och vattenområden med hänsyn till olika allmänna intressen. Det får förutsättas att kommunen i sitt yttrande i ett ärende enligt någon av de berörda lagarna normalt ger sin syn på om åtgärden är förenlig med den gällande översiktsplanen.

Nya anspråk och behov kommer successivt att behandlas i översiktsplaneringen, vilket kan leda till ändringar med varierande inriktning och syfte. Det kan t.ex. handla om att belysa hur önskemål om kommunikationsleder kan tillgodoses i förhållande till andra allmänna intressen. Syftet med en ändring av översiktsplanen kan därvid vara att påverka olika myndigheters beslut.

I detta sammanhang kan också nämnas översiktsplanens möjligheter att utnyttjas vid prövningen av lämpliga lägen för anläggningar för vindkraft. Regering och riksdag har tidigare uttalat att de närmare förutsättningarna för lokalisering av storskalig vindkraft får bedömas i kommunernas fysiska planering (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373 och 374). Kommunen kan i sin översiktsplan redovisa lämpliga områden för energiproduktion enligt 2 kap. 8 § NRL. Sådana ställningstaganden bör grundas på avvägningar mot andra motstående allmänna intressen, t.ex. natur- och kulturmiljövård. Om vindkraftsanläggningar behandlas i översiktsplanen ökas förutsättningarna för samordning mellan olika myndigheter, samtidigt som olika aktörer får information om kommunens syn på de grundläggande förutsättningarna för utbyggnad i olika områden.

Tydliga bestämmelser om översiktsplanens vägledande uppgifter

NRL-förordningen syftar sammanfattningsvis till att tydliggöra kraven på hänsynstagande till översiktsplanen vid olika beslut. De ovan föreslagna förändringarna vad gäller översiktsplanen syftar till att stärka planens möjligheter att fungera i sina olika uppgifter att ge vägledning för beslut dels om användningen av mark- och vattenområden, dels hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Regeringen föreslår därför att dessa huvuduppgifter tydliggörs i PBL.

5.2 Miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Ett viktigt syfte med PBL-reformen var att stärka medborgarinflytandet. Som ett led i detta infördes i lagen bestämmelsen att detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. I PBL-propositionen anfördes att det kunde vara lämpligt att detaljplanearbetet inleddes med ett program i de fall översiktsplanen inte helt uppfyllde kraven på aktualitet eller kritiserades i länsstyrelsens granskningsyttrande eller i övrigt gav föga vägledning för fortsatt planläggning. I fråga om innehåll anfördes att programmet kunde ange principiella

riktlinjer för utformandet och bevarandet av miljön inom planområdet och den standard i stort som planområdets miljö avsågs få.

Prop. 1994/95:230

Avsikten med programmet var således redan från början att ställa krav på ett planeringsunderlag som skulle visa planens konsekvenser för miljön. Programmet har naturligen fått sin största betydelse vid beskrivningen av exploateringsföretag och andra projektanknutna förändringar av markanvändningen.

I samband med införandet av bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar i NRL och i olika NRL-anknutna lagar övervägdes om sådana bestämmelser skulle införas även i PBL. Den dåvarande regeringen angav dock i 1990 års miljöpolitiska proposition En god livsmiljö (prop. 1990/91:90 s.173) att det inte var nödvändigt med någon ändring i PBL eftersom kommunerna redan i många fall arbetade med miljökonsekvensbeskrivningar som underlag för sin planläggning.

När frågan om miljökonsekvensbeskrivningar i PBL aktualiserades på nytt i samband med ikraftträdandet av EES-avtalet (prop. 1992/93:60 Ändring i miljöskyddslagen [1969:387] m.m.) skedde detta med utgångspunkten att beskrivningarna skulle upprättas i programskedet. Förutom vikten av att miljökonsekvensbeskrivningen upprättades på ett tidigt stadium i beslutsprocessen, var avsikten att den gällande planprocessen på ett smidigt sätt skulle kunna anpassas till de nya kraven. Ändringen i PBL, som trädde i kraft den 1 januari 1994, innebär bl.a. att program för detaljplan är obligatoriskt vid vissa slag av projekt, om de innebär betydande miljöpåverkan. I dessa fall skall programmet innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Plan- och byggutredningen har haft i uppdrag att överväga möjligheten att stärka medborgarinflytandet och öka användningen av miljökonsekvensbeskrivningar. Den inriktning mot ett ökat medborgarinflytande som tidigare redovisats i avsnitt 4.4 och 5.1.6 samt behovet av miljökonsekvensbeskrivningen som ett grundläggande beslutsunderlag, innebär enligt regeringens mening att det finns anledning att fortsätta den utveckling som påbörjades i samband med PBL-reformen.

5.2.1 Program- och samrådsskedena

Regeringens förslag: Detaljplan skall grundas på ett program, om det inte är onödigt. Innehållet i en översiktsplan skall i vissa fall kunna ersätta program för detaljplan. Vid utarbetandet av program skall samråd hållas. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Resultatet av samråd under programskede och vid upprättande av förslag till detaljplan skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag innebär dock att ett program skall utarbetas i fler fall än vad som åsyftas med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av dem som yttrat sig över förslaget anser de flesta att det är värdefullt att medborgarinflytandet förskjuts till ett tidigare skede i beslutsprocessen. Bland de statliga myndigheterna, som annars överlag är positiva, anser *Statens naturvårdsverk* att utredningen inte har klargjort att den sammantagna effekten av förslagen i realiteten leder till att medborgarinflytandet förstärks. Liknande synpunkter framförs av *Statskontoret* och *Riksrevisionsverket*. Även *Glesbygdverket* och *Föreningen för samhällsplanering* ifrågasätter om medborgarinflytandet gynnas genom att utöka de formella kraven på planeringsprocessen. I stället bör det lokala engagemanget betonas. Många kommuner, däribland *Järfälla*, *Värnamo* och *Borås kommuner*, anser att det är först i senare skeden av detaljplaneprocessen, när konkreta förslag utarbetats, som olika intressekonflikter blir tydliga och väcker medborgarnas intresse.

Nästan alla remissinstanser utom kommunerna tillstyrker utredningens förslag beträffande program- och samrådsskedena i samband med detaljplan. Många kommuner riktar stark kritik mot förslaget. Man menar att förslaget strider mot principen att förenkla planprocessen samt att den kan komma att förlängas och ta ökade resurser i anspråk. Vissa kommuner, däribland *Vallentuna* och *Umeå kommun* anser att ett samråd är tillräckligt, alternativt att samrådskretsen begränsas. Flera kommuner, bl.a. *Stockholms* och *Norrköpings kommuner*, anser att programskedet är onödigt i mindre komplicerade planärenden och att de flesta planer också är av denna karaktär. Vidare anser bl.a. *Mariestads* och *Orust kommuner* att kravet på program endast bör gälla när miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas. Ett antal kommuner, däribland *Enköpings*, *Gävle*, *Luleå* och *Karlstads kommuner*, anser dock förslaget värt att pröva, eftersom man kan få en vinst genom färre överklaganden och mindre risk för förseningar.

Skälen för regeringens förslag:

Program

Utredningens förslag innebär att kravet på program utvidgas. Detaljplanen skall grundas på ett program, om det inte är onödigt. Syftet med förslaget är att dialogen mellan kommunen och de kommuninvånare som berörs av ett planärende skall komma till stånd tidigare. Härigenom uppnås dels att kommunens beslutsunderlag i ett tidigt skede breddas med de berörda erfarenheter och synpunkter, dels att berörda sakägare och boende m.fl. ges möjligheter till insyn och påverkan innan kommunens ställningstaganden är låsta. Utredningens förslag om utvidgat krav på program är också, som framgår av det följande, avsnitt 5.2.2, kopplat till förslaget om ett utökat krav på miljökonsekvensbeskrivningar.

De invändningar som framförts, främst från kommunalt håll, grundas i huvudsak på att de utvidgade kraven på program riskerar att göra processen mer komplicerad och därmed också mer kostsam. Som utvecklas närmare nedan om samråd medför enligt regeringens mening fördelarna med ett ökat medborgarinflytande och ett förbättrat

beslutsunderlag i det tidiga skedet av processen att kravet på program ändå bör utvidgas. Regeringen anser dock att utarbetandet av ett program kan anses onödigt i något fler fall än vad som avses i utredningens förslag. Ett program bör som huvudregel kunna undvaras i de fall detaljplanen är av sådan beskaffenhet att den kan behandlas enligt reglerna om enkelt planförfarande. Det bör i vissa fall vara möjligt att undvara program även om detaljplanen är sådan att det krävs ett ordinärt förfarande. Tanken är här att översiktsplanen skall kunna ersätta programmet. I ett sådant fall bör översiktsplanen vara aktuell och detaljplanen ha stöd i översiktsplanen. Vidare bör förslaget till detaljplan vara förenligt med det granskningsyttrande som länsstyrelsen lämnat angående översiktsplanen.

Samråd

Ett samråd vid upprättandet av detaljplanen syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Regeringen har i samband med den tidigare behandlingen av översiktsplanen i avsnitt 5.1.6 föreslagit att syftet med samrådet skall uttryckas på ett något annorlunda sätt. Detta bör gälla även för detaljplaneförfarandet. Samrådet skall således syfta till att förbättra beslutsunderlaget och att ge myndigheter, sammanslutningar och enskilda möjlighet till insyn och påverkan.

När det gäller tidpunkten för samråd anför utredningen att erfarenheterna visar att kontakterna mellan kommunen och de enskilda i många fall kommer till stånd för sent. Ofta har kommunens ställningstaganden varit låsta när sakägarna och boende m.fl. beretts tillfälle till samråd. De enskilda har därmed gått miste om möjligheten att påverka utgångspunkterna för planarbetet. Kontakter med berörda enskilda bör enligt regeringens mening tas innan detaljplanen har fått ett alltför konkret innehåll, således redan under programskedet. Kravet på upprättande av program för detaljplan bör därför kompletteras med en skyldighet för kommunen att hålla samråd redan under programskedet.

Utredningen föreslår att kravet på samråd under programskedet kan begränsas till enskilda personer och sammanslutningar eftersom det inte framkommit något som tyder på att kommunernas kontakter med de obligatoriska samrådsparterna inte har fungerat. Med hänvisning till bl.a. vad som tidigare anförts, avsnitt 5.1.6, om länsstyrelsens roll i planeringen finns det emellertid enligt regeringens mening inget skäl att begränsa samråds-kretsen. Samrådet under programskedet bör omfatta samma krets som omfattas av samrådet om förslag till detaljplan. Som uttalades i PBL-propositionen (s. 536) kan denna krets omfatta även villaägarföreningar, fackföreningar och handikapporganisationer samt andra grupper som har ett väsentligt intresse av planförslaget.

Formerna för samråd vid upprättande av förslag till detaljplan är inte reglerade. Det finns enligt regeringens mening inte heller skäl att reglera formerna för samråd under programskedet. Det är däremot lämpligt att Boverket, som hittills, i handböcker och i annan rådgivande information lämnar goda exempel på hur samråd kan bedrivas och hur samråds-

redogörelser bör upprättas för att ge en rättvisande information.

Resultatet av samrådet om förslaget till detaljplan skall enligt gällande regler redovisas i en samrådsredogörelse. Samrådsredogörelsen bör behandla i princip alla förslag och synpunkter som framförts. Det gäller även sådana förslag och synpunkter som inte har en omedelbar betydelse för detaljplanen men som har betydelse för kommunens fortsatta planering, t.ex. för angränsande områden. I redogörelse över samrådet bör redovisas kommunens ställningstaganden med anledning av framförda förslag och synpunkter. Regeringen anser det emellertid inte behövligt att en samrådsredogörelse upprättas särskilt över samrådet under programskedet. De synpunkter som framförts vid samrådet bör kunna behandlas i en gemensam samrådsredogörelse.

Som tidigare nämnts har flera remissinstanser påtalat risken för att det utökade samrådet kommer att medföra förseningar och ökade kostnader. Kravet på samråd både i programskedet och när detaljplaneförslaget upprättas behöver allmänt sett dock inte leda till dubbla arbetsinsatser från kommunernas sida. Samråden bör i stället ses som en sammanhållen process under vilken de ändrar karaktär från ett samråd om ett principförslag till ett samråd om den närmare utformningen av planförslaget. Det innebär att medborgarinflytandet i vid mening bör få sin tyngdpunkt i programskedet. Genom att kretsen av sakägare och de med dem likställda kan få sina möjligheter till insyn och påverkan tillgodosedda under det tidiga samrådet, kan samrådet i det senare skedet och den fortsatta planprocessen underlättas och rationaliseras.

De utökade kraven på program och samråd kan visserligen i enstaka fall leda till ett visst merarbete och därmed något ökade kostnader för kommunerna. Detta måste dock vägas mot de vinster man kan göra genom att det sannolikt blir färre överklaganden och därmed mindre risk för förseningar. Till vinsterna får anses höra bl.a. att de kommunala besluten står i bättre samklang med kommuninvånarnas önskemål och att de boende m.fl. ges reella möjligheter att vara med och påverka besluten.

5.2.2 Ökad användning av miljökonsekvensbeskrivningar

Regeringens förslag: En miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas om en detaljplan medger åtgärder som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den alldeles övervägande delen av remissinstanserna, innefattande bl.a. *Boverket*, *Statens naturvårdsverk* samt flertalet länsstyrelser och kommuner, tillstyrker förslaget om en utvidgning av kravet på upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning och att kravet på upprättandet skall vara generellt uttryckt. Ett antal av instanserna, t.ex. *Statens Lantmäteriverk*, *Kalmar kommun* och *Sveriges Fastig-*

hetsägareförbund, efterlyser dock förtydliganden av begreppet "betydande inverkan".

Prop. 1994/95:230

Några, bl.a. *Västerås kommun* och *Svenska Naturskyddsföreningen*, anser att en miljökonsekvensbeskrivning skall vara närmast obligatorisk vid utarbetande av detaljplan. *Uppsala universitet* föreslår att en särskild, utförlig lag om miljökonsekvensbeskrivning snarast bör införas. *Kammarrätten i Göteborg* anser däremot att det ännu är för tidigt att ge bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning en ny utformning, innan några direkta erfarenheter vunnits av de gällande reglerna.

Från flera håll har lämnats synpunkter om krav på innehåll i en miljökonsekvensbeskrivning. *Överstyrelsen för civil beredskap* betonar beredskapshänsynen och *Statens räddningsverk* anser att en miljökonsekvensbeskrivning bör innefatta såväl normala förhållanden som driftstörningar och möjliga olyckor med följder för omgivningen. *Sveriges geologiska undersökning* anser att infiltration av dagvatten inom tätorternas grönområden inte bör tillåtas utan en miljökonsekvensbeskrivning.

Skälen för regeringens förslag:

Bakgrund

Bestämmelser om krav på miljökonsekvensbeskrivningar infördes i PBL år 1994. Som redan nämnts utformades kravet så att program för detaljplan är obligatoriskt vid vissa slag av projekt som innebär betydande miljöpåverkan. I dessa fall skall vid utarbetandet av programmet upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. NRL. I förarbetena (prop. 1992/93:60 s. 21) angavs att införandet av miljökonsekvensbeskrivningar i PBL avsåg att tillgodose kravet i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT nr L 175 av 5.7.1985, s. 40).

I rådets direktiv anges bl.a. krav på upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning, bedömningens omfattning och innehåll. Beträffande krav på upprättande anges att det vid vissa slag av projekt, vilka som regel skall anses medföra en betydande påverkan på miljön, skall göras en systematisk bedömning av projektets konsekvenser, dvs. en miljökonsekvensbeskrivning. I bilaga 1 till direktiven anges de projekt där en systematisk bedömning är närmast obligatorisk. Som exempel kan nämnas kärnkraftverk och större värmekraftverk, motorvägar, järnvägslinjer för fjärrtrafik och stora miljöstörande industrianläggningar. I en andra grupp anges sådana projekt som inte alltid medför en betydande påverkan i varje enskilt fall. En bedömning av effekterna av sådana projekt bör göras när det är nödvändigt med hänsyn till respektive projekts karaktär. I bilaga 2 till direktiven redovisas de projekt som kan komma i fråga för en bedömning. Denna lista innefattar ett brett spektrum av projekt, alltifrån infrastrukturprojekt till anläggningar för reglering av vattenflöden till glasindustrier.

I fråga om bedömningens omfattning anges i direktiven att ett projekts miljöpåverkan bör bedömas med hänsyn till behovet att skydda människors hälsa och bidra till livskvaliteten genom en förbättrad miljö samt för att säkerställa bevarandet av arternas mångfald och bibehålla ekosystemets förnyelseförmåga som en grundläggande resurs för allt liv.

Kommissionen lämnade år 1994 förslag till ändringar av rådets direktiv. Enligt förslaget skall kravet på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar utvidgas till att omfatta ytterligare olika slag av projekt. Vidare lämnas förslag till urvalskriterier angående när ett projekt skall anses ha en betydande miljöpåverkan.

I samband med införande av miljökonsekvensbeskrivningar i PBL framfördes från olika håll att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar borde uttryckas generellt. Den förra regeringen fann inte skäl att införa kravet i vidare mån än som krävdes för att uppfylla direktivets krav. Det innebar att kravet knöts till viss i direktivet angiven användning av mark eller byggnader eller andra anläggningar, t.ex. för industriändamål, ny sammanhållen bebyggelse, kabinbana, hotellkomplex eller fritidsbyar. Regeringen angav dock att ett allmänt krav i PBL på miljökonsekvensbeskrivningar borde utredas i ett vidare sammanhang, där vunna erfarenheter av tillämpningen av de föreslagna reglerna kunde vara ett värdefullt underlagsmaterial.

Regeringens överväganden

Enligt regeringens mening är det nu tid att i PBL införa ett mer generellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar. För detta talar också att i huvudsak enhetliga regler därmed kommer att gälla för samtliga NRL-anknutna lagar.

En utgångspunkt för ett generellt uttryckt krav på miljökonsekvensbeskrivningar i PBL bör vara att det tillgodoser de ändamål som omfattas av EG:s direktiv 85/337/EEG. Uppräkningen i direktivet är emellertid inte statisk utan det måste förutsättas att den med tiden kommer att kompletteras. Kravet måste därför formuleras så att en beskrivning skall upprättas vid en viss grad av omgivningspåverkan oavsett ändamålet med planen. Denna förutsättning bör i PBL uttryckas så att det skall vara fråga om *betydande påverkan* på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser. I utredningens betänkande används begreppet betydande inverkan. Någon skillnad i sak avses inte. Det av regeringen föreslagna begreppet överensstämmer däremot bättre med det begrepp som i EG:s direktiv används för att uttrycka kravet på när en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas.

I den gällande bestämmelsen i PBL används uttrycket betydande miljöpåverkan. Den föreslagna kvalifikationsgränsen betydande påverkan avses vara densamma, dvs. hänsyn skall tas till både projektets karaktär och områdets känslighet. Genom ändringen tydliggörs emellertid att objektet för påverkan inte bara avser miljön utan även hälsan och hushållningen med naturresurser. En sådan formulering står också i saktlig överensstämmelse med 5 kap. NRL angående syftet med miljökon-

Regeringen finner i likhet med utredningen inte skäl att nu föreslå några direkta ändringar beträffande miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. De brister i kommunernas redovisning m.m. som utredningen pekat på kan enligt regeringens bedömning inte hänföras till brister i regelsystemet. Genom hänvisningen att miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas enligt 5 kap. NRL ges förutsättningar för att beskrivningen skall innehålla en allsidig redovisning av planens påverkan på omgivningen. Som ovan nämnts pågår en översyn av EG:s direktiv, vilken bl.a. behandlar frågan om krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Om översynen leder fram till en ändring av direktivet, kan det finnas anledning att återkomma i saken.

Med anledning av de frågor som uppmärksammats i Hot- och riskutredningens betänkande Ett säkrare samhälle (SOU 1995:19) vill regeringen dock betona att den beskrivning av konsekvenserna för säkerheten som ingår i miljökonsekvensbeskrivningen bör omfatta en riskanalys och en bedömning av vilka åtgärder myndigheter eller de som bedriver verksamheten kan vidta för att minska riskerna.

En miljökonsekvensbeskrivning bör även fortsättningsvis upprättas i samband med programmet för detaljplanen. Beskrivningen kommer i programskedet att avse konsekvenserna av de i programmet skisserade åtgärderna. När programmet efter samrådet bearbetas till ett förslag till detaljplan skall miljökonsekvensbeskrivningen utvecklas vidare tillsammans med detaljplanen. Den slutliga versionen av miljökonsekvensbeskrivningen skall således avse det planförslag som läggs fram för antagande.

En miljökonsekvensbeskrivning är en del av underlaget för ett beslut om antagande av detaljplan. Vid prövningen av ett sådant beslut kan brister i beslutsunderlaget leda till att beslutet upphävs. En utebliven eller alltför bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan därvid vara skäl för att anse att beslutet att anta detaljplanen inte kan godtas. Det är knappast möjligt att generellt ange när en miljökonsekvensbeskrivning skall anses så bristfällig att detaljplanebeslutet bör upphävas. Detta måste bedömas från fall till fall, med utgångspunkt i de frågor som miljökonsekvensbeskrivningen i det enskilda fallet skall belysa.

5.3 Fysisk planering för en bättre miljö

Plan- och byggutredningen har bl.a. haft i uppdrag att överväga och precisera vissa allmänna intressen. Hälsa och säkerhet är väsentliga allmänna intressen som alltid skall beaktas i den fysiska planeringen. Därutöver är bl.a. miljöhänsyn, liksom hänsyn till natur- och kulturmiljön viktiga allmänna intressen. Tillgängligheten i den byggda miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga är också ett viktigt allmänt intresse.

Som tidigare framgått, avsnitt 4.3, har tätorternas grönområden och kulturmiljöer stor betydelse i sig. De har också ekologiska och sociala

värden. Tätortsutbyggnaden utgör emellertid många gånger ett allvarligt hot mot dessa viktiga områden. Skyddet av grönområden och kulturmiljöer förutsätter en samlad bild av dem och deras värden. Detta kan uppnås genom att deras betydelse uppmärksammas mer i planeringen. Vidare behöver särskilda insatser göras för att stärka hänsynen till samlade natur- och kulturvärden. Dessa frågor behandlas i det följande i avsnitt 5.3.1 och 5.3.2.

Tillgängligheten i den byggda miljön är också ett viktigt allmänt intresse. Om målet om ett samhälle för alla skall nås måste framför allt hinder i den offentliga miljön undanröjas. Tillgängligheten i den offentliga miljön behandlas i avsnitt 5.3.3.

Med kretslopp i byggandet avses ofta återvinning av material ur rivningsmassor. Regeringen anser att detta, i vart fall i ett långt tidsperspektiv, är ett alltför snävt synsätt. I första hand måste eftersträvas att bebyggelsen som sådan kan användas länge – dvs. att bebyggelsen kan underhållas, repareras och byggas om för andra ändamål. I andra hand bör byggnadsdelarna kunna återanvändas och först därefter bör det vara aktuellt med återvinning av materialet i förbrukade delar. Vidare är det angeläget att miljöfarligt avfall tas om hand under betryggande former. Någon från miljösynpunkt genomtänkt reglering av rivningar finns ännu inte i vårt land. I avsnitt 5.3.4 utvecklar regeringen sin syn på dessa frågor.

5.3.1 Parker och andra grönområden i stadsbygden

Regeringens förslag: Krav ställs på att områden med samlad bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av parker och andra grönområden. Kommunen ges möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser meddela skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla tomter och allmänna platser. Kravs ställs på att sådana tomter och allmänna platser inte får förvanskas i de avseenden de omfattas av skyddsbestämmelser.

Regeringens bedömning: Kunskaperna om betydelsen av natur- och grönområden i vardagsmiljön bör ökas. Behovet av att skydda särskilt värdefulla områden som nationalstadsparker enligt NRL bör utredas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Så gott som alla remissinstanser är positiva till att skyddet för tätorternas grönområden stärks. *Boverket* anser att förslaget att områden med samlad bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av parker och andra grönområden är ett viktigt genombrott för grönområdesplaneringen. Genom att den samlade grönstrukturen synliggörs i översiktsplanen ökar förutsättningarna för allmänheten att i tidiga skeden reagera på planerade förändringar. *Bygghälsorådet* anser att ändringarna får effekt i planeringen först när en förändring sker av attityder och värderingar. Förslagen till direkt skydd av grönområden

och parker är ytterst begränsade. *Länsstyrelserna i Kristianstads, Hallands samt Göteborgs och Bohus län, Naturskyddsföreningen* och flera kommuner anser att utredningen saknar förslag till ett effektivt säkerställande. *Sveriges Köpmanaförbund* anför att det inte bara krävs grönytor i centrumområdet utan också en god tillgänglighet för dem som bor utanför stadskärnan. I planeringen måste man därför beakta behovet av bra trafikleder och parkeringsmöjligheter. Ett centrumområde med grönytor utan besökare är, enligt förbundet, knappast en lyckad satsning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Med grönområden i och i anslutning till tätorter avses all mark som inte är bebyggd eller hårdgjord. Grönområdena fyller flera olika funktioner. För boende i tätorter är tillgången till natur- och grönområden av stor betydelse både som ett berikande inslag i vardagsmiljön och för att tillgodose behoven av rekreation och friluftsliv. Vissa grönområden, bl.a. parker och trädgårdar, är ofta bärare av betydande kulturhistoriska värden. Naturligtvis kan även ekologiska aspekter läggas på grönområdena. De har betydelse för den biologiska mångfalden, för omhändertagande av dagvatten och avfall samt för det lokala klimatet.

Dagens bebyggelseutveckling består till stor del av förtätningar i tätorterna. Det gäller såväl de centrala delarna som randzonen mellan tätbebyggelse och den omgivande landsbygden. Investeringar i trafikaneläggningar, vägar och järnvägar innebär ofta, framför allt i storstadsregionerna, att tidigare sammanhängande gröna områden styckas upp. Naturområden och till viss del även parker betraktas inte sällan som reservmark för exploatering.

Regeringen anser att ökade möjligheter nu bör skapas för att slå vakt om tätorternas parker och andra grönområden. Särskilt viktigt är att sammanhängande stråk av grönområden, t.ex. s.k. korridorer eller kilar, inte bryts. För att skyddet för dessa områden skall kunna stärkas är det viktigt att deras betydelse klarläggs och uppmärksammas samt att de legala grunderna för deras skydd stärks. Först då finns förutsättningar att på ett bättre sätt hävda grönområdena vid avvägningen mellan olika motstående intressen i samband med beslut som innebär förändringar av markanvändningen.

Gällande rätt

Möjligheter till skydd av parker och andra grönområden i tätorterna ges i skiftande utsträckning i NRL, PBL, naturvårdslagen (1964:822) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I 2 kap. 6 § första stycket NRL anges att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Enligt paragrafens andra stycke skall områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

PBL ger möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser meddela bestämmelser om vegetation. Om skada uppkommer till följd av sådana bestämmelser kan fastighetsägaren ha rätt till ersättning av kommunen. I 3 kap. PBL ställs bl.a. krav på skötsel och underhåll av tomter. Dessa krav skall i skälig utsträckning tillämpas på allmänna platser. Det finns dock inget krav på att varsamhet skall iakttas vid utförande av åtgärder som innebär ändring eller omdisponering av en tomt eller en allmän plats. Inte heller finns något förbud mot förvanskning av särskilt värdefulla tomter och allmänna platser.

Med stöd av kulturminneslagen kan parker, trädgårdar eller andra anläggningar av kulturhistoriskt värde förklaras som byggnadsminnen av länsstyrelsen. Rätt till ersättning föreligger bl.a. om de skyddsföreskrifter som länsstyrelsen utfärdar innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Kyrkotomter och begravningsplatser har ett generellt skydd enligt kulturminneslagen.

I naturvårdslagen finns bl.a. bestämmelser om nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden. Naturvårdslagens skyddsformer har i viss utsträckning använts för att skydda värdefulla områden för friluftslivet i anslutning till tätorter. När det gäller säkerställandet av mindre grönområden i tätorter, t.ex. parker, är det dock tveksamt om naturvårdslagens skyddsformer överhuvudtaget är lämpliga. Syftet med skyddsformerna har inte heller varit att skydda eller säkerställa denna typ av objekt.

Komplettering av 2 kap. PBL och 2 kap. NRL.

Den tidigare föreslagna ändringen i 2 kap. 2 § PBL, avsnitt 5.1.2, innebär att grönområdena skall beaktas vid planläggning m.m. För att ytterligare understryka betydelsen av grönområdena i tätorterna bör de krav som ställs på bebyggelsemiljöns utformning (2 kap. 4 §) kompletteras med krav på att hänsyn även skall tas till behovet av parker och andra grönområden.

För att ge bevarandet av tätorternas grönområden ett tillräckligt starkt materiellt stöd i lagstiftningen när det blir fråga om avvägning mellan motstående intressen, bl.a. vid utbyggnad av infrastrukturer i och i anslutning till tätorter, bör de grundläggande hushållningsbestämmelserna i 2 kap. NRL ändras på så sätt att också behovet av grönområden i tätorter särskilt skall beaktas. Särskilt i storstadsområden bör denna vidgning av bestämmelsen bli verkningsfull.

Redovisning av parker och andra grönområden i översiktsplanen

Varje enskilt exploateringsföretag som tar grönområden i anspråk kan, taget för sig självt, förefalla obetydligt. Sammantaget över en längre period ger dock alla enskilda åtgärder negativa konsekvenser. Dessa är inte alltid överblickbara när ställning skall tas till det enskilda ärendet. En helhetsbedömning av grönområdena är därför av stor betydelse för arbetet med skydd och säkerställande av dessa områden i städer och

tätorter. En samlad kunskap behövs i varje kommun. Denna kunskap bör kunna sammanställas inom ramen för den föreslagna förstärkta översiktliga planeringen, avsnitt 5.1. Härigenom kommer parker och andra grönområden att kunna uppmärksammas på ett bättre sätt än i dag i den översiktliga planeringen. Genom kommunens återkommande ställningstaganden till översiktsplanens aktualitet kommer även behovet av skydd för grönområdena att få en fortlöpande belysning som bör leda till ett större hänsynstagande.

Säkerställande av grönområden mot exploatering

Säkerställande av grönområden kan bl.a. ske i detaljplan. När ett område skall exploateras i en tätort krävs normalt detaljplan. Det kommunala planmonopolet är därför ett effektivt instrument till skydd för grönområden som inte är i kommunal ägo, förutsatt att kommunen vill utnyttja det. Kommunen kan även upphäva äldre planer vars genomförande skulle få icke önskvärda konsekvenser för grönområdena. I de fall kommunen vill ta i anspråk egna grönområden krävs också i allmänhet detaljplan. Genom att miljökonsekvensbeskrivningar föreslås upprättas i större utsträckning kommer konsekvenserna för grönområdena att redovisas. I planbeskrivningen skall vidare redovisas om planförslaget avviker från översiktsplanen och, i så fall, skälen därför. På detta sätt ges medborgarna goda möjligheter till kontroll av att ställningstagandena i översiktsplanen fullföljs.

Skyddsbestämmelser för tomter och allmänna platser

För tomter och allmänna platser finns inte någon bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 3 kap. 10 § PBL om att ändringar på en byggnad skall utföras varsamt. Inte heller bestämmelsen i 3 kap. 12 § om att särskilt värdefulla byggnader inte får förvanskas har någon motsvarighet när det gäller tomter och allmänna platser.

Något allmänt varsamhetskrav torde inte kunna uppställas för tomter och allmänna platser. Förhållandena är alltför skiftande och en sådan regel skulle medföra en alltför dålig förutsebarhet för fastighetsägaren.

På många håll i våra tätorter finns emellertid parker och trädgårdar av mycket stort värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig, konstnärlig eller ekologisk synpunkt. Dessa bör i likhet med värdefulla byggnader kunna skyddas mot förvanskning genom skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Fastighetsägaren får då kunskap om vilka värden som skall beaktas och vilka åtgärder som skulle medföra att området förvanskas. Om fastighetsägaren lider skada till följd av att skyddsbestämmelser för tomter och allmänna platser meddelas bör kommunen vara skyldig att utge ersättning under samma förutsättningar som gäller för skyddsbestämmelser för byggnader.

Regeringen föreslår således att bestämmelser införs med innebörden att värdefulla tomter och allmänna platser inte får förvanskas och att

Vardagsnaturen

Särskilda insatser måste också göras för att förbättra kunskaperna om naturen i människors vardagsmiljö och att öka förståelsen för dess värden. Vardagsnaturen innefattar grönskan i närmiljön, anlagda parker, grönområden och andra obebyggda områden i och i anslutning till den byggda miljön. Regeringen anser att betydelsen av vardagsnatur för människors välbefinnande och för en rik och levande miljö i städer och tätorter behöver uppmärksammas ytterligare. Även om kommunerna har huvudansvaret för vardagsnaturen, berörs även vissa statliga myndigheter på olika beslutsnivåer.

Särskilt värdefulla parker och grönområden

Även om det redan nu finns möjligheter att slå vakt om natur- och kulturvärden, bör lagstiftningen successivt förbättras och utvecklas. Det bör särskilt övervägas om skyddet i fråga om särskilt värdefulla parker och grönområden i landets tätortsregioner behöver förstärkas. Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården har genom ändring i NRL förklarats som landets första nationalstadspark. Regeringen kommer senare denna dag att ge en särskild utredare i uppgift att undersöka om det finns ytterligare sådana områden i och i anslutning till städer och tätorter som i ett nationellt perspektiv bedöms ha särskilda natur- och kulturvärden och att överväga om dessa behöver ges ett särskilt skydd enligt NRL.

5.3.2 Kulturmiljön

Regeringens förslag: För att kulturmiljövärdena skall kunna ges en ökad uppmärksamhet ställs högre krav på kommunernas översiktsplaner. Kraven avser dels inventering och redovisning av kulturmiljövärdena, dels ställningstaganden till dessa värden vid planläggning och tillståndsprövning. Kommunen ges möjligheter att i detaljplan eller områdesbestämmelser meddela särskilda varsamhetsbestämmelser för att precisera de krav som gäller vid ändring av byggnad.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Förslagen har överlag fått ett positivt mottagande från remissinstanserna. Så gott som alla instanser är positiva till att kulturmiljövärdena lyfts fram och ges ett starkare skydd.

När det gäller kunskapsuppbyggnaden och redovisningen av kulturmiljövärdena i översiktsplanen tillstyrker de flesta remissinstanserna

utredningens förslag. *Borlänge kommun* anför att ett förbättrat kunskapsunderlag som tas fram i samverkan med kommunen är nödvändigt och värdefullt för den fysiska planeringen. Den bästa kulturmiljövården uppnås om ägarna till de skyddsvärda objekten får saklig information, förstår kulturvärdet och upplever att samhället uppskattar en god omvårdnad. Några, t.ex. *Nyköpings*, *Skövde* och *Östersunds kommuner* samt *Svenska kommunförbundet* befarar dock att skyddet för kulturmiljön blir svagare om förslaget får till följd att det alltid kommer att krävas ett visst redovisningssätt av inventerings- och kunskapsunderlaget för att kunna ställa krav på hänsyn till kulturmiljön i samband med planer och lovprövning.

Möjligheten att i detaljplan eller områdesbestämmelser meddela särskilda varsamhetsbestämmelser för att tillgodose hänsynsreglerna i 3 kap. 10 § vid ändring av byggnad tillstyrks av flertalet remissinstanser. *Uppsala universitet*, *länsstyrelserna i Blekinge* samt *Göteborgs och Bohus län* liksom *Malmö kommun* betonar vikten av att gränsdragningen mot skyddsbestämmelser blir tydlig. *Umeå kommun* anser att möjligheten att omsätta den generella varsamhetsregeln i 3 kap. 10 § PBL i begripliga termer via detaljplan är ett steg framåt, men känner en principiell tveksamhet i fråga om statusen hos en bestämmelse som egentligen bara är en precisering av vad som redan gäller enligt lag. *Villaägarna* anser att förslaget innebär begränsade möjligheter för den enskilde fastighetsägaren att överklaga en varsamhetsbestämmelse som enligt ägarens uppfattning är för långtgående. *Villaägarna* anser att varsamhetsbestämmelserna bör vara ersättningsgrundande på samma sätt som skyddsbestämmelser är i dag. *Sveriges fastighetsägareförbund* avstyrker förslaget i denna del och anser att behovet av ytterligare ett maktmedel som påverkar fastighetsägarens förvaltning inte motiverats tillräckligt. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* betonar att det inte får råda någon osäkerhet om huruvida en bestämmelse är en skyddsbestämmelse eller en varsamhetsbestämmelse.

Skälen för regeringens förslag: För att kulturmiljövårdens intressen skall kunna hävdas i samhällsplaneringen är det viktigt att tydliga motiveringar och rationella intresseavvägningar görs vid avgöranden om bebyggelsemiljöns förändringar. En av förutsättningarna för att detta skall kunna ske är att bebyggelsemiljöns kulturmiljövården är kända och respekterade av dem som har intressen i och ansvar för markanvändningen. Generella regler om hänsyn till kulturvärdena finns främst i NRL och PBL. Bestämmelserna i NRL rör bl.a. lokaliseringsprövningen i särskilt känsliga kulturmiljöer. PBL ger kommunerna ett stort ansvar när det gäller att ta till vara befintliga kultur- och naturmiljövården. För detta krävs att kommunerna har tillräckliga kunskaper och kompetens inom området och att erforderligt underlag tas fram. När det gäller urvalet och bevarandet av objekt och områden som är värdefulla i ett nationellt perspektiv är det staten som har huvudansvaret för kunskapsförsörjningen. Denna fråga samt översiktsplaneringens roll vid bedömningen av områden av riksintresse enligt NRL behandlas i avsnitt 5.1. Även den enskilde fastighetsägaren har ett ansvar för att bevara kulturvärdena

PBL:s regler om hänsynstagande

PBL ger kommunerna möjlighet att såväl i ett enskilt lovärende som genom bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser hävda kulturmiljövärdena. I 3 kap. PBL anges att nya byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Vid ändring av byggnader ställs krav på varsamhet så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara (3 kap. 10 §). Vissa byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär får inte förvanskas (3 kap. 12 §).

Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick och underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär (3 kap. 13 §). De särskilt värdefulla byggnaderna skall dessutom underhållas så att deras särart bevaras. Detta gäller såväl deras yttre som inre. För att kraven på ett mer aktivt underhåll av sådana byggnader skall kunna hävdas måste dock skyddsbestämmelser ha meddelats i detaljplan eller områdesbestämmelser. Fastighetsägaren är skyldig att följa skyddsbestämmelserna. Sköts inte underhållet kan ingripande med stöd av 10 kap. PBL bli aktuellt.

Ett områdes kulturmiljövärden kan inte hänföras enbart till bebyggelsen. Generella krav på hänsyn till dessa värden ställs därför även på tomter som tas i anspråk för bebyggelse, allmänna platser samt områden för andra anläggningar än byggnader.

De grundläggande kraven på varsamhet kan hävdas av kommunen utan att fastighetsägaren har rätt till ersättning. I de fall kommunen önskar ett starkare skydd kan skyddsbestämmelser och rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser för särskilt värdefulla byggnader och miljöer. I dessa fall, liksom då rivningslov vägras utan att det finns någon bestämmelse om rivningsförbud, har fastighetsägaren under vissa förutsättningar rätt till ersättning. När fastighetsägaren genom skyddsbestämmelser åläggs att underhålla en byggnad på visst sätt föreligger också i vissa fall rätt till ersättning.

I detta sammanhang kan erinras om att länsstyrelsen med stöd av bestämmelserna i 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. kan förklara en byggnad som byggnadsminne. Förutsättningen härför är att byggnaden är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller att den ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. Rätt till ersättning föreligger bl.a. om de skyddsföreskrifter som länsstyrelsen kan utfärda innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

I de olika studier som gjorts i syfte att analysera PBL:s bevaranderegler har det framkommit att det i den praktiska tillämpningen förekommer olika tolkningar av innebörden av det nuvarande regelsystemet.

Erfarenheterna visar att kommunernas underlag vad gäller kulturmiljön har redovisats i växlande former. Det underlag som finns, bl.a. i form av kommunala kulturmiljöprogram eller byggnadsinventeringar, kommer inte alltid till användning i kommunens tillämpning av PBL. I regel innehåller inte heller översiktsplanerna några ställningstaganden från kommunens sida till hur olika kulturmiljöer skall behandlas.

Erfarenheterna visar också att tveksamhet råder om vilka krav kommunen – med åberopande av enbart de grundläggande varsamhets- och hänsynsreglerna – kan ställa vid tillståndsprövningen enligt PBL.

Från kommunhåll har uppgetts att det största problemet med att hävda kulturmiljöintressena är de svårtolkade reglerna om ersättning och om rättegångskostnader.

Redovisning av kulturmiljön i översiktsplanen

Erfarenheterna från tillämpningen av plan- och bygglagens bestämmelser om hänsynstagande till kulturella värden i den byggda miljön visar att kommunernas ansvar för att ta fram och redovisa erforderligt underlag om kulturmiljön behöver tydliggöras. Tidigare har redovisats förslag till ändringar i 2 kap. PBL som medför att tydligare utgångspunkter ges för att planläggning och byggande skall ske med beaktande av natur- och kulturvärden, avsnitt 5.1. Därigenom kan den fysiska planeringen medverka till att dessa värden i den byggda miljön förvaltas på ett bättre sätt. Förslaget innebär ett förstärkt krav på att kommunernas planeringsunderlag skall visa olika värden och kvaliteter som finns i den befintliga miljön. I översiktsplanens redovisning av de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut som rör användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse bör normalt ingå en redovisning av kulturmiljövärden. Dessutom skall planen ge en samlad bild av hur den byggda miljön som helhet skall utvecklas och bevaras. Den redovisning av konsekvenserna av översiktsplanen som skall tas fram under planprocessen och framgå av planbeskrivningen bör omfatta också planens effekter för kulturmiljön.

Idag kan kulturmiljövärdena hävdas i det enskilda fallet med stöd av bl.a. bestämmelserna i 3 kap. PBL och det underlag som nu finns tillgängligt om dessa värden. Genom den förbättrade redovisningen av kulturmiljöintressena i översiktsplanen som regeringens förslag syftar till kommer kommunerna att på ett kraftfullare sätt kunna slå vakt om dessa värden. I avvaktan på att kommunerna hinner komplettera sina översiktsplaner i nu berört avseende får kulturmiljöintressena i de enskilda ärenden som aktualiseras hävdas med stöd av tillgängligt underlag på samma sätt som i dag.

Det är kommunerna själva som har ansvaret för att beslutsunderlaget om bl.a. kulturmiljön byggs upp. Länsstyrelsen har därvid en viktig uppgift att ta fram och förmedla kunskap till kommunerna. Länsstyrelsen

kan också bidra till att kunskaperna om kulturmiljön utvecklas och att grundläggande markanvändningsfrågor får en mer likartad behandling i kommunerna. Genom att länsstyrelsens uppgifter och ansvar i översiktsplaneringen förtydligas kommer länsstyrelsen i större utsträckning att kunna verka för att översiktsplanen grundas på nödvändig kunskap om kulturmiljöns innehåll. Den statliga kulturmiljövården är uppbyggd så att länsstyrelsen i frågor om kunskapsuppbyggnad bör kunna stödja sig på läns museernas insatser. Vidare förutsätter regeringen att staten, i första hand genom Riksantikvarieämbetet, tar ansvar för metod- och teknikutvecklingen för inventeringsarbetet. Det är också viktigt att läns museerna utvecklar sin kompetens så att de kan tillgodose det rådgivningsbehov och tillhandahålla de tjänster som kommunerna efterfrågar i dessa avseenden.

Varsamhetsbestämmelser

Ett grundläggande krav vid ändring av byggnader är att ändringar skall utföras varsamt så att byggnadens särdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara (3 kap. 10 §). Redan i dag kan sådana krav uttryckas genom bindande bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Regeringen anser att denna möjlighet uttryckligen skall framgå av PBL:s bestämmelser om vad som får regleras i detaljplan och områdesbestämmelser (5 kap. 7 och 16 §§). Införandet av varsamhetsbestämmelserna innebär inte i sig ökade möjligheter att hävda kulturmiljövärdena, men kan medföra att dessa värden för alla parter tydliggörs på ett sätt som är ägnat att öka respekten och förståelsen för dem. Av det sagda följer vidare att de varsamhetsbestämmelser som meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser inte kan medföra längre gående krav på fastighetsägaren än vad som gäller enligt 3 kap. 10 §. Varsamhetsbestämmelserna är således inte ersättningsgrundande.

Om en fastighetsägare anser att varsamhetsbestämmelserna är alltför långtgående kan han i likhet med vad som gäller i dag överklaga beslutet att anta planen eller områdesbestämmelserna. Överprövande instanser har då att göra en avvägning mellan det allmänna intresset av varsamhetsbestämmelserna och det enskilda intresset. Om kommunen vill ställa högre krav än vad som kan ställas med stöd av 3 kap. 10 § skall skyddsbestämmelser användas, om byggnadens värde motiverar det.

Eftersom varsamhetsbestämmelser endast kan meddelas för att precisera vad som annars gäller enligt 3 kap. 10 § får de inte innebära sådan rådighetsinskränkning för den enskilde fastighetsägaren att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. De föreslagna lagändringarna kommer därmed inte heller att strida mot egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen i dess nya lydelse eftersom varsamhetsbestämmelserna inte kan medföra längre gående inskränkningar för den enskilde än vad som följer redan av de grundläggande varsamhetskraven i PBL.

När det gäller gränsdragningen mellan varsamhetsbestämmelser och skyddsbestämmelser kan först och främst pekats på att kravet på varsamhet i 3 kap. 10 § PBL gäller för alla byggnader och att varsamhetsbestämmelser således även kan meddelas för sådana särskilt värdefulla byggnader som avses i 3 kap. 12 §. De speciella skyddsbestämmelser som kan meddelas för dessa byggnader är att betrakta som en annan och mera långtgående reglering, varav bl.a. följer att de kan grunda rätt till ersättning. Införandet av möjligheten att meddela särskilda varsamhetsbestämmelser kräver att det klart kan utläsas av detaljplan eller områdesbestämmelser huruvida en viss bestämmelse är en varsamhetsbestämmelse eller en skyddsbestämmelse. För att det inte skall råda någon tvekan i detta avseende måste det därför uttryckligen anges i detaljplanen eller områdesbestämmelserna om en planbestämmelse är en skyddsbestämmelse eller en varsamhetsbestämmelse.

Allmänna råd

Regeringens bedömning: Riksantikvarieämbetet och Boverket bör ges i uppgift att utarbeta allmänna råd om vad beslutsunderlaget rörande kulturmiljön bör innehålla.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga ställer sig positiva till att allmänna råd utarbetas.

Skälen för regeringens bedömning: För att undvika alltför stora skillnader i olika kommuners hantering av kulturmiljöfrågorna och tillämpning av bestämmelser som rör kulturmiljön har regeringen för avsikt att uppdraga åt Riksantikvarieämbetet att tillsammans med Boverket utarbeta allmänna råd. I detta arbete bör erfarenheter och synpunkter från kommunerna tas till vara.

Samverkan mellan natur- och kulturvården

Som redovisats i föregående avsnitt utgör natur- och kulturvårderna en grundläggande förutsättning för en rik och levande vardagsmiljö i våra städer och tätorter samt i landsbygdsområden. 1980-talets omfattande exploatering för bebyggelse har ersatts av förtätning och förnyelse av den byggda miljön. Samtidigt utsätts stadsbygden och omgivande landskap för nya storskaliga förändringar, främst genom utbyggnad av kommunikationsleder och en omfattande förändring av odlingslandskapet genom den pågående omvandlingen inom jordbruket. Detta påverkar på olika sätt natur- och kulturvården i den byggda miljön och i landskapet. Förändringstrycket riktas inte enbart mot städer och tätorter. Också mindre

samhällen och glesbygdsområden är utsatta för en successiv omvandling som riskerar att försämra livsmiljön socialt och kulturellt.

Det främsta sättet att skydda natur- och kulturvärden är som nämnts genom en ökad hänsyn till värdena vid planering och genomförande av olika åtgärder och ingrepp i den byggda miljön och i landskapet. För att få ett rättsverkande skydd måste emellertid bestämmelserna i PBL, naturvårdslagen (1964:822) samt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. användas.

Det grundläggande ansvaret för omsorgen om natur- och kulturvärdena i stadsbygden ligger på kommunerna. Ett betydande ansvar för den byggda miljös utformning vilar även på vissa sektorsmyndigheter, framför allt trafikverken som svarar för planering och byggande av kommunikationsleder och tillhörande anläggningar. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Boverket har bl.a. uppgiften att medverka till att utveckla metoder för skydd och säkerställande av natur- och kulturvärden. Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar att förmedla kunskaper och underlag från statliga myndigheter och att ge råd till kommunerna.

Regeringens förslag i det föregående syftar bl.a. till att genom lagstiftning förbättra möjligheterna att slå vakt om natur- och kulturvärden i den byggda miljön och i landskapet. Det behövs emellertid ytterligare åtgärder för att öka hänsynen till natur- och kulturvärdena vid olika planerings- och beslutsprocesser.

Samlade insatser bör nu göras för att ytterligare uppmärksamma natur- och kulturvärdenas betydelse och att öka hänsynen till dessa värden i samhällsplaneringen. I första hand bör arbetet inriktas mot att utveckla metoder och arbetssätt som kan medverka till att natur- och kulturmiljöfrågorna bättre integreras i planering och beslut som rör den byggda miljön och landskapet. De möjligheter som finns att med stöd av gällande lagstiftning säkerställa värdefulla områden och miljöer bör enligt regeringens mening utnyttjas bättre.

Ett viktigt led i utvecklingsarbetet är att åstadkomma en bättre samverkan mellan natur- och kulturmiljövärden. Det är troligt att utvecklade analyser av de samlade natur- och kulturmiljövärdena i många fall ger ökade möjligheter till hänsynstagande i olika beslutssituationer. Berörda centrala myndigheter, dvs. främst Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket, bör i samverkan med Boverket svara för ett utvecklingsarbete med en sådan inriktning.

Ersättningsbestämmelserna

Regeringens bedömning: Ersättningsbestämmelserna bör bli föremål för ytterligare utredning.

Utredningens förslag: Utredningen har föreslagit vissa ändringar i syfte att förenkla ersättningsreglerna. Förslaget innebär bl.a. att skyddsbestämmelser alltid innebär också ett rivningsförbud och att fastighetsägaren skall ha rätt till ersättning, om den sammanlagda skadan

till följd härav innebär att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Ersättning till följd av meddelade skyddsbestämmelser skall enbart betalas ut för den del av skadan som går utöver den angivna kvalifikationsgränsen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till utredningens förslag. Förslaget att skyddsbestämmelser alltid skall innebära rivningsförbud tillstyrks av bl.a. *Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Enköpings kommun*. Några kommuner, däribland *Linköpings och Norrtälje kommuner*, anser att rivningsförbud som fristående planbestämmelse bör bibehållas. Bland dem som särskilt kommenterat ersättningsreglerna har flera länsstyrelser och kommuner uppgett att det i första hand är rättegångskostnadsreglerna som bör ses över. *Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Falu, Värnamo* och *Gotlands kommuner* anser att anledningen till att många kommuner varit restriktiva med att genomföra planer som kan leda till ersättningsanspråk främst är den osäkerhet som råder om kostnaderna för att processa om ersättningen. *Eskilstuna kommun* anser att förslaget kan få till följd att många byggnader rivs innan en plan med skyddsbestämmelser vunnit laga kraft. *Villaägarna* tycker att det är bra att ersättningsreglerna blir enhetliga men vill att dagens regler om ersättning för skyddsbestämmelser skall tillämpas, dvs. inget avdrag för s.k. självrisk.

Skälen för regeringens bedömning: Ersättningsreglerna har av många uppfattats som svårtolkade. Kritik har framförts mot att logiken i tillstånds- och ersättningssystemet brister i vissa stycken. I de fall skyddsbestämmelser införts är det oklart i vad mån de innefattar sådana krav som, med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 12 § PBL, kan ställas utan att rätt till ersättning uppkommer. Systemet med skilda kvalifikationsgränser kan ge upphov till problem vid tillämpningen, särskilt som fastighetsägaren kan åberopa olika skador som kan ha inträffat under den senaste tioårsperioden. Från kommunhåll har kritik främst riktats mot rättegångskostnadsreglerna.

Utredningens förslag till förenkling av ersättningsreglerna verkar i olika riktningar. Å ena sidan föreslår utredningen en s.k. självrisk även vid ersättning för skada till följd av skyddsbestämmelser, vilket innebär ett lägre ersättningsbelopp till den enskilde fastighetsägaren. Å andra sidan sänks ersättningströskeln för fall där det tidigare krävts att skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten, vilket innebär att antalet ersättningsgilla skadefall ökar.

Regeringen anser att ersättningsfrågorna bör bli föremål för ytterligare överväganden i samband med Plan- och byggutredningens fortsatta arbete, bl.a. vad avser de ekonomiska effekterna av ändringar av ersättningssystemet. Några förslag till lagändringar i denna del läggs därför inte fram nu.

Regeringens bedömning: Boverket ges i uppdrag att närmare analysera Plan- och byggtredningens förslag, bl.a. med avseende på kostnadskonsekvenserna, vad gäller insatser för att förbättra tillgängligheten i befintliga offentliga lokaler och på allmänna platser.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att mer precisa krav bör ställas på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med nybyggnad och ändring av allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. Bemyndigande skall därför ges för tillämpningsföreskrifter med krav på sådana åtgärder.

Krav införs på att enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall vara åtgärdade före år 2000 i befintliga publika lokaler och på befintliga allmänna platser.

Tillämpningsföreskrifterna till PBL rörande tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga bör göras tydligare så att det klart framgår vad som är samhällets minimikrav.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i princip positiva till grundtanken att förbättra tillgängligheten i den byggda miljön. De flesta instanserna har inte heller något att invända mot att kravet på tillgänglighet även skall gälla allmänna platser och andra anläggningar än byggnader. Många remissinstanser, främst kommuner, motsätter sig förslaget om krav på tillgänglighet även i befintliga lokaler. De ifrågasätter bl.a. vem som har ansvaret för kostnader och åtgärder, vad som är ett enkelt avhjälpt hinder och vem som avgör det. Vidare påpekas att sanktionsmöjligheter saknas och att tiden är för kort. *Riksantikvarieämbetet* befarar att det i vissa fall kan bli svårt att hävda kulturminneslagens krav på kulturhistoriska hänsyn. *Borås kommun* anser att ett retroaktivt förslag bör vara kopplat till statliga bidrag eller i annat fall vara en rekommendation till kommunerna som alltefter råd och lägenhet får vidta åtgärder.

Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller att i PBL-propositionen (prop. 1985/86:1) uttalades att byggnadslagstiftningen vilar på den grunden att bestämmelser med krav som gäller byggnader inte skall ha tillbakaverkande kraft.

Remissinstanserna är i huvudsak överens om att det behövs tillämpningsföreskrifter med bl.a. samhällets minimikrav. Dessa bör finnas när lagen träder i kraft. *Halmstads kommun* ifrågasätter dock det lämpliga i att ett statligt verk får i uppdrag att utfärda tillämpningsföreskrifter eftersom en väsentlig del av lagstiftningens innehåll då inte blir föremål för en parlamentarisk prövning.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan år 1966 har den svenska lagstiftningen uppmärksammat de handikappades behov av tillgänglighet i bebyggelsemiljön. Successivt har bestämmelserna utökats till de krav som i dag ställs i PBL samt i lagen (1994:852) om tekniska egenskaps-

krav på byggnadsverk, m.m. och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., byggnadsverkslagen resp. byggnadsverksförordningen. PBL:s krav innebär att alla nya tomter för permanent bebyggelse och allmänna platser skall vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I byggnadsverkslagen och byggnadsverksförordningen ställs motsvarande krav på byggnadsverk. Vissa undantag gäller dock för en- eller tvåbostadshus, för bostadshus som har färre än tre våningsplan och för arbetslokaler med hänsyn till verksamhetens art.

Vid ändring av byggnader skall i princip samma krav ställas, om det inte är uppenbart oskäligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och ändringens omfattning. Möjligheter för kommunen att anlägga en s.k. områdessyn finns också i byggnadsverkslagen. I detaljplan eller områdesbestämmelser kan således lägre krav ställas, om bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Jämfört med andra länder har Sverige högt ställda krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga – kanske t.o.m. de högsta i världen när det gäller bostäder. I andra europeiska länder finns i allmänhet krav på tillgänglighet, men det saknas *generella* krav på att bostäder skall vara tillgängliga. Man kan också kräva att enbart vissa bostäder i ett område eller en byggnad, t.ex. de i bottenvåningen, skall vara tillgängliga och användbara. Detta gäller också i USA där flerbostadshus utan hiss skall ha handikappanpassade lägenheter på bottenvåningen. I byggnader med hiss och fler än tre lägenheter gäller handikappkraven inom lägenheterna. Nya allmänna lokaler skall vara tillgängliga. Även ombyggda lokaler skall vara tillgängliga, med hänsyn till vad som är rimligt och möjligt att genomföra i den befintliga byggnaden. Det finns i USA också krav på åtgärder i befintliga publika byggnader. Dels skall dessa, om det inte är oskäligt, förse med hjälpmedel (t.ex. blindskrift) eller service för att den handikappade skall kunna utnyttja utbudet i lokalen, dels skall byggnadstekniska hinder tas bort där detta är lätt att åstadkomma och inte orimligt betungande för fastighetsägaren. Krav på åtgärder i befintlig bebyggelse är heller inte helt främmande för svensk byggnadslagstiftning. Bestämmelser av i huvudsak arbetarskyddskaraktär finns i 17 kap. 20 § PBL. I 21 § ställs vissa krav på handikappanpassning av terminalbyggnader. Den paragrafen skall tillämpas också på befintliga byggnader.

Lägesbedömning

De undersökningar som har gjorts, bl.a. av Plan- och byggtredningen, visar att det befintliga byggnadsbeståndet ofta uppvisar brister, medan nya byggnader i princip uppfyller de tillgänglighetskrav som kan ställas. Men även i nya byggnader är det vanligt att det finns brister när det gäller detaljutformningen. Det kan gälla exempelvis placeringen av hissknappar, dörröppnare, toalettstolar och hjälphandtag. Färgsättningen kan vara illa vald med hänsyn till synskadades behov och belysningen

kan vara bristfällig. Det händer också att tillgängligheten i och för sig är tillgodosedd, men att det skett på ett krångligt sätt.

De långa och ibland komplicerade rörelsemönster som krävs i vårt samhälle skapar i sig problem för många, bl.a. för människor med funktionshinder. Den fysiska ansträngningen föranledd av de långa avstånden samt att de handikappade ofta hänvisas till särskilda entréer, gör att människor med funktionshinder inte kan använda den byggda miljön på samma villkor som övriga. Det uppfattas också som besvärande för människor med handikapp att även om tillgängligheten är tillgodosedd så kan den vara det på ett ovärdigt sätt. Det förekommer också att dörrar, entréer och hissar som i och för sig är anpassade för handikappade hålls låsta, vilket är ytterligare ett exempel på att det som är tillgängligt i teorin inte behöver vara det i praktiken.

I samband med ombyggnad händer det vidare att tillgängligheten inte blir helt tillgodosedd. I utemiljön ställer trottoarkanter till problem.

Samarbetet mellan kommunerna och handikapporganisationerna förefaller enligt Plan- och byggutredningen i många fall vara bristfälligt. Överlag borde enligt utredningen informationen om förestående byggnadsprojekt från kommunens sida vara bättre, samtidigt som handikappförbunden kanske skulle kunna hålla sig bättre underrättade om aktuella byggprojekt.

Enligt regeringens mening måste arbetet med att förbättra tillgängligheten ske i hela plan- och byggprocessen – från den översiktliga planeringen, via detaljplaneringen till bygglov, samråd och kontrollplan. Socialtjänsten, med sin särskilda kunskap om de behov som finns i kommunen, har ett stort ansvar i denna process, från det strukturinriktade översiktliga arbetet till den individinriktade bostadsanpassningen.

Tillsyn och kontroll

Det nya systemet för tillsyn och kontroll har förutsättningar att kunna förena möjligheterna att säkerställa de grundläggande tillgänglighetskraven i ett tidigt skede av byggprocessen med en förbättrad uppföljning av kraven under byggtiden. Därmed säkerställs att byggnaden när den är färdig helt igenom uppfyller kraven på tillgänglighet.

Nödvändiga förutsättningar för detta är att kraven är formulerade så att de är förutsebara, tydliga och entydiga. Vikten av detta har strukits under av flera remissinstanser. Kravet på förutsebarhet innebär att byggherren under projektering och i de inledande skedena av byggprocessen skall veta vilka krav som gäller. Kraven på tydlighet och entydighet innebär att det inte skall kunna råda några olika uppfattningar om hur kraven skall tillgodoses.

I tillämpningsföreskrifter är det nödvändigt att arbeta med funktionskrav i stället för tekniska lösningar, eftersom föreskriften inte bör styra byggverksamheten mot en viss teknisk lösning, förhindra vissa fabrikat etc. Det har emellertid under en tid funnits en osäkerhet om vad som är skillnaden mellan funktionskrav och tekniska lösningar och det har understundom ansetts att de senare uttrycker i måttangivelser vad de

förre uttrycker i allmänna ordalag. Detta är emellertid en missuppfattning. Ett funktionskrav kan mycket väl anges som ett mått, t.ex. det mått som krävs för att man skall kunna komma igenom en dörr med rullstol eller det decibeltal som ger godtagbar bullerfrihet. Tekniska lösningar handlar det om när man i stället för att exempelvis ange dörrens passagemått anger dörrens karmyttermått eller i stället för att ange väggens decibeltal anger vilken tjocklek som ljudisoleringen skall ha.

Enligt regeringens uppfattning måste byggreglerna vara så tydliga att det är odiskutabelt vad som är samhällets minimikrav. Regeringen har nyligen gett Boverket i uppdrag att utvärdera de nya byggreglerna samt det nya tillsyns- och kontrollsystem som träder i kraft den 1 juli 1995. I uppgiften ingår att undersöka om tillgänglighetskraven är ändamålsenligt utformade. Vidare måste förnyade ansträngningar göras när det gäller att arbeta fram standards m.m. för att tillfredsställa kraven på tillgänglighet för personer med nedsatt orienteringsförmåga. Det gäller därvid både personer med nedsatt syn och hörsel och personer med förståndshandikapp. Det är en uppgift för ansvariga myndigheter att verka för att sådana standards m.m. kommer fram i erforderlig omfattning.

För att öka kunskapen inom byggsektorn om de handikappades behov och hur dessa kan tillgodoses behövs intensifierade utbildningsinsatser. Det ankommer på berörda myndigheter att i samråd med handikapprelsen utöka informations- och utbildningsinsatserna.

Krav vid nybyggnad, tillbyggnad och ändring av byggnad

Utöver behovet av att förbättra möjligheterna till uppföljning av föreskrifterna med hjälp av ett effektivare kontrollsystem, visar inte utredningens analys att det föreligger några stora behov av att förändra byggnadsverksförordningen i syfte att förbättra tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga vid nybyggnad, tillbyggnad och ändring av byggnad. Men det finns å andra sidan mycket annat som kan göras för att bebyggelsemiljön skall bli bättre tillgänglig.

Tillgängligheten och användbarheten i byggnadsbeståndet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga har successivt förbättrats under de senaste decennierna i enlighet med den uttalade målsättningen att alla skall kunna delta på lika villkor i samhällslivet. Detta har kunnat ske i samband med den gradvisa förnyelsen av byggnadsbeståndet genom rivning, ny-, om- och tillbyggnad och med hjälp av bostadssubventioner. Detta förbättringsarbete kan förväntas fortsätta också i framtiden och medföra att byggnadsbeståndet successivt blir allt tillgängligare.

Tillgänglighet ett allmänt intresse

Plan- och byggutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på vad som kan anses vara väsentliga allmänna intressen och som skall värnas särskilt genom samhällsåtgärder. Otvetydigt är möjligheten att delta i samhällslivet, oberoende av funktionshinder, ett sådant väsentligt allmänt

intresse. Det betyder att man skall kunna delta i arbetsliv och kulturliv och kunna tillgodogöra sig undervisning och samhällelig och kommersiell service oberoende av funktionshinder. Det betyder också att det skall finnas ett sådant utbud av bostäder så att man i rimlig utsträckning kan välja bostad och bostadsort utan begränsningar med hänsyn till eventuella handikapp och att man skall kunna bo kvar i sin invanda miljö, om man skulle drabbas av sjukdom eller funktionsnedsättning.

Bland remissinstanserna anser bl.a. Socialstyrelsen och De Handikappades Riksförbund att besöksstillgängligheten skall betraktas som ett väsentligt allmänt intresse, dvs. att i princip alla bostadslägenheter skall kunna besökas av en person med funktionshinder. Regeringen delar i det avseendet utredningens tveksamhet till om tillgänglighet till *samtliga* bostäder skall betraktas som ett väsentligt allmänt intresse. Det hindrar dock inte att det bör vara en målsättning på sikt att samtliga bostäder skall vara tillgängliga. Som ovan nämnts sker ju också en successiv förbättring av befintliga bostäder. Det finns i sammanhanget anledning att erinra om att både bostadssektorn och den offentliga sektorn i dag brottas med stora svårigheter att skära ner kostnader. Det betyder att de insatser som görs framöver måste göras så att de kommer till bäst nytta. Det gäller då också att hitta en rimlig avvägning mellan kravnivå och kostnader, så att inte kraven är så höga att de förhindrar önskvärda och nödvändiga åtgärder. Det innebär inte att kortsiktiga ekonomiska förhållanden alltid skall styra vad som är möjligt och önskvärt i fråga om bättre tillgänglighet. När det gäller offentliga lokaler och de vanligaste arbetsplatserna är det enligt regeringens uppfattning en självklarhet att dessa i samband med ändring skall bli tillgängliga för alla oberoende av funktionsnedsättning. Det ligger givetvis i sakens natur att sådana krav inte omfattar anläggningar som exempelvis ingår i Försvarsmaktens krigsorganisation.

Det kommunala ansvaret både för äldre- och handikappomsorg och för bostadsanpassning innebär att kommunerna måste ha möjlighet att göra rimliga avvägningar mellan generella och riktade åtgärder, så att tillgängliga resurser kan användas effektivt, t.ex. med hjälp av kommunala tillgänglighetsprogram och eget utvecklingsarbete. I det kommunala tillgänglighetsprogrammet, som bör ingå som en del av översiktsplanen, kan riktlinjer ges för hur de handikappades villkor i kommunen skall förbättras. Regeringen anser att sådana tillgänglighetsprogram bör upprättas i varje kommun. Programmen bör kopplas till översiktsplanen som en viktig social aspekt, men bör också kunna utgöra separata program. Som framgår av avsnitt 5.2.1 föreslår regeringen att i princip alla detaljplaner skall grundas på program. Ett sådant program bör också behandla frågor om tillgänglighet. Handikapporganisationerna bör självfallet vara en aktiv samrådspart vid utarbetandet och uppföljningen av sådana program. En aktiv medverkan från handikapporganisationernas sida torde vara den viktigaste garantin för att de tillgänglighetskrav som ställs verkligen blir uppfyllda.

Sammanfattningsvis är det alltså regeringens uppfattning att det nu inte finns anledning att ytterligare skärpa kraven på tillgänglighet i bostadsbeståndet. Aktiva insatser från bl.a. handikapporganisationernas sida,

tillsammans med kommunala tillgänglighetsprogram och det ovan ställda kravet på ett obligatoriskt program i samband med detaljplan, bör dock medföra att den successiva förbättringen av bostadsbeståndet och den byggda miljön i övrigt kan påskyndas.

Prop. 1994/95:230

Begreppet funktionshinder

Handikapputredningen har i betänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) föreslagit att handikappbegreppet i PBL och i byggnadsverksförordningen vidgas från "nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga" till "funktionshinder" för att därmed inbegripa överkänslighet/allergier. Bland remissinstanserna delar bl.a. Socialstyrelsen, Statens handikappråd och Riksförbundet mot Astma-Allergi denna bedömning. Handikapputredningens avsikt att utöka personkretsen för tillgänglighetskraven till att också omfatta personer med överkänslighet/allergier innebär emellertid ingen egentlig materiell förändring i PBL och byggnadsverksförordningen. Förslaget skulle dock kunna få betydande och delvis oöverskådliga konsekvenser för bebyggelselokalisering och planering av den yttre miljön. Med hänsyn därtill anser sig regeringen inte nu kunna förorda en ändring i lagstiftningen i enlighet med Handikapputredningens förslag.

Allmänna platser m.m.

Den analys av tillgängligheten i bebyggelsen som Plan- och byggtredningen låtit utföra visar att det ofta är i gatumiljön som det finns hinder för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Handikapputredningen har tidigare kommit till samma slutsats. Hindren består både av svårigheter för rörelsehindrade att klara nivåskillnader, markbeläggning och trottoarkanter och av svårigheter för personer med nedsatt orienteringsförmåga att hitta rätt. PBL kräver i dag enbart att allmänna platser, dvs. torg, gator och parker m.m., handikappanpassas i *skäligen utsträckning* och någon närmare precisering av kraven lämnas inte i förordning eller tillämpningsföreskrifter. Enligt regeringens mening är det ett väsentligt allmänt intresse att den gemensamma miljön i rimlig utsträckning kan användas av alla på lika villkor och att ingen skall vara utestängd från deltagande i samhällslivet på grund av nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Starka skäl talar för att förbättringen av den gemensamma miljön behöver intensifieras. Innan mer precisa krav kan ställas på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med nybyggnad och förändring av allmänna platser och i områden för andra anläggningar än byggnader behöver bl.a. kostnadskonsekvenserna analyseras närmare.

Handikapputredningen har föreslagit att all gatumiljö och alla lokaler dit allmänheten äger tillträde skall göras tillgängliga inom 15 år. För mindre näringsidkare skall undantag kunna medges, om konsekvenserna för verksamheten skulle bli orimliga och leda till nedläggning eller flyttning. Då skall i stället näringsidkaren göra sin verksamhet tillgänglig på annat sätt. Regeringen delar Handikapputredningens och Plan- och byggtredningens gemensamma uppfattning att tillgängligheten till

offentliga lokaler och allmänna platser bör förbättras utöver den takt som betingas av ny- och ombyggnadsverksamheten för att det skall bli möjligt för handikappade att delta i samhällslivet på samma villkor som andra.

Konsekvenserna av Handikapputredningens förslag berörs enbart summariskt i betänkandet *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52). Det har inte heller inom Plan- och byggtutredningen varit möjligt att göra en noggrann analys av vilka ombyggnadsåtgärder som är erforderliga eller de företags- och samhällsekonomiska konsekvenserna av detta förslag.

Resultaten i den analys av tillgängligheten som Plan- och byggtutredningen låtit utföra visar emellertid att bristande tillgänglighet ofta beror på olämplig detaljutformning som ibland uppstått genom slarv eller okunskap i byggprocessen. Att rätta till sådana brister skulle medföra en betydligt bättre tillgänglighet för rörelsehindrade och personer med nedsatt orienteringsförmåga.

En möjlig väg med rimliga insatser vore enligt Plan- och byggtutredningen att såsom i USA ställa krav på att enkelt åtgärdade hinder skall ha undanröjts inom en viss tidsrymd i offentliga lokaler och på allmänna platser. Sådana enkla åtgärder kan vara att öka orienterbarheten genom målning i kontrastfärger, skyltning och belysning samt att ta bort mindre barriärer för personer i rullstol, t.ex. genom att ta bort trösklar, flytta dörröppnare som kommit fel, skaffa enkla lösa ramper för att överbrygga mindre nivåskillnader, ta bort trottoarstenar vid övergångsställen och sätta upp tydliga anvisningar för tillgänglig väg. Många av dessa åtgärder kan göras som *en del av det löpande underhållet* och ingå i förvaltningen av lokaler och allmänna platser. De bör därmed inte medföra några egentliga kostnader. I en undersökning som Neurologiskt Handikappades Riksförbund låtit utföra – och som redovisas i Plan- och byggtutredningen – av tillgängligheten till offentliga lokaler i en mindre stad i Mellan-sverige framkommer vid en preliminär bearbetning att endast 12 procent av entréerna till dessa lokaler uppfyller byggreglernas krav på tillgänglighet, men samtidigt att 65 procent bedöms möjliga att åtgärda med mycket måttliga insatser.

Flera remissinstanser, främst kommuner, har efterlyst närmare analyser av kostnadskonsekvenser och förtydliganden av vad som avses med enkla åtgärder och vem som skall utöva tillsyn och kontroll.

Plan- och byggtutredningen har som nämnts inte redovisat kostnadskonsekvenserna av sina förslag. Regeringen har alltså för närvarande inget underlag för att bedöma konsekvenserna för bl.a. kommuner och landsting för en anpassning av befintliga lokaler och allmänna platser. En tillförlitlig kostnadsanalys kan endast göras när aktuella åtgärder preciserats mer i detalj genom en fortsatt inventering och analys. Regeringen avser därför att inhämta ett underlag från Boverket avseende beräknade kostnadskonsekvenser. Först därefter kan ställning tas till utredningens förslag. I uppdraget till Boverket bör ingå att finna en lämplig avvägning mellan tillgänglighetskraven, de samhällsekonomiska vinsterna av en ökad grad av oberoende för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och de kostnader som uppstår för berörda fastighetsägare för att åstadkomma anpassningsåtgärderna.

Regeringen vill i sammanhanget erinra om de investeringssatsningar som riksdagen redan beslutat om bl.a. i syfte att öka tillgängligheten (prop. 1994/95:25).

Prop. 1994/95:230

5.3.4 Återanvändning och återvinning av rivningsmaterial

Regeringens förslag: Genom ett krav på rivningsplan säkerställs att rivningar av vissa byggnader genomförs på ett sätt som ger förutsättning för återanvändning och återvinning av rivningsmaterial samt för omhändertagande av miljöfarligt avfall. Kravet avser andra byggnader än komplementbyggnader, bygglovsfria ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförbar näring och totalförsvarets hemliga byggnader. Byggnadsnämnden får i enskilda fall besluta att rivningsplan inte behövs.

När rivningsplan krävs skall det på samma sätt som vid byggnadsarbeten finnas en kvalitetsansvarig som skall se till att planen följs. Vidare skall inte rivningsarbetena få påbörjas förrän byggnadsnämnden godkänt rivningsplanen. Om rivningsplanen inte följs i någon väsentlig del skall byggnadsnämnden kunna stoppa vidare rivning till dess byggherren visar att det finns förutsättningar för att rivningsplanen fortsättningsvis skall följas.

Utredningens förslag: Utredningens förslag är begränsat till de fall rivningen omfattas av krav på rivningslov. I övrigt överensstämmer förslaget i sak med regeringens förslag, dock att utredningens förslag inte innehåller något krav på kvalitetsansvarig eller på att byggnadsnämnden skall godkänna rivningsplanen för att rivningsarbetena skall få påbörjas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över detta förslag har nästan undantagslöst tillstyrkt det. *Konkurrensverket* har dock uttalat farhågor för att återanvändning och återvinning av rivningsmaterial förhindras om kommunerna i alltför hög grad detaljreglerar vilka material som skall tas om hand och eventuellt styr hur rivningen skall genomföras. Verket har därför avstyrkt förslaget. *Sveriges fastighetsägareförbund* anser att en rimligare ordning än den föreslagna vore att byggnadsnämnden i ett rivningslovsärende skulle få rätt att begära rivningsplan när den finner behovet påkallat och när det finns ett fungerande system för omhändertagande av sorterat avfall. Flera remissinstanser, bl.a. *Statens naturvårdsverk* och *Stockholms kommun*, anser att även större ombyggnader bör omfattas av krav på rivningsplan för det som rivs ut. Bl.a. *Helsingborgs och Borlänge kommuner* har föreslagit att ett generellt krav på rivningsanmälan införs så att även byggnader utanför områden med detaljplan omfattas av kravet. *Malmö kommun* har pekat på att det kan finnas behov av kvalitetsansvarig och ett förfarande liknande byggsamrådet i samband med rivningsarbeten av viss omfattning. *Västerås kommun* har anført att det för återanvändning och återvinning inte alltid krävs att olika material tas om hand var för sig och att bestämmelsen riskerar bli "tidsbunden" med den föreslagna

regleringen. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Gotlands kommun* önskar tydligare regler med avseende på återanvändning och återvinning samt omhändertagande av miljöfarligt avfall. En del remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, har pekat på att det av förslaget inte framgår vilken reaktion som kan bli följden av att rivningsplanen inte följs och om det skall ställas några kvalitetskrav på rivningsplanen. *Skövde kommun* har framhållit att ett omhändertagande av rivningsavfall inte skall kunna krävas, om kostnaderna beräknas bli orimligt höga.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Statistiska centralbyrån lämnades år 1990 1,2 miljoner ton bygg- och rivningsavfall till kommunernas deponier. Av detta var ca 800 000 ton rivningsavfall och 400 000 ton byggavfall. Uppskattningar av den totala mängden bygg- och rivningsavfall varierar mellan 1,5 och 3 miljoner ton per år. Byggvaror omsätts för 50–60 miljarder kr per år. Av detta beräknas ca 10 procent bli spill. Som framgår av betänkandet Miljö och fysisk planering pågår en mängd olika projekt för att få till stånd ett kretslopp i byggandet. Vidare har regeringen erfarit att Kretsloppsdelegationen (M 1993:A) har för avsikt att i oktober månad i år överlämna en rapport om omhändertagande av rivningsmaterial och vid ny- eller ombyggnad överblivet byggnadsmaterial. Regeringen har därför övervägt om det vore lämpligare att avvakta med ett förslag i denna del till dess att rapporten färdigställts. Regeringen ser det emellertid som angeläget att redan nu förbättra förutsättningarna för att bl.a. tillvarata sådant material vid rivningar som kan användas vid renoveringar av andra byggnader. Det är också väsentligt att snarast förbättra förutsättningarna för all hantering av rivningsmaterial. Regeringen vill därför redan nu lägga ett förslag grundat på det som utredningen föreslagit.

I likhet med utredningen anser regeringen att omhändertagandet av rivningsmaterialet, sedan det sorterats på marken, inte bör regleras i PBL. Det vidare omhändertagandet av avfall kan t.ex. regleras av kommunfullmäktige enligt 6 § renhållningsförordningen (1990:984). Regeringen utgår från att Kretsloppsdelegationen kommer att överväga om någon ytterligare reglering av omhändertagandet av rivningsmaterial erfordras.

Krav på rivningsplan

Regeringen anser att från miljösynpunkt finns så mycket att vinna genom att ställa krav på rivningsplan att kravet i princip bör utsträckas till alla rivningar av byggnader. Undantag bör dock göras för komplementbyggnader, bygglovsfria ekonomibyggnader, dvs. de byggnader som undantagits från bygglovsplikt i 8 kap. 1 § andra stycket PBL, och totalförsvarets byggnader som är av hemlig natur.

I likhet med Naturvårdsverket och Stockholms kommun anser regeringen att det kan finnas skäl att kräva rivningsplan vid s.k. utrivningar i samband med ändringar av en byggnad. Den frågan kräver dock vidare överväganden.

Regeringen anser till skillnad från Fastighetsägareförbundet att krav på rivningsplan bör vara huvudregel. Med denna utgångspunkt föreslår regeringen att kravet på rivningsplan utformas generellt och att kommunen får möjlighet att dispensera från det i enskilda fall.

Rivningsplanens innehåll

Syftet med kravet på en rivningsplan är att främja ett miljömässigt och ekonomiskt rimligt omhändertagande av rivningsmaterial och avfall från rivningen och att därmed hushålla med naturresurserna. Ett minimikrav skall vara att omhändertagande av eventuellt miljöfarligt avfall säkras. Detta torde i många fall förutsätta en inventering av byggnaden för lokalisering av sådant avfall. Syftet med rivningsplanen bör vara att rivningen skall ske så att olika material kan tas om hand var för sig på ett ändamålsenligt sätt. Detta innebär dock inte att allt måste fraktioneras till minsta beståndsdel. Med en sådan tolkning blir bestämmelsens innehåll inte heller bundet till dagens teknik. Kravet på att olika material skall kunna omhändertas var för sig skall således tolkas bl.a. med beaktande av förutsättningarna för återanvändning och återvinning vid tidpunkten för rivningen.

Kvalitetsansvarig vid rivning, m.m.

Regeringen anser i likhet med ett flertal remissinstanser att det i de fall det krävs rivningsplan också bör finnas en kvalitetsansvarig vid rivning och föreslår därför att bestämmelsen i 9 kap. 13 § om krav på kvalitetsansvarig utvidgas till att omfatta även sådana rivningar som skall följa en rivningsplan. Däremot anser regeringen att det inte finns skäl att ställa krav på intyg från fristående sakkunniga. Rivningsplanen bör således inte jämföras med kontrollplanen. Det finns heller inte något behov av ett intyg liknande slutbeviset. Däremot kan man på goda grunder argumentera för att det i vissa fall kan finnas behov av ett förfarande som liknar byggsamrådet. Regeringen bedömer det emellertid inte möjligt att i bestämmelser ange när samråd skall ske. Eftersom behovet inte torde vara så stort att samråd bör föreskrivas som huvudregel och förfarandet är sådant att det inbjuder till en dialog mellan kommunen och byggherren, kan frågan lämnas oreglerad. Regeringen utgår därvid från att byggnadsnämnderna uppfyller sina åligganden enligt 11 kap. 1 § PBL att lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.

Omfattningen av kraven på byggherren

Bestämmelsen i 1 kap. 5 § PBL om att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas i ärenden enligt PBL gäller även ärenden som föranleds av en rivningsanmälan. En avvägning måste därför ske mellan det allmännas intresse av en så god hantering av rivningsmaterialet som möjligt och kostnaden för den enskilde. Detta medför inte någon skillnad

i fråga om kravet på en godtagbar hantering av miljöfarligt avfall. Ansvar för det har ägaren, oavsett kostnaden. Det måste emellertid förutsättas att ett från miljösynpunkt bättre omhändertagande av rivningsmaterial ofta medför ökade kostnader för byggherren, även om det sorterade materialet har ett visst ekonomiskt värde. Denna kostnad måste således vägas mot den önskade effekten. Blir kostnaden för hög, måste ambitionsnivån sänkas något.

Förfarandet hos byggnadsnämnden, m.m.

Byggherren bör, som föreslagits av utredningen, presentera en rivningsplan i samband med rivningsanmälan. Enligt regeringens mening bör sedan byggnadsnämnden fatta ett beslut i frågan om planen kan godtas. Byggnadsnämnden skall då avgöra om det finns förutsättningar att hantera rivningsmaterialet på det sätt som framgår av planen. Detta beslut torde vanligtvis fattas av en tjänsteman efter delegation. Förfarandet kan därför förutsättas vara tämligen snabbt.

Ett vägrat godkännande bör kunna överklagas i den ordning som gäller för frågor enligt 3 kap. Regeringen föreslår att frågan om godkännande regleras i 9 kap. PBL. Av bestämmelsen i 13 kap. 4 § andra stycket 5 PBL följer att länsstyrelsens beslut i ett dit överklagat ärende skall överklagas till kammarrätten.

Sanktioner

Sanktionen för utebliven rivningsanmälan föreslås bli densamma som gäller för byggnanmälan. Om byggherren i något väsentligt avseende avviker från rivningsplanen bör det vara möjligt för byggnadsnämnden att stoppa vidare rivning på samma sätt som gäller när en kontrollplan inte följs. Regeringen föreslår därför att 10 kap. 3 § PBL kompletteras så att detta blir möjligt. När det gäller kontrollplan får byggnadsarbetena förbjudas till dess uppkomna brister avhjälpits. Motsvarande bestämmelse för rivningsplan måste ha ett annat kriterium. I de fall en rivningsplan inte följs torde detta visa sig i att det brister i omhändertagandet, t.ex. genom att materialet inte fraktioneras på angivet sätt. Arbetet bör därför få återupptas när byggherren kan visa att det finns förutsättningar för att planen skall följas.

Har den kvalitetsansvarige varit försumlig kan byggnadsnämnden enligt 9 kap. 15 § PBL besluta att en annan kvalitetsansvarig skall utses. Är det fråga om en kvalitetsansvarig med riksbehörighet, skall ett sådant beslut anmälas till det organ som meddelat riksbehörigheten.

Ett exempel

För att visa hur systemet med rivningsplan kan fungera i praktiken vill vi använda följande exempel.

Byggnadsföretaget HUSAB har förvärvat en tomt med ett saneringsmoget fyravåningshus byggt 1923 i ett område som omfattas av en detaljplan. Huset har varit utsatt för några hårdhanta ombyggnader under åren. Under hand tar bolaget kontakt med stadsbyggnadskontoret och får besked att kommunen alltid kräver rivningsplan för ett projekt som det aktuella. HUSAB vänder sig då till rivningsentreprenören RIVAB och begär en offert på en rivning av huset, innefattande upprättande av en rivningsplan, omhändertagande och försäljning av användbart material och omhändertagande av allt avfall. På RIVAB känner man till att det pågår ett vägbygge där det går att få avsättning för krossad mursten som fyllning i bullervallar. Kommunens värmeverk köper in spillvirke. Vidare finns på orten ett dotterbolag till RIVAB som köper in bl.a. begagnade fönster, köksinredningar, dörrar och sanitetsporslin för återförsäljning.

Vid en inventering av byggnaden, som görs av en arbetsledare hos RIVAB, konstateras att det inte finns annat miljöfarligt avfall än ett antal strömbrytare som innehåller kvicksilver. Det förekommer också golvmattor av PVC. Vidare finner man att elledningarna i huset har stort kopparinnehåll och att takstolar och tegelpannor är i bra skick, men att snickerierna blivit utbytta vid någon ombyggnad så att de inte håller den höga kvalitet man kunde förvänta sig. När HUSAB får del av inventeringen, förklarar man att man själv har användning för takstolarna och takpannorna för en om- och tillbyggnad av ett annat hus på orten. Härefter upprättar RIVAB ett förslag till rivningsplan som innebär att fönster, dörrblad, värmeelement, sanitetsporslin och vattenkranar samt elledningar omhändertas för sig före rivningen. Även PVC-mattorna skall rivas ut och omhändertas för sig, liksom de miljöfarliga strömbrytarna. Vidare skall takpannorna tas om hand och takstolarna lyftas av, varefter huset rivs med traditionell teknik och det återstående rivningsmaterialet sorteras i fraktioner för sten, metall, trä och övrigt.

På grundval av rivningsplanen upprättas offerten, enligt vilken HUSAB debiteras kostnaden för rivningsarbetet, deponiavgiften för posten övrigt och kostnaden för omhändertagandet av PVC-mattorna och strömbrytarna samt krediteras nettot från försäljningen av fönster m.m., metallskrotet, fyllnadsmassorna och trävirket.

HUSAB tecknar avtal om entreprenad för rivningen och allt omhändertagande av rivningsmaterialet med RIVAB. Därefter inger HUSAB ansökan om rivningslov samt rivningsanmälan i vilken bolaget anger att rivningsarbetena kommer att påbörjas tre veckor efter beviljat rivningslov och bifogar rivningsplanen till rivningsanmälan. Samtidigt anmäler man en kvalitetsansvarig. En tjänsteman på stadsbyggnadskontoret som har delegation att fatta beslut konstaterar att det enligt 8 kap. 16 § PBL finns förutsättningar att bevilja lovet och bifaller ansökan, går igenom rivningsplanen, finner att den kan godtas och meddelar ett godkännande. Slutligen konstaterar han att den som föreslagits som kvalitetsansvarig tidigare haft motsvarande uppdrag och att denne har tillräcklig kompetens. Han beslutar därför enligt 9 kap. 14 § att godkänna den av byggherren utsedde kvalitetsansvarige för rivningen.

Regeringens bedömning: Inga ändringar föreslås nu i bestämmelserna om regionplanering i 7 kap. PBL.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att, om det finns synnerliga skäl, skall regeringen ha möjlighet att utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner. Ett sådant regionplaneorgan skall ta fram underlag och lämna förslag till en regionplan, som antas av regeringen. Som en förutsättning för ett sådant förordnande bör gälla att en frivillig mellankommunal samordning inte kan förutses eller visat sig inte kunna komma till stånd och att det rör sig om viktiga regionala intressen, där en mellankommunal samordning är en förutsättning för en ändamålsenlig samhällsstruktur, t.ex. stora infrastruktursatsningar eller allvarliga miljöproblem.

Remissinstanserna: De statliga myndigheterna är över lag positiva till eller tillstyrker helt utredningens förslag. Bl.a. *Riksrevisionsverket* anser dock att frågan behöver analyseras ytterligare. Flertalet kommuner avstyrker eller ställer sig tveksamma till förslaget. *Järfälla kommun* menar exempelvis att besvärliga konflikter inte hanteras bättre genom att kommunerna tvingas in i en särskild organisationsform. Mellankommunal samordning skall bygga på frivillig samverkan utan statlig inblandning. *Svenska kommunförbundet* anser att dagens PBL innehåller ett genomtänkt och fungerande system för att hantera frågor som berör flera kommuner eller frågor som är av nationellt intresse.

Skälen för regeringens bedömning: PBL erbjuder ett system för regionplanering som ett fastare alternativ till mellankommunal plansamverkan i andra former. Härigenom kan planarbetet få större stadga och långsiktighet. Regeringen kan således besluta att inrätta ett regionplaneorgan, om inte berörda kommuner mera allmänt motsätter sig det. I Stockholms län ansvarar landstinget för regionplaneringen med stöd av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

Erfarenheterna under senare år visar att det mellan kommuner med uppenbara samordningsbehov inte kommit till stånd någon tillfredsställande samordning. För att ge den fysiska planeringen möjlighet att medverka till en ändamålsenlig samhällsstruktur från hushållningssynpunkt samt begränsa och på sikt lösa vissa miljöproblem, krävs en utveckling av den mellankommunala och regionala samordningen. Det är också uppenbart att den planerade utbyggnaden av den tekniska infrastrukturen under det närmaste decenniet inte bör hanteras enbart inom ramen för de statliga trafikverkens sektorsplanering.

Behovet av regional samordning rörande infrastrukturinvesteringar och miljöfrågor i övrigt har kommit till uttryck i en rad propositionsutskottens och regeringsuppdrag under senare år. I den förra regeringens prop. 1993/94:111 Med sikte på hållbar utveckling ställs krav på att samtliga länsstyrelser skall ha väl förankrade regionala miljöprogram senast under år 1994 och att de bör svara för att på regional nivå

utveckla ett samarbete med kommunerna såvitt avser internationella överenskommelser och nationella miljömål. Vidare har den förra regeringen gett samtliga länsstyrelser i uppdrag att senast den 1 april 1995 utarbeta en regional trafik- och miljöanalys. Länsstyrelserna i storstadsområdena har också haft i uppdrag att analysera hur den planerade markanvändningen medverkar till att nå miljömålen inom områdena luftkvalitet och buller, kulturmiljövård och grönstruktur. Detta uppdrag har redovisats under våren 1995. För närvarande bedrivs alltså ett omfattande utredningsarbete som i flera avseenden berör den regionala planeringen. Förutom nyss nämnda aktiviteter bör bl.a. nämnas Boverkets rapport Sverige 2009, som för närvarande remissbehandlas, arbetet med Östersjövisionen, Trafik- och klimatkommitténs (K 1993:01) och Kommunikationskommitténs (K 1995:01) arbete samt samarbetet med Danmark om ett regionalt miljöprogram för Öresundsregionen. Regeringen har erfarenhet att centrala frågor som behandlas i arbetet bl.a. rör utveckling av samverkansmönster för urban utveckling och former för samordning av kommunal planering, transporthuvudmännens planering samt lokalisering av offentliga och privata investeringar och investeringar i infrastruktur. Resultatet av pågående utredningsarbete kommer i de flesta fall att redovisas inom det närmaste året. Sammantaget ställs således mycket höga förväntningar på att en regional samordning kan mobiliseras i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

Det är uppenbart att olika former av regional planering behöver utvecklas. Flera sådana initiativ har också tagits och nya samverkansformer utvecklas. Mellankommunalt samarbete sker redan nu på många områden, bl.a. med stöd av kommunalförbundslagen. Regionberedningen (C 1992:06) har haft i uppdrag att utforma förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Beredningen har i mars 1995 överlämnat sitt slutbetänkande Regional framtid (SOU 1995:27). I betänkandet föreslår beredningen bl.a. att landstingen i nybildade län i Skåne och Västsverige får samma uppgifter i fråga om regionplanering som Stockholms läns landsting har idag. Förslaget remissbehandlas för närvarande.

Även Delegationen (M 1994:01) för en miljöinriktad regionplanering i Skåne (Skånedelelegationen) kommer inom kort att redovisa resultatet av sitt arbete.

I sammanhanget finns det anledning att erinra om den regionala planeringens roll i andra EU-länder. Regionplanering och regionplaner spelar i många EU-länder en betydligt större roll i samhällsplaneringen än den för närvarande gör i Sverige. En viktig anledning till ökad regional samverkan har varit och är EU:s regionalpolitik och de villkor som är förknippade bl.a. med stöd från EU:s strukturfonder.

I förordningen (1994:578) om ändring i förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete framgår vilken roll länsstyrelsen har vid framtagande av regionala strategier för länens utveckling. I detta arbete skall länsstyrelsen beakta kommunernas översiktliga planering.

Regeringen delar utredningens uppfattning att en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen är nödvändig. Det finns ett flertal skäl till detta. Den administrativa geografiska indelningen

medför behov av samordning mellan kommuner med gemensam bostads- och arbetsmarknad, särskilt i storstadsområdena. De dominerande miljöproblemen som berör luft och vatten känner inte några kommunala gränser utan måste ofta lösas i ett vidare perspektiv. Till detta kommer investeringarna i trafikanläggningar som ofta berör flera kommuner. Om staten skall investera i avsedd omfattning är det – vid sidan av miljöaspekterna – mycket angeläget att dessa investeringar följs av en byggelseutveckling i övrigt som medverkar till en hållbar utveckling. Detta förutsätter i sin tur en samordning på samtliga nivåer; centralt, regionalt och kommunalt.

Regeringen konstaterar att, trots det starkt splittrade remissutfallet på utredningens förslag, det helt övervägande antalet remissinstanser delar bedömningen att mellankommunal samordning är helt nödvändig i många frågor, inte minst när det gäller investeringarna på trafikområdet. Många, även kommuner, anser en sådan samordning närmast tvingande. Svenska kommunförbundet påpekar samtidigt att planeringssystemet i hög grad bygger på redovisningen av riksintressen enligt NRL och länsstyrelsens bevakning av dessa vid samrådet kring kommunens planer. Kommunförbundet erinrar därvid om länsstyrelsernas roll i fråga om samordningen av nationella statliga intressen i planeringen på regional och kommunal nivå.

Enligt regeringens bedömning måste stor uppmärksamhet ägnas åt de avvägningsproblem som trots allt gör sig gällande. Stabila regler för samspelet mellan stat och kommun och tydliga krav från statens sida i fråga om nationella intressen är en nödvändighet för att kommunal och regional planering skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt och nå ändamålsenliga resultat.

Det är regeringens uppfattning att PBL:s nuvarande system för regionplanering och annan samverkan mellan kommuner som i ett eller flera avseenden önskar driva en gemensam fysisk planering tills vidare bör behållas. Regionplaneorgan bör alltså även fortsättningsvis normalt bildas genom en frivillig överenskommelse. Som framgått ovan behöver sådana regionplaneorgan komma till stånd i ökad omfattning.

7 Övriga frågor

7.1 Ordningen för överklagande av kommunens beslut

Regeringens förslag: PBL:s regler om hur vissa beslut skall överklagas anpassas till vad som gäller enligt förvaltningslagen (1986:223).

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag, dock att utredningens förslag inte omfattar befogenhet för kommunstyrelsen att rätta uppenbara skrivfel o.d. i stället för fullmäktige.

Remissinstanserna: Har nästan undantagslöst tillstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt förvaltningslagen (1986:223) skall skrivelser med överklaganden ges in till den myndighet som fattat det beslut som skall överklagas. Slutfasen av det lagstiftningsarbete som ledde fram till PBL löpte parallellt med arbetet med den nya förvaltningslagen. PBL:s regler om överklagande blev därför inte anpassade till förvaltningslagens regler. Under riksdagsbehandlingen av PBL observerades olikheter mellan PBL och den nya förvaltningslagen vad gäller ordningen för ingivande av skrivelser med överklaganden. Bostadsutskottet pekade på att det i propositionen (prop. 1985/86:80) om en ny förvaltningslag uttalas att goda skäl talar för att även kommunalbesvärslagerna anpassas till den nya ordningen i förvaltningslagen. Utskottet anförde vidare (1986/87:BoU1 s. 125 f.):

”Om detta arbete skulle leda fram till att även kommunalbesvär skall ges in till det organ som fattat det överklagade beslutet, framstår den nu föreslagna ordningen för ingivande av besvär över kommunens beslut enligt PBL som en isolerad företeelse.

Mot den angivna bakgrunden kan det förefalla lämpligt att redan nu anpassa PBL:s besvärordning till den nya ordningen i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Detta skulle dock innebära att kommunfullmäktige skall pröva om besvär över fullmäktiges beslut kommit in i rätt tid. Utskottet anser sig inte nu kunna tillräckligt överväga lämpligheten av en sådan ordning. Frågan bör lösas inom ramen för den aviserade följdlagstiftningen till förvaltningslagen. Riksdagen bör dock ge regeringen till känna vad utskottet anför om vidare överväganden.”

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1986/87:27).

I kommunallagen (1991:900) föreskrivs från och med den 1 april 1995 att skrivelser med överklaganden skall ges in till länsrätten.

Den gällande ordningen i PBL är förenad med vissa nackdelar. Enligt 27 § förvaltningslagen är beslutsmyndigheten skyldig att under vissa förutsättningar själv ompröva uppenbart oriktiga beslut. Denna skyldighet föreligger dock inte om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans. Visserligen är utrymmet för omprövning i PBL-ärenden begränsat eftersom omprövning i allmänhet bara kan ske i enpartsärenden, men de möjligheter som ändå finns kan sällan utnyttjas med den nuvarande ordningen.

Inte sällan innefattar byggnadsnämndens beslut också prövning av frågor enligt naturvårdslagen (1964:822), t.ex. om strandskyddsdispens. I ett sådant fall skall enligt nuvarande ordning en skrivelse med överklagande sändas till länsstyrelsen såvitt gäller bygglovet, men till byggnadsnämnden såvitt gäller strandskyddsdispensen. Detta måste för den som överklagar framstå som onödigt komplicerat.

Regeringen föreslår därför att förvaltningslagens bestämmelser skall tillämpas på de överklaganden enligt PBL som skall prövas av länsstyrelsen. För en ändamålsenlig hantering inom kommunen bör dock prövningen om ett överklagande av ett beslut av kommunfullmäktige komma in i rätt tid m.m. göras av kommunstyrelsen. Befogenheterna kan då delegeras till tjänstemän. Regeringen föreslår därför att särregleringen om var ett överklagande av ett förvaltningsärende enligt PBL skall ges in upphävs, men att bestämmelserna i förvaltningslagen om den

7.2 Justeringar med anledning av tidigare förslag

Regeringens förslag: Skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov skall prövas mot bestämmelserna om lokalisering och placering i 3 kap. 1 och 2 §§ PBL.

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § första stycket kompletteras med en hänvisning som gör det möjligt att genom beslut i detaljplan också bygglovsbefria de åtgärder som är lovpliktiga endast inom områden som omfattas av en detaljplan.

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § andra stycket 7, som innebär att skyltar och ljusanordningar kan befrias från krav på bygglov i områdesbestämmelser, upphävs, eftersom åtgärder med sådana normalt är bygglovsfria utanför områden med detaljplan. En följdändring görs i naturvårdslagen.

Den tidsbegränsade bestämmelsen om att i andra nordiska länder godkända byggprodukter skall godtas också i Sverige upphävs.

En bestämmelse införs som uttryckligen föreskriver att en bygganmälan förfaller efter två år.

En hänvisning i 8 kap. 4 § rättas.

Skälen för regeringens förslag: Under den tid som förflutit sedan den tidigare regeringens förslag i prop. 1993/94:178 lades har det framkommit behov av några justeringar. Således behövs en hänvisning till bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ för att lokaliseringen av skyltar och ljusanordningar skall kunna prövas mot bestämmelser om lämplig lokalisering och placering. Regeringen föreslår därför att det i 3 kap. 14 § PBL införs en bestämmelse om att föreskrifterna om byggnader i 3 kap. 1 och 2 §§ skall tillämpas för sådana skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov.

I 8 kap. 5 § första stycket saknas en hänvisning till 3 § för att det skall vara möjligt att i planen också bygglovsbefria åtgärder som är lovpliktiga endast inom ett område som omfattas av en detaljplan. Regeringen föreslår att bestämmelsen kompletteras med en sådan hänvisning.

Enligt bestämmelsen i 8 kap. 5 § andra stycket 7 PBL kan kommunen i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Skyltar och ljusanordningar är bygglovspliktiga utanför områden med detaljplan endast om bygglovsplikt införts genom områdesbestämmelser enligt 8 kap. 7 § PBL. Bestämmelsen i 8 kap. 5 § PBL är således onödig. Regeringen föreslår därför att den upphävs. I 22 § naturvårdslagen (1964:822) finns en hänvisning till bestämmelsen i 8 kap. 5 § PBL. Regeringen föreslår att också 22 § naturvårdslagen ändras i konsekvens med ändringen i PBL.

Enligt 8 kap. 29 a § skall vissa byggprodukter som godkänts i annat nordiskt land likställas med i Sverige typgodkända produkter. Be-

stämmelsen är tidsbegränsad till utgången av år 1992. Den har av uppenbart förbiseende inte blivit upphävd. Regeringen föreslår att den upphävs.

I PBL-utredningens betänkande Anpassad kontroll av byggandet (SOU 1993:94) föreslogs att bygganmälan skulle förfalla efter två år. Den tidigare regeringen uttalade i prop. 1993/94:178 att tidsfristen i stället borde kopplas till beslutet om kontrollplan. Det förhållandet att det saknas en uttrycklig bestämmelse om att bygganmälan förfaller har förorsakat osäkerhet. Regeringen föreslår därför att det i 9 kap. 2 § införs en bestämmelse om att bygganmälan förfaller om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

Regeringen föreslår slutligen att den uppenbart felaktiga hänvisningen i 8 kap. 4 § första stycket 3 rättas.

8 Konsekvensbedömning

Plan- och byggutredningen har haft i uppdrag att pröva på vilket sätt regelsystemet för fysisk planering bör ändras och förtydligas i syfte att på ett effektivare sätt främja en hållbar utveckling. I uppgiften ingick att stat och kommun med i vart fall oförändrade resurser skall lösa större uppgifter och svårhanterliga problem på miljöområdet. Detta kan enligt utredningen endast åstadkommas om insatserna inom den fysiska planeringen koncentreras till verkligt väsentliga frågor. Regeringen delar den uppfattningen. Förutom att den fysiska planeringen och miljöarbetet koncentreras till de viktigaste uppgifterna handlar det om att utveckla kunskaper och beslutsunderlag liksom engagemanget hos olika aktörer på lokal, regional och central nivå. Tyngdpunkten i regeringens förslag ligger också på bättre utvecklat beslutsunderlag och kunskapsförsörjning. Enligt regeringens bedömning kan ökade insatser på dessa områden ske genom effektivisering och omprioriteringar inom den statliga sektorn.

Regeringen har i det föregående redovisat förslag om en förstärkt översiktlig planering och om tidigare bedömningar av olika utbyggnadsalternativs påverkan på miljön, på kulturmiljön och på hushållningen med mark- och vattenresurserna, avsnitt 5.1. De ökade anspråk som ställs på den översiktliga planeringen bör enligt regeringens bedömning kunna rymmas inom ramen för oförändrade resurser. Detta förutsätter dock att formerna för att hålla samman, bearbeta och analysera ett allt mer sammansatt underlagsmaterial utvecklas. Mot den bakgrunden synes det i framtiden helt nödvändigt att använda ADB-teknik för systematisering av underlaget och av den samlade översiktsplanen. Under senare år har också en betydande metodutveckling inom informationstekniken ägt rum. Regeringen förutsätter att kommunerna här kan påräkna stöd från länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter.

Vad gäller mer specifika miljöfrågor redovisas förslag som syftar till att bättre än i dag värna parker och grönområden i våra tätorter samt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer, avsnitt 5.3.1 och 5.3.2. De förslag som lämnas beräknas inte leda till några kostnadsökningar.

Vidare redovisas förslag som innebär att medborgarnas insyn och inflytande stärks, avsnitt 5.2. Krav på program och på samråd både i programskedet och i samband med upprättande av förslag till detaljplan behöver generellt inte leda till ökade arbetsinsatser från kommunernas sida. Samrådet bör enligt regeringens mening ses som en kontinuerlig process under vilken samrådet kommer att ändra karaktär från ett mer principiellt meningsutbyte till samråd rörande den närmare utformningen av planförslaget. Det innebär alltså att medborgarinflytandet i vidare mening får sin tyngdpunkt i programskedet. Även den snävare kretsen av intressenter kan ofta antas få sina krav på möjligheter till insyn och påverkan tillgodosedda genom samrådet under programskedet och därmed kan samrådet i det senare skedet underlättas och rationaliseras.

De utökade kraven på program och samråd kan visserligen i enstaka fall leda till ett visst merarbete och därmed något ökade kostnader för kommunerna. Detta måste dock vägas mot de vinster man kan göra genom att det sannolikt blir färre överklaganden och därmed mindre risk för förseningar.

9 Ikraftträdande

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 1996.

Beträffande ärenden som avgjorts av kommunen före ikraftträdandet föreslås att äldre bestämmelser skall tillämpas. Bestämmelsen i 3 kap. 14 § bör dock omfatta även sådana ärenden som avgjorts av kommunen före ikraftträdandet.

10 Ändringar i annan lagstiftning

Den föreslagna ändringen i 8 kap. 5 § andra stycket föranleder en följdändring i naturvårdslagen (1964:822).

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

1 kap. 3 §

Paragrafen, som presenterar planer enligt PBL, har preciserats i fråga om översiktsplanen. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.1.8. Den har av utredningen behandlats i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Preciseringen av det angivna syftet med översiktsplanen har gjorts för att tydliggöra översiktsplanens olika funktioner dels som ett samlat

1 kap. 4 §

Paragrafen, som presenterar de olika tillståndsbesluten enligt PBL och bygganmälan, har kompletterats genom ett tillägg i *första stycket* avseende rivningsanmälan. Genom prop. 1993/94:178, bet. 1993/94:BoU18, rskr. 1993/94:372, SFS 1994:852 infördes begreppet bygganmälan i PBL. Bygganmälan skulle göras också för rivning som omfattades av ett krav på rivningslov. Tillägget är föranlett av att anmälan avseende rivning skall benämnas rivningsanmälan. Rivningsanmälan behandlas i 9 kap. 2 §.

2 kap. 1 §

Första stycket

Ändringen innebär att bestämmelserna om vad som skall främjas med planläggning och om att hänsyn skall tas till förhållanden i angränsande kommuner utgår ur paragrafen. Dessa bestämmelser har i samband med ändringar av innehållet av systematiska skäl flyttats till 2 §.

Den kvarvarande bestämmelsen – att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov – blir därmed en portalbestämmelse för kapitlet.

Andra stycket

Bestämmelsen i hittillsvarande 2 § – att NRL skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked – har flyttats och utgör ett nytt andra stycke. Detta förstärker paragrafens karaktär av portalparagraf för de allmänna intressena.

Hittillsvarande andra stycket har flyttats till 2 §.

2 kap. 2 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 5.1.2, innebär att paragrafen fått ett helt nytt innehåll genom att de allmänna bestämmelserna om syftet med planläggning och att hänsyn skall tas till förhållanden i angränsande kommuner samt att dessa bestämmelser också skall tillämpas i andra ärenden enligt PBL samlats i denna paragraf. Det hittillsvarande innehållet i paragrafen, att NRL skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked, har flyttats och utgör ett nytt andra stycke till 1 §.

Stycket utgörs av första ledet av hittillsvarande 1 § första stycket, som ändrats och flyttats. Ändringen innebär en precisering av syftet och ändamålet med planering. Utredningen har behandlat motsvarande bestämmelse, utan att flytta den, i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Andra stycket

Bestämmelsen har ändrats och flyttats från hittillsvarande 1 §. Enligt bestämmelsen skall det som anges i första stycket om planläggning också beaktas i andra ärenden enligt PBL. Ändringen innebär en utvidgning av tillämpningen såtillvida att den hittillsvarande lydelsen endast avser ärenden om bygglov och förhandsbesked. Denna ändring, som är motiverad i huvudsak av ökade krav på resurshushållning i allmänhet, får genomslag i PBL bl.a. genom de krav som uppställs på rivningsplan i den nya lydelsen av 9 kap. 1 och 4 §§. Givetvis är det inte aktuellt att tillämpa bestämmelserna i första stycket i ärenden där de nämnda intressena saknar betydelse för bedömningen, t.ex. beslut enligt 8 kap. 23 § om bordläggning och beslut enligt 10 kap. om påföljder och ingripanden vid överträdelser. Utvidgningen föranleder också *ändringen av kapitelrubriken*.

2 kap. 4 §

Ändringen innebär att det införs en ny punkt 5 och att efterföljande punkter omnumreras. Den har behandlats i avsnitt 5.3.1. Utredningen, som betecknat den nya punkten 4 a, har behandlat motsvarande ändring i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Den nya punkten innehåller en uttrycklig bestämmelse om att bebyggelsemiljön inom områden med sammanhållen bebyggelse skall utformas också med hänsyn till behovet av parker och andra grönområden. Detta krav skall beaktas både vid nyexploatering och vid ändring och förnyelse.

3 kap. 14 §

Det nya *andra stycket* anger att bestämmelserna om lokalisering och placering av byggnader skall tillämpas på uppsättande och ändring av sådana skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov. Hänvisningen behövs för att en prövning mot bestämmelserna om lämplig lokalisering och placering skall kunna göras. Ändringen har behandlats i avsnitt 7.2.

Krav på bygglov för uppsättande eller väsentlig ändring av skyltar och ljusanordningar gäller som huvudregel inom områden med detaljplan. Undantag kan medges genom beslut i detaljplanen. Vidare kan enligt 8 kap. 7 § bygglovsplikt införas genom beslut i områdesbestämmelser.

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke*. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.3.1. Det motsvaras av bestämmelsen i 3 kap. 17 a § i utredningens betänkande Miljö och fysisk planering.

Bestämmelsen innehåller den materiella regleringen för skyddsbestämmelser avseende särskilt värdefulla tomter. Genom ändringar i 5 kap. 7 § första stycket och 5 kap. 16 § får kommunerna möjligheter att införa sådana skyddsbestämmelser genom beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser. Till skillnad från motsvarande bestämmelse för byggnader i 12 §, är den nu aktuella bestämmelsen inte tillämplig på andra tomter än dem som omfattas av sådana skyddsbestämmelser. Genom en hänvisning i 18 § blir bestämmelsen tillämplig också på allmänna platser.

3 kap. 18 §

Paragrafen innehåller i sin hittillsvarande lydelse en bestämmelse om att de bestämmelser i kapitlet som avser tomter skall tillämpas i skälig utsträckning också på bl.a. allmänna platser. Ändringen innebär att det nya andra stycket i 17 § skall tillämpas fullt ut på allmänna platser. Det innebär att sådana värdefulla allmänna platser som omfattas av skyddsbestämmelser inte får förvanskas i de avseenden som skyddsbestämmelserna avser. Det kan anmärkas att skyddsbestämmelser inte kan utfärdas för områden för andra anläggningar än byggnader.

4 kap. 1 §

Bestämmelsen innehåller kraven på översiktsplanens innehåll. Ändringarna, som behandlats i avsnitt 5.1.3, innebär både en tydligare systematisering av kraven och en viss utvidgning med nya krav på innehållet. Motsvarande ändringar behandlades av utredningen i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Första stycket

I första stycket finns en uttömmande bestämmelse om vad som skall redovisas i planen. I översiktsplanen skall således redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Med miljöfaktorer avses sådant som buller, markförsurning och luftföroreningar som har betydelse för vad ett mark- eller vattenområde kan användas för. Riskfaktorer kan avse skred eller översvämningar och sådant som utsläpp av farliga gaser och kemikalier vid olyckshändelser under transporter eller från anläggningar. Redovisningskravet avseende miljö- och riskfaktorer skall ses mot kravet på länsstyrelsen att i granskningsyttrandet enligt 9 § ange om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Genom en tydlig redovisning av miljö- och riskfaktorer har

kommunen möjlighet att få statens syn på frågor om hälsa och säkerhet i ett tidigt skede. Prop. 1994/95:230

Vidare skall riksintressen enligt NRL anges särskilt vid redovisningen av de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL. Med detta krav understryks att riksintresseområdena skall behandlas i den dialog mellan staten – genom länsstyrelsen – och kommunen som är förutsättningen för att översiktsplanen skall fylla sin funktion att göra det möjligt för kommunen att förutse eventuella ingripanden från statens sida under senare skeden av planeringsprocessen. I sammanhanget finns skäl att framhålla att avgränsningen av ett riksintresseområde inte är avgörande för om skyddet för riksintresset skall anses vara tillgodosett, se prop. 1985/86:3 s. 117 f. Av bestämmelsen i andra stycket 3 framgår att det av planen skall framgå hur de redovisade riksintressena skall tillgodoses.

Andra stycket

Stycket innehåller ett tydlighetskrav avseende översiktsplanens materiella innehåll. Ändringen i *första punkten* är föranledd av att bestämmelsen i punktens sista led flyttats till en egen punkt och fått ett delvis nytt innehåll.

Andra punkten är ny. Enligt den skall det av översiktsplanen framgå kommunens syn på utvecklingen och bevarandet av den byggda miljön. Bestämmelsen innebär ett förtydligande av innehållet i hittillsvarande sista ledet av första punkten.

Tredje punkten har ändrats redaktionellt för att det tydligt skall framgå att skyddet för de redovisade riksintressena skall vara föremål för en reell behandling i planen och att dialogen med länsstyrelsen skall omfatta både avgränsningen av riksintresseområdena och skyddet för dem.

Tredje stycket

Stycket är nytt. Det motsvarar hittillsvarande 2 § första stycket. Bestämmelsen har flyttats eftersom den innehåller ett tydlighetskrav avseende planhandlingarna. Den har utvidgats något och ändrats redaktionellt. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.1.5. Utredningen behandlade motsvarande bestämmelse – 2 § första stycket – i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Utvidgningen är avsedd som ett högre generellt krav på tydliga planhandlingar. Det följs upp genom krav på redovisning vid samrådet och i planbeskrivningen.

Genom en hänvisning i 7 kap. 4 § blir bestämmelsen tillämplig också på regionplaner.

4 kap. 2 §

Paragrafens hittillsvarande *första stycke* innehåller en bestämmelse som ställer krav på översiktsplanens tydlighet. Av systematiska skäl har bestämmelsen flyttats till 1 § som ett nytt tredje stycke. Ändringen i hittillsvarande *andra stycket* är redaktionell.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka kommunen skall samråda med vid arbete med översiktsplanen. Ändringen, som behandlats i avsnitt 5.1.6, innebär en precisering och utvidgning av den krets som skall beredas tillfälle till samråd. Motsvarande ändring behandlades av utredningen i betänkandet Miljö och fysisk planering. Utvidgningen innebär att också enskilda – dvs. bl.a. sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende – som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Några formkrav för samrådet uppställs inte. Det anges inte heller hur samrådskretsen skall begränsas. Gränsdragningen måste göras från fall till fall beroende på om det är fråga om en ny översiktsplan för hela kommunen eller om det är fråga om en fördjupning för en begränsad del, t. ex. en mindre tätort.

Genom en hänvisning i 7 kap. 5 § blir ändringen tillämplig också på förfarandet avseende regionplan.

4 kap. 4 §

Ändringarna, som innebär dels ett förtydligande av syftet med samrådet, dels att ett uttryckligt krav på att förslagets konsekvenser skall redovisas vid samrådet, har behandlats i avsnitt 5.1.5. Utredningen har behandlat motsvarande ändringar i betänkandet Miljö och fysisk planering.

När det gäller syftet med samrådet framhålls i bestämmelsen dess funktioner att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Kravet på att förslagets konsekvenser skall redovisas innebär att inverkan på miljön, betydelsen för hälsa och säkerhet och för hushållningen med naturresurser skall belysas. Härutöver kan det bli fråga om olika analyser av sociala och ekonomiska effekter.

Genom en hänvisning i 7 kap. 5 § blir ändringarna tillämpliga också på förfarandet avseende regionplan.

4 kap. 5 §

Paragrafen reglerar länsstyrelsens roll vid samrådet avseende översiktsplanen. Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.1.6. Utredningen har behandlat motsvarande ändringar i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Länsstyrelsens åligganden att ta till vara och samordna statens intressen i vid mening – dvs. att företräda den nationella politiken på olika områden – understryks genom tillägget om detta i paragrafens ingress. Därigenom kan hittillsvarande punkten 3 upphävas.

Genom ändringen av *första punkten* klargörs att det åligger länsstyrelsen att tillhandahålla underlagsmaterial för och ge råd i de delar av arbetet med översiktsplanen där staten ställer krav på redovisningen och innehållet i planerna. Bestämmelsen skall således ses mot bakgrund av

bestämmelserna i 4 kap. 1 §. Kravet på att länsstyrelsen skall verka för att riksintressen enligt NRL skall tillgodoses har flyttats till punkten 2.

Bestämmelsen om att länsstyrelsen skall verka för att riksintressen enligt NRL skall tillgodoses har i *andra punkten* sammanförts med bestämmelsen om att länsstyrelsen skall verka för en lämplig mellankommunal samordning.

Ändringarna i paragrafen innebär att denna fått en tydligare struktur. I första punkten har samlats de bestämmelser som avser länsstyrelsens rådgivande roll och i andra de som har direkt bäring på länsstyrelsens möjligheter att hävda statliga intressen genom ingripanden enligt 12 kap.

Genom en hänvisning i 7 kap. 5 § blir ändringarna tillämpliga också på förfarandet avseende regionplan.

4 kap. 8 §

Ändringen i *andra stycket* – att det i planbeskrivningen skall lämnas en redogörelse för planens konsekvenser – innebär ett ökat krav på tydlighet. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.1.5. Utredningen har behandlat motsvarande bestämmelse i betänkandet Miljö och fysisk planering. Vad som avses med planens konsekvenser har också berörts i kommentaren till 4 §.

4 kap. 14 §

Paragrafen är ny. Den har behandlats i avsnitt 5.1.7. Utredningen har behandlat motsvarande bestämmelse i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Första stycket

Enligt bestämmelsen skall kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Det innebär att fullmäktige skall ta ställning till om planens intentioner fortfarande är giltiga. Bestämmelsen innebär således inte något krav på revidering av planen eller ens ett krav på ett ställningstagande till i vilka avseenden den behöver revideras.

Andra stycket

Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen inför fullmäktiges beslut skall redovisa synpunkter i fråga om statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut. Länsstyrelsen skall också ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen. Syftet är att både staten och kommunen skall ha ett aktuellt underlagsmaterial. Det ankommer på kommunen att hos länsstyrelsen begära den aktuella redovisningen. Det har inte ansetts möjligt att ange någon tidpunkt för när redovisningen skall göras, eftersom kommunen bör ha frihet att själv organisera sitt arbete. Kommunen måste således beakta att länsstyrelsen får tillräcklig tid för sammanställningen. Det

ligger också i kommunens eget intresse att länsstyrelsen har möjlighet att sammanställa ett bra underlag för kommunens beslut.

De synpunkter länsstyrelsen skall förmedla till kommunen är dels sådana som härrör från underlag från andra statliga myndigheter, dels länsstyrelsens egna. Länsstyrelsen skall också självständigt bedöma hur de synpunkter som redovisas förhåller sig till den gällande översiktsplanen.

Bestämmelsens utformning har ändrats på inrådan av *Lagrådet*. Den motsvarar i allt väsentligt Lagrådets förslag.

5 kap. 7 §

Paragrafen har kompletterats så att det dels klart framgår att bestämmelsen i 3 kap. 10 § om varsamhet vid ändring av en byggnad kan preciseras genom bestämmelser i en detaljplan, dels blir möjligt att i en detaljplan meddela skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla tomter och allmänna platser. Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.3.1 och 5.3.2. Motsvarande ändringar har av utredningen behandlats i betänkandet Miljö och fysisk planering.

För att *skyddsbestämmelser* skall kunna beslutas måste tomten eller den allmänna platsen ha motsvarande kvaliteter som de byggnader som avses i 3 kap. 12 §, dvs. den måste vara särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Den materiella grunden för skyddsbestämmelserna återfinns i det nya andra stycket i 3 kap. 17 §. Enligt den bestämmelsen får en värdefull tomt inte förvanskas i de avseenden den omfattas av skyddsbestämmelser. Bestämmelsen är genom en hänvisning också tillämplig på allmänna platser. Frågan om ersättning för skada som uppkommer genom att skyddsbestämmelser utfärdas regleras i 14 kap. 8 §. Den nu aktuella paragrafen är så uppbyggd att skyddsbestämmelserna måste behandlas i flera olika punkter beroende på det objekt som skall skyddas.

Första stycket 4

Punkten har kompletterats med dels en bestämmelse som innebär att det är möjligt att i en detaljplan precisera kravet på varsamhet vid ändring av byggnad, dels blir möjligt att meddela skyddsbestämmelser för tomter.

Enligt 3 kap. 10 § skall vid ändring av en byggnad beaktas att dess byggnadstekniska, historiska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. I varsamhetsbestämmelser kan en byggnads värden i dessa avseenden pekas ut och regleras hur de skall tas till vara.

Med hänsyn till de olika rättsverkningarna om beslutet avser varsamhetsbestämmelser eller skyddsbestämmelser måste det, som det framhållits under rubriken Skillnaden mellan varsamhetsbestämmelser och skyddsbestämmelser i avsnitt 5.3.2, tydligt framgå om det är fråga om en varsamhetsbestämmelse eller om det är en skyddsbestämmelse för en sådan byggnad som avses i 3 kap. 12 §.

Enligt punkten får bestämmelser meddelas om användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman. Ändringen innebär att dessa bestämmelser också kan innefatta skyddsbestämmelser för särskilt värdefulla allmänna platser.

Första stycket 13

Punkten är ny. Enligt 5 kap. 3 § andra stycket skall i detaljplan anges användningen och utformningen av sådana platser för vilka kommunen är huvudman. När det gäller andra allmänna platser får motsvarande bestämmelser meddelas enligt den nu aktuella paragrafen första stycket 6. I den nu aktuella punkten ges kommunen möjlighet att utfärda bestämmelser om skydd för värdefulla allmänna platser för vilka kommunen är huvudman.

5 kap. 16 §

Ändringarna i *punkten 4* motsvarar ändringarna i 7 § första stycket 4. Ändringen i *punkten 5* motsvarar ändringarna i 7 § första stycket 6 och 13.

5 kap. 18 §

Första stycket

Ändringen har behandlats i avsnitt 5.2.1. Motsvarande bestämmelse har av utredningen behandlats i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Ändringen innebär att program för detaljplan i princip skall vara obligatoriskt. Undantag görs endast för de fall programmet är onödigt. Detta avser huvudsakligen de fall där detaljplanen är av sådan beskaffenhet att den skulle kunna behandlats enligt reglerna om enkelt planförfarande. I vissa fall bör det dock vara möjligt att undvara program även om förutsättningarna för enkelt planförfarande inte är uppfyllda. Så kan vara fallet om kommunen i översiktsplan har dragit upp sådana riktlinjer för detaljplanearbetet att innebörd och konsekvenser kan utläsas tillräckligt tydligt. För att ett program skall kunna ersättas av en översiktsplan får det också förutsättas att förslaget till detaljplan har stöd i översiktsplanen och att det är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen.

Andra stycket

Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.2.2. Motsvarande bestämmelse har av utredningen behandlats i betänkandet Miljö och fysisk planering.

I stycket ställs krav på upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning. En sådan bör upprättas om planen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser.

I de hittillsvarande bestämmelserna används uttrycket betydande miljöpåverkan. Den föreslagna kvalifikationsgränsen avses vara densamma, men objektet för påverkan vidgas till att avse inte bara miljön utan även hälsan, och hushållningen med naturresurser. Detta överensstämmer med uppräknningen i 5 kap. 3 § NRL. Begreppet hälsan innefattar också säkerhet (jfr prop. 1990/91:90 s. 457).

Begreppet betydande påverkan överensstämmer med det motsvarande begrepp som används i rådets direktiv 85/337/EEG. Med hänsyn till Sveriges åtaganden gentemot EU får inte betydelsen av det svenska begreppet ges en snävare tolkning än motsvarande begrepp i rådets direktiv. I övrigt kan översiktsplanen vara till ledning för bedömningen om den medgivna användningen enligt detaljplanen innebär betydande påverkan. Inom områden som i översiktsplanen har redovisats som känsliga för störningar kan således begränsade åtgärder få betydande påverkan, medan samma åtgärd inom andra områden inte får sådan påverkan.

5 kap. 20 §

Ändringarna behandlas i avsnitt 5.2.1. Motsvarande bestämmelse har av utredningen behandlats i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Ändringen innebär att kommunen skall hålla samråd även i programskedet. Den krets som kommunen bör samråda med motsvarar den krets som omfattas av samrådet om förslag till detaljplan. Formerna för samrådet skall även fortsättningsvis vara oreglerade.

5 kap. 21 §

Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.2.1. Motsvarande bestämmelser har av utredningen behandlats i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Första stycket

Ändringen i *första meningen* innebär, i likhet med vad som föreslås beträffande samråd om översiktsplan, att syftet med samrådet uttrycks något tydligare. Detta kan uttryckas så att syftet med samrådet är att kommunens beslutsunderlag skall förbättras och att medborgarna skall ges möjlighet till insyn och påverkan.

Till följd av ändringen i 5 kap. 20 § omfattar bestämmelserna i förevarande paragraf två olika samråd. På *Lagrådets* inrådan har *andra och tredje* meningen omarbetats för att klarare uttrycka de nya förutsättningarna.

Andra stycket

Ändringen innebär att samrådsredogörelsen även skall innefatta det samråd som har hållits under programskedet. Samrådsredogörelsen skall enligt ändringen också innehålla de synpunkter som framförts samt förslag eller kommentarer med anledning av synpunkterna. Härigenom

understryks att redogörelsen skall vara fullständig, dvs. att den även skall behandla synpunkter som inte lett till ändringar av förslaget. Prop. 1994/95:230

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

5 kap. 31 §

Ändringarna är föranledda av att skrivelser med överklagande av kommunens beslut i fråga om detalplaner och områdesbestämmelser skall ges in till kommunen i stället för till länsstyrelsen. Den frågan har behandlats i avsnitt 7.1. Enligt 12 § plan- och byggförordningen (1987:383) skall länsstyrelsen utfärda ett bevis om laga kraft för beslut om planer och områdesbestämmelser samt anteckna datum för när beslutet vunnit laga kraft på planhandlingarna. Genom ändringarna åläggs kommunen att göra motsvarande anteckning på planhandlingarna och att alltid sända en uppsättning planhandlingar till länsstyrelsen. 12 § plan- och byggförordningen kommer att upphävas i samband med att dessa ändringar träder i kraft.

6 kap. 13 §

Ändringarna i *andra stycket* motsvarar ändringarna i 5 kap. 31 §. Tillägget i *fjärde stycket* är föranlett av samma ändring av förfarandet vid överklagande av kommunens beslut. Den nya bestämmelsen motsvarar länsstyrelsens åligganden enligt 12 § tredje stycket plan- och byggförordningen. När fastighetsplanen avviker från detaljplanen, och detaljplanen därför skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen, skall kommunen sedan avvikelsen angivits på detaljplanen också sända ett exemplar av detaljplanen till länsstyrelsen.

7 kap. 4 §

Ändringen är en följdändring på grund av att bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket flyttats till 4 kap. 1 § tredje stycket.

8 kap. 4 §

Första stycket 3

Ändringen innebär att hänvisningen i fråga om uteplatser rättas. Av uppenbart förbiseende ändrades inte hänvisningen när punkterna i stycket omnumrerades i samband med den senaste ändringen av paragrafens lydelse. Ändringen har behandlats i avsnitt 7.2.

Första stycket

Stycket reglerar kommunens möjligheter att genom beslut i detaljplan befria vissa åtgärder från krav på bygglov. Bestämmelsen kompletteras med de åtgärder som avses i 3 §. Den innebär att kommunen genom beslut i detaljplan helt kan befria åtgärder inom planområdet från bygglovsplikt. Ändringen har behandlats i avsnitt 7.2.

Andra stycket 7

Punkten har upphävts eftersom den hänvisar till en bestämmelse som endast är tillämplig inom områden med detaljplan.

9 kap. 1 §

Tredje stycket

Stycket är nytt. Det har behandlats i avsnitt 5.3.4. Utredningen har behandlat bestämmelsen i betänkandet Miljö och fysisk planering.

Bestämmelsen avser de fall då rivningsplan skall finnas enligt den nya bestämmelsen i 4 § och innebär att rivningen skall utföras så att olika material kan tas omhand var för sig enligt planen.

9 kap. 2 §

Första stycket

Ändringen har behandlats i avsnitt 5.3.4. Den innebär att punkten 7 upphävs. Ändringen är föranledd av att anmälan om rivning skall benämnas rivningsanmälan. Bestämmelsen om anmälningsplikt för rivning har därför flyttats till det nya fjärde stycket i paragrafen.

Tredje stycket

Stycket är nytt. Det har behandlats i avsnitt 7.2.

Den nya bestämmelsen enligt vilken bygganmälan upphör att gälla om arbetena inte påbörjas inom två år från dagen för anmälan kan närmast ses som ett förtydligande. Enligt 11 § upphör byggnadsnämndens beslut om byggsamråd och kontrollplan att gälla om byggnadsarbetena inte påbörjats inom två år från dagen för bygganmälan. För att få till stånd nya beslut i dessa frågor måste en ny bygganmälan göras.

Fjärde stycket

Stycket är nytt. Det har behandlats i avsnitt 5.3.4. Bestämmelsen innebär att bygganmälan avseende rivning, som tidigare behandlades i första stycket 7, skall benämnas rivningsanmälan. Vidare utvidgas kravet på rivningsanmälan från att ha avsett rivningar för vilka krävs rivningslov till att omfatta alla byggnader utom komplementbyggnader, bygglovsfria

ekonomibyggnader och totalförsvarets hemliga byggnader. Kravet på rivningsanmälan innebär enligt huvudregeln i 4 § också ett krav på rivningsplan.

Genom en hänvisning till övriga stycken i paragrafen blir motsvarande bestämmelser för bygganmälan om vem som skall göra anmälan, när den skall göras och när den upphör att gälla, tillämpliga också i fråga om rivning.

9 kap. 4 §

Ändringarna har behandlats i avsnitt 5.3.4. De motsvarar ändringen i 9 kap. 3 § i utredningens betänkande Miljö och fysisk planering.

Paragrafen, som kompletterats med anledning av att begreppet rivningsanmälan införs i 2 § fjärde stycket, innehåller de krav som ställs på en bygg- eller rivningsanmälan. Genom ett tillägg införs ett krav på rivningsplan vid rivningsarbeten, som innebär att det skall redovisas hur arbetena skall utföras för att rivningsmaterialet skall kunna omhändertas. En ändring i 1 § uppställer krav på att rivning, i de fall rivningsplan skall finnas, skall utföras så att olika material skall kunna tas omhand var för sig.

Byggnadsnämnden får i enskilda fall besluta att rivningsplan inte behöver ges in. Beslut om undantag kan gälla t.ex. mindre objekt, men kan – i vart fall under en övergångsperiod – också grundas på att kommunen känner till att det inte finns möjlighet att på ett tillfredsställande sätt omhänderta sorterat material.

9 kap. 12 §

Ändringen, som innebär att det till paragrafen har fogats ett nytt *andra stycke*, har behandlats i avsnitt 5.3.4.

Det nya stycket innehåller en bestämmelse som innebär att rivningsarbete som omfattas av ett krav på rivningsplan inte får påbörjas förrän byggnadsnämnden godkänt planen. Bedömningen av planen skall således mynna ut i ett beslut. Ett sådant beslut kan överklagas av byggherren.

Beslut om rivningsplan kan vara föremål för delegation till tjänsteman.

Bestämmelsen i 1 kap. 5 § om att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas vid prövning av frågor enligt PBL gäller även bedömningen av en rivningsplan. Detta innebär att också kostnaden för att genomföra rivningsplanen måste beaktas. Frågan har utförligare behandlats i det nyss nämnda avsnittet.

9 kap. 13 §

Ändringen, som behandlats i avsnitt 5.3.4, innebär att kravet på kvalitetsansvarig har utsträckt till att också omfatta sådana rivningar som skall följa en rivningsplan. Den kvalitetsansvarige skall då se till att

planen följs på samma sätt som en kvalitetsansvarig vid byggnadsarbeten skall se till att kontrollplanen följs. Prop. 1994/95:230

Andra stycket har ändrats efter lagförslagets behandling i *Lagrådet*, eftersom det uppmärksammats att den ursprungliga lydelsen fått en utformning som inte varit avsedd. Den kvalitetsansvarige skall se till att kontroller som avses i 8 § första stycket 2 utförs oavsett om det finns kontrollplan eller inte. I avsnitt 3 har framhållits att ändringens beskaffenhet är sådan att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

10 kap. 3 §

Ändringen, som innebär att det har förts in ett nytt *tredje stycke*, har behandlats i avsnitt 5.3.4.

Det nya stycket innehåller en bestämmelse som gör det möjligt för byggnadsnämnden att stoppa en rivning, om byggherren i något väsentligt avseende avviker från en rivningsplan. Rivningen får fortsättas först sedan byggherren visat att det finns förutsättningar för att rivningsplanen följs i fortsättningen. Detta kan visas t. ex. genom att platser anvisas för de olika material som skall tas om hand var för sig. Genom ändringen av hänvisningen i det stycke som nu blir *fjärde stycket*, blir det möjligt att förena förbudet att fortsätta rivningen med vite.

10 kap. 6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild avgift för vissa överträdelse av bestämmelser i PBL. *Första stycket 2* har kompletterats så att avgift också skall tas ut om någon underlåter att inkomma med rivningsanmälan. Ändringen är således föranledd av ändringar i 9 kap. 2 §.

11 kap. 5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för sitt arbete. Ändringen innebär att *första stycket* kompletterats med anledning av att rivningsanmälan införts som ett begrepp i 9 kap. 2 §.

13 kap. 2 §

Ändringen är föranledd av att beteckningen besvär utmönstrats.

13 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid överklagande av kommunens beslut i förvaltningsärenden till länsstyrelsen. Den har av utredningen behandlats i betänkandet Överprövning av beslut i plan- och

byggärenden. Ändringarna, som har behandlats i avsnitt 7.1, innebär en anpassning till bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223). Prop. 1994/95:230

Första stycket

En erinran om bestämmelserna i förvaltningslagen om överklagande av beslut ersätter de hittillsvarande bestämmelserna. Bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen blir således tillämpliga på förvaltningsärenden enligt PBL, med de undantag som anges i andra stycket.

Andra stycket

Stycket innehåller undantag från förvaltningslagens bestämmelser om hur beslut överklagas. Det första undantaget gäller tiden för överklagande av beslut enligt 2 § första stycket avseende planer. Den ändringen är närmast av redaktionell art. Tiden skall således för dessa beslut även i fortsättningen räknas från den dag då justeringen av protokollet tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

I enlighet med huvudregeln skall beslut enligt PBL fortsättningsvis överklagas genom att skrivelsen med överklagandet ges in till den som meddelat beslutet. Eftersom uppgiften att företa prövningen av om överklagandet kommit in i rätt tid inte lämpar sig för behandling i kommunfullmäktige, har uppgiften i stället lagts på kommunstyrelsen. Denna har i motsats till fullmäktige möjlighet att delegera sina befogenheter till en tjänsteman.

13 kap. 4 §

Ändringarna är föranledda av att beteckningen besvär utmönstrats.

13 kap. 8 §

Ändringarna är föranledda av att beteckningen besvär utmönstrats.

14 kap. 8 §

Ändringen är en följd av att skyddsbestämmelser enligt tilläggen i 5 kap. 7 § och 5 kap. 16 § samt ändringen i 3 kap. 17 § också kan omfatta tomter och allmänna platser. Ändringen innebär således inte att det skulle vara möjligt att utfärda skyddsbestämmelser för andra byggnader än sådana som omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 12 §. Detta framgår också direkt av bestämmelserna om utfärdande av skyddsbestämmelser i 5 kap. 7 och 16 §§.

2 kap. 6 §

Ändringen har behandlats i avsnitt 5.3.1. Utredningen har behandlat motsvarande ändring i betänkandet Miljö och fysisk planering.

I den hittillsvarande lydelsen av *första stycket* stadgas att behovet av områden för friluftsliv i närheten av tätorter särskilt skall beaktas. Bestämmelsen ändras så att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt skall beaktas. Bestämmelsen innebär inte någon ändring vad gäller dess inverkan på områden av betydelse för friluftslivet. Syftet med ändringen är att vidga bestämmelsen till att omfatta s.k. gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer. Sådana områden får anses vara av stort allmänintresse.

11.3 Förslaget till ändring i naturvårdslagen (1964:822)

22 §

Ändringen är en följdändring på grund av att bestämmelsen i 8 kap. 5 § andra stycket 7 PBL upphävs.

Enligt direktiven är min uppgift att göra en bred översyn av plan- och bygglagstiftningen mot bakgrund av vunna erfarenheter av 1987 års PBL-reform och de nya förutsättningar som samhällsutvecklingen inneburit för planeringen av mark- och vattenområden och byggandet.

I ett första delbetänkande den 8 oktober 1993 (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet behandlade jag frågor om bygglov och byggnadsteknisk kontroll, inklusive samordningen med den nya byggproduktlagen som är en följd av EES-avtalet.

I detta delbetänkande lämnar jag förslag som rör ökad miljöhänsyn i fysisk planering och byggande, reglering i detaljplaner och detaljplaneprocessen, medborgarinflytandet i fysisk planering samt tillgängligheten i den fysiska miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Ökad miljöhänsyn i planering och byggande

I mina direktiv pekas på att det inom den fysiska planeringen och stadsbyggandet nu ställs nya och ökade krav på miljöhänsyn, på aktsamhet med kulturvärden och på resurshushållning. I tilläggsdirektiv har särskilt pekats på behovet av att skydda park- och grönområdena i våra städer och tätorter (den s.k. grönstrukturen).

Vid FN:s konferens i Rio de Janeiro år 1992 om miljö och utveckling antogs bl.a. den s.k. Agenda 21, ett handlingsprogram för nationellt och internationellt miljöarbete för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. En grundläggande princip i Agenda 21 är att miljöhänsynen skall integreras i olika verksamheter och sektorer, med tonvikt på lokala insatser. Programmet betonar även att en förutseende samhällsplanering har stor betydelse för att främja målet om en långsiktigt hållbar utveckling. Hänsyn till naturens kretslopp, resurshushållningsaspekter och ett även i övrigt ekologiskt synsätt bör genomsyra arbetet. Principerna i Agenda 21 förutsätts som nämnts omsättas bl.a. i ett lokalt arbete. Sveriges kommuner förutsätts ha påbörjat ett arbete med lokala handlingsprogram för miljöarbetet, s.k. lokala Agenda 21, senast år 1996.

Förutsättningarna för att kunna skapa en långsiktigt hållbar livsmiljö bestäms givetvis i hög grad av hur den byggda miljön – bebyggelse, trafikanläggningar, övrig teknisk infrastruktur samt den s.k. grönstrukturen

– utvecklas och bevaras. Kommunerna har genom PBL fått det huvudsakliga ansvaret för denna fysiska planering. I betänkandet lämnas en rad förslag till ändringar och kompletteringar av PBL:s regelsystem för att stärka miljöhänsynen i den fysiska planeringen.

Om kommunernas beslut enligt PBL skall medverka till en god och långsiktigt hållbar livsmiljö, bör ökad vikt läggas vid översiktsplanen. Översiktsplanen ger möjlighet till en helhetssyn som inte är möjlig vid prövning av en enskild detaljplan eller bygglovsansökan. Härigenom kan den bidra till att styra bebyggelseutvecklingen i mer hållbar riktning, men också rationalisera efterföljande planläggning och tillståndsprövning.

Mot denna bakgrund föreslår jag att det i bestämmelserna om de allmänna intressen som skall beaktas vid bl.a. planläggning enligt PBL, införs krav på att planläggningen med beaktande av befintliga värden skall främja en ändamålsenlig samhällsstruktur från hushållnings-synpunkt. Härigenom klargörs att den fysiska planeringen bör underordnas kraven på en miljöanpassad utveckling. Vidare betonas att de befintliga förutsättningar som finns bl.a. i den byggda miljön utgör värden som bör tas tillvara i den fysiska planeringen.

I syfte att få till stånd en ökad miljöhänsyn i den förebyggande fysiska planeringen föreslås vidare en förstärkning av översiktsplaneringen genom bl.a.

- tydligare och utvidgade krav på översiktsplanens innehåll, bl.a. såvitt avser de allmänna intressena och övriga miljöförhållanden av betydelse samt konsekvenserna av större förändringar i mark- och vattenanvändningen,
- tydligare krav på redovisning av översiktsplanens syfte och innebörd,
- en förstärkning av medborgarinflytandet under samrådet,
- krav på årlig uppföljning av översiktsplanens aktualitet, och
- tydligare krav på länsstyrelsen att ta tillvara och samordna statens intressen samt att ge råd och förse kommunerna med relevant och aktuell kunskap för översiktsplaneringen.

För att miljöfrågorna på ett framgångsrikt sätt skall kunna tas om hand i den översiktliga planeringen kommer att krävas betydande insatser på kunskapsuppbyggnad, forskning samt metod- och kompetensutveckling. Därvid föreslås bl.a. att Boverket och Lantmäteriverket ges i uppdrag att i ett gemensamt projekt utarbeta standards och metoder för ett ADB-stöd i fysisk planering.

Den regionala planeringen

I områden med flerfunktionella samband är det nödvändigt med en god mellankommunal samordning för att vi skall kunna uppnå en långsiktigt hållbar livsmiljö. Detta gäller i särskilt hög grad i storstadsområdena, men även i andra områden, där komplexa miljöproblem och lokalisering av verksamheter som kräver samordning och följdinvesteringar i flera kommuner, t.ex. vägar, järnvägar och kollektivtrafik, är det nödvändigt med en tydlig samordning för att uppnå rationella lösningar.

Jag föreslår att regeringen - om det finns synnerliga skäl - skall ha möjlighet att utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner. Ett sådant regionplaneorgan skall ta fram underlag och lämna förslag till en regionplan, som antas av regeringen.

Som en förutsättning för ett sådant förordnande bör gälla att en frivillig mellankommunal samordning inte kan förutses eller visat sig inte kunna komma till stånd och att det rör sig om viktiga regionala intressen, där en samordning är en förutsättning för en ändamålsenlig samhällsstruktur, t.ex. stora infrastruktursatsningar eller allvarliga miljöproblem.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Krav på miljökonsekvensbeskrivningar enligt NRL har införts i alla s.k. NRL-anslutna lagar. När det gäller PBL har uttryckliga krav emellertid begränsats till vad som erfordras för uppfyllande av våra förpliktelser enligt EES-avtalet. Krav på konsekvensbeskrivningar finns nämligen ändå inbyggda i PBL.

För uppnående av en systematisk förenkling och enhetlighet och en bättre integrering av NRL i PBL:s prövningssystem föreslås att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar skall utvidgas till att gälla mer generellt. En miljökonsekvensbeskrivning skall således upprättas så snart en detaljplan medger åtgärder som innebär betydande inverkan på miljön, hälsan och säkerheten eller hushållningen med naturresurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas i samband med utarbetandet av programmet för detaljplan för att därefter utvecklas under det fortsatta planarbetet. Konsekvensbeskrivningar i översiktsplanen skall kunna utgöra en miljökonsekvensbeskrivning på samma sätt som innehållet i översiktsplanen skall kunna anses utgöra ett program för detaljplan.

Tätorternas grönområden

Tätorternas grönområden eller gröonstruktur har betydelse från i huvudsak ekologiska, kulturella och sociala synpunkter. Tätortsutbyggnaden utgör emellertid ett allvarligt hot mot dessa viktiga områden. På utredningens uppdrag har experten i utredningen Eivor Bucht redovisat en bild av kunskapsläget rörande tätorternas gröonstruktur. På grundval härav lägger jag fram följande förslag för att behovet av skyddet av grönområdena skall kunna tillgodoses.

Skyddet av grönstrukturen kräver i första hand att kommunerna får en samlad bild av den så att dess betydelse uppmärksammas. Detta förutsätts kunna åstadkommas främst genom den föreslagna förstärkta översiktliga planeringen. Genom vissa ändringar i PBL:s och NRL:s kravbestämmelser poängteras betydelsen av tätorternas grönområden. I speciella fall skall också en regionplanering kunna framtvingas.

Det framhålls som angeläget att kommunerna genom detaljpaneläggning av grönområden fullföljer översiktsplanens intentioner.

För särskilt värdefulla tomter och allmänna platser skall kommunen kunna meddela skyddsbestämmelser i detaljplan på samma sätt som för värdefulla byggnader.

Avslutningsvis understryks behovet av forskning och utbildning rörande tätorternas grönområden.

Mina förslag ovan rörande den översiktliga planeringen innebär förstärkt krav på kunskapsunderlag och redovisning i översiktsplanen av kulturmiljövårderna i kommunen. Vidare ges länsstyrelserna i uppgift att mer aktivt verka för att översiktsplanerna grundas på erforderlig kunskap om kulturmiljöns innehåll.

Det är önskvärt att det skapas en allmänt accepterad norm i fråga om vad kunskapsunderlaget rörande kulturmiljön bör innehålla. Jag föreslår därför att Riksantikvarieämbetet tillsammans med Boverket i dialog med kommunerna utarbetar allmänna råd i detta avseende. Vidare föreslås staten stödja den kommunala kunskapsuppbyggnaden genom att ta ansvar för metod- och teknikutvecklingen för inventeringsarbetet.

Kommunerna föreslås få möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser meddela särskilda varsamhetsbestämmelser som preciserar hänsynsreglerna för ändring av byggnad.

I syfte att förenkla PBL:s regler om ersättning till fastighetsägare föreslås

- att skyddsbestämmelser alltid skall innebära också ett rivningsförbud,
- att en enhetlig kvalifikationsgräns för ersättning införs, och
- att såväl vid skyddsbestämmelser som vid vägrat rivningsstillstånd ersättning skall utgå enbart för den skada som går utöver kvalifikationsgränsen.

Återanvändning och återvinning av byggnadsmaterial

Kommunen föreslås få möjlighet att säkerställa att rivning av byggnader sker på ett sätt som ger förutsättningar för återanvändning och återvinning samt omhändertagande av miljöfarligt avfall. Bl.a. skall kommunen kunna kräva en rivningsplan som beskriver hur arbetet skall utföras med avseende på omhändertagandet av rivningsavfall.

Reglering i detaljplaner och detaljplanprocessen, m.m.

I uppdraget ingår också att se över detaljplanprocessen från olika synpunkter. Dels skall jag till övervägande ta upp vissa konkreta frågor, dels skall jag mera allmänt se över möjligheterna till avregleringar, förenklingar och ökad effektivitet i planprocessen. Samtidigt skall jag också överväga möjligheterna att stärka medborgarinflytandet utan att planeringsprocessen byråkratiseras och blir ineffektiv.

Strävandena mot ökad effektivitet i planeringsprocessen och en förstärkning av medborgarinflytandet är delvis motstridiga. Kravet på medborgarinflytande sätter således gränser för hur långt man kan gå i en förenkling av beslutsprocessen. Genom en förskjutning av planeringsinsatserna och beslutsfattandet mot den översiktliga nivån kan emellertid vinster göras i båda dessa hänseenden. Detaljplanprocessen hänger intimt samman med den översiktliga planeringen. Den förstärkning av den översiktliga planeringen som föreslås ger möjligheter till att delvis

väva samman detaljplaneprocessen med den översiktliga planeringen. De insatser som görs i den översiktliga planeringen kan ofta läggas till grund för detaljplaneringen och medborgarna ges möjligheter till insyn och påverkan i ett tidigt skede. För den enskilde fastighetsägaren ges därmed också möjligheter till större förutsebarhet och dennes ställning kan i någon mån förstärkas genom den ökade kommunala planberedskapen. De följande förslagen har i stor utsträckning sin utgångspunkt i denna förskjutning mot den översiktliga nivån.

Detaljplanekravet

I PBL ställs krav på att prövningen av frågor om förändring av markanvändningen och byggande i stor utsträckning skall ske genom detaljplan. Bl.a krävs detaljplan för uppförande av en ny enstaka byggnad under vissa förutsättningar. Undantag från kravet gäller dock, om prövningen kan ske i samband med bygglov eller förhandsbesked. Om det beträffande en sökt åtgärd krävs detaljplan och undantaget inte är tillämpligt, skall ansökan om bygglov avslås. Den enskilde kan härfter inte framtvinga en detaljplan, utan det ligger helt i kommunens hand att bestämma om och när en detaljplan skall upprättas.

Denna ordning är när det gäller uppförande av en ny enstaka byggnad inte tillfredsställande och det föreslås att kommunens möjligheter att åberopa detaljplanekravet som grund för att vägra bygglov skall begränsas. Om en ansökan om bygglov har avslagits på grund av att det krävs detaljplan och en ny ansökan kommer in efter tre år, får denna ansökan avslås på grund av detaljplanekravet bara om det finns synnerliga skäl.

Funktionsuppdelning i planer m.m.

Den ofta alltför långtgående funktionsuppdelningen i våra tätorter beror i första hand inte på sättet att detaljplanelägga. Genom ensidigt utformade användningsbestämmelser kan emellertid detaljplanerna låsa användnings-sättet i onödan. För att underlätta funktionsblandning i särskilt bostadsområden föreslås att det i bestämmelsen om mindre avvikelser görs ett tillägg som öppnar möjligheter att betrakta något fler avvikelser än för närvarande som förenliga med planens syfte.

En undersökning av användningen av bestämmelser beträffande utformningen av byggnader visar att sådana bestämmelser förekommer ganska sparsamt. Det finns alltså inte anledning att ingripa mot sättet att utforma planer i den delen.

Livsmedelshandel i äldre detaljplaner

Före den 1 april 1992 kunde handelsändamålet i en detaljplan preciseras till en viss form av detaljhandel och därvid kunde livsmedelshandeln begränsas eller förbjudas. Övergång från ett detaljhandelsändamål till ett

annat inom ett detaljplaneområde med en preciserad bestämmelse rörande handelsändamålet kräver planändring. Jag hyser tveksamhet till att kommunernas planbeslut skall fråntas sin verkan i efterhand. Om sådant ingripande ändå skall göras, föreslår jag en regel som innebär att en ansökan om bygglov för övergång från ett detaljhandelsändamål till ett annat inte får avslås på grund av att åtgärden strider mot detaljplan.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 1

Förutsättningar för enkelt planförfarande

S.k. enkelt planförfarande, som är tidsbesparande, får i dag tillämpas under förutsättning att detaljplaneförslaget är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Det föreslås att möjligheterna att använda enkelt planförfarande vidgas. Sådant förfarande skall få tillämpas, om förslaget överensstämmer med översiktsplanen och konsekvenserna av förslaget framgår av denna. Härutöver krävs att förslaget är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande.

Program och samrådsskedena

Enligt PBL bör detaljplanen grundas på ett program. För vissa åtgärder är ett sådant program obligatoriskt. Det föreslås att detta obligatorium utvidgas till att omfatta i princip alla detaljplaner. Vid utarbetandet av programmet skall berörda sakägare och vissa andra enskilda beredas tillfälle till samråd. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. Innehållet i översiktsplanen skall i vissa fall kunna utgöra en program för detaljplan. En förutsättning härför är att kravet på samråd är uppfyllt.

Vissa andra frågor

För att kommunernas utgifter för kungörelsekostnader skall nedbringas föreslås att innehållet i den kungörelse om utställningen av ett detaljplaneförslaget som skall publiceras i ortstidning får begränsas.

Enligt PBL skall detaljplanen antas av kommunfullmäktige, som under vissa förutsättningar får delegera beslutanderätten till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Det föreslås att denna bestämmelse upphävs. Därigenom blir reglerna i kommunallagen (1991:900) tillämpliga i stället. Det kommer då inte att finnas något lagligt hinder mot att enklare detaljplanebeslut delegeras till en tjänsteman.

Särskilt om medborgarinflytande

Strävan att förstärka medborgarinflytandet genomsyrar många av de i betänkandet presenterade förslagen. Av särskild betydelse är den förskjutning av beslutsfattandet till ett tidigare skede av planeringsprocessen som förslagen leder till. Ökade krav på samråd ställs i en förstärkt

översiktlig planering. Samråd rörande detaljplaner skall inledas redan i programskedet och i samband därmed får samrådskretsen del av en påbörjad miljökonsekvensbeskrivning, när en sådan erfordras. Syftet med samråden på alla nivåer anges på ett tydligare sätt och större krav ställs på utformningen av samrådsredogörelser. Boverket föreslås få i uppgift att utveckla och sprida information kring metoder för samråd och upprättande av samrådsredogörelser.

PBL:s bestämmelser om tillgänglighet för rörelsehindrade m.fl.

I direktiven för utredningen slås fast att tillgängligheten i den byggda miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga är ett viktigt allmänt intresse att värna om.

I den analys av tillgängligheten som utredningen låtit utföra har framkommit att det ofta är i den offentliga miljön som det finns hinder för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Mer precisa krav bör ställas på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med nybyggnad och ändring av allmänna platser m.m. Bemyndigande skall därför ges för tillämpningsföreskrifter med krav på sådana åtgärder.

Krav föreslås också på att enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för rörelsehindrade m.fl. skall vara åtgärdade före år 2000 i befintliga publika lokaler och på befintliga allmänna platser.

Vidare bör tillämpningsföreskrifterna till PBL rörande tillgängligheten och användbarheten för rörelsehindrade m.fl. göras tydligare så att det klart framgår vad som är samhällets minimikrav. Därutöver krävs intensifierade informations- och utbildningsinsatser för att öka kunskapen inom byggsektorn om tillgänglighetskraven.

Sammanfattning av betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134)

Prop. 1994/95:230
Bilaga 2

Min uppgift enligt direktiven är att göra en bred översyn av plan- och bygglagstiftningen mot bakgrund av vunna erfarenheter av 1987 års PBL-reform och de nya förutsättningar som samhällsutvecklingen inneburit för planeringen av mark- och vattenområden och för byggandet.

I ett första delbetänkande den 8 oktober 1993 (SOU 1993:94) Anpassad kontroll av byggandet behandlade jag frågor om bygglov och byggnadsteknisk kontroll, inklusive samordningen med den nya byggproduktlagen som är en följd av EES-avtalet

I ett andra delbetänkande den 3 mars 1994 (SOU 1994:36) Miljö och fysisk planering behandlade jag frågor om ökad miljöhänsyn i fysisk planering och byggande, reglering i detaljplaner och detaljplaneprocessen, medborgarinflytandet i fysisk planering samt tillgängligheten i den fysiska miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

I detta delbetänkande lämnar jag förslag som rör instansordningen för överklagande, vissa med överklagandet sammanhängande frågor samt den statliga kontrollen inom plan- och byggområdet. Dessutom lämnas ett par förslag som rör planavgift och bygglovsavgift.

Instansordningen för överklagande m.m.

I mina direktiv påpekas att arbete länge har bedrivits med att avlasta regeringen löpande ärenden och att förslag vad gäller sådan avlastning beträffande PBL-ärenden har redovisats i departementspromemorian (Ds 1991:84) Plan- och byggnämnd. Dessa frågor bör dock enligt direktiven övervägas ytterligare, varvid det är viktigt att den svenska lagstiftningen anpassas till vad som krävs för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden enligt Europakonventionen. I det syftet bör bl.a. den nuvarande gränsdragningen mellan regeringen och förvaltningsdomstolarna prövas. Vidare betonas de särskilda krav på snabbhet och effektivitet i förfarandet som bör ställas inom plan- och byggområdet.

Överprövning av de kommunala besluten kan i dag komma till stånd på två sätt, genom officialingripande från staten enligt 12 kap. PBL och besvär av enskilda. I det skikt som ligger mellan dessa två former för ingripande mot kommunala beslut kan sägas att kommunen har den oinskränkta beslutanderätten

Reglerna om överklagande finns i 13 kap. PBL. Kommunala beslut enligt lagen får överklagas antingen genom kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär. Kommunalbesvär skall i huvudsak användas mot beslut som inte har några direkta rättsverkningar mot enskilda. I övrigt skall förvaltningsbesvär användas. Överklagandet sker därvid till länsstyrelsen, vars beslut får överklagas till kammarrätt i vissa angivna fall och i övrigt till regeringen. Mina överväganden och förslag rör i huvudsak instansordning m.m. avseende förvaltningsbesvär.

Det har länge varit en strävan att avlasta regeringen ärenden av löpande art så att statsråd och departement får mer tid för större och övergripande frågor. PBL-ärendena hos Miljö- och naturresursdepartementet utgör i dag nära hälften av regeringskansliets besvärärenden och det är angeläget att dessa ärenden i största möjliga utsträckning förs bort från regeringen.

Förutom hänsynen till regeringens arbetsbelastning utgör Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning av beslut som rör civila rättigheter och skyldigheter ett starkt skäl för att instansordningen ändras. Visserligen kan domstolsprövning av regeringens beslut komma till stånd genom rättsprövningslagen, men det bedöms angeläget att domstolsprövning skall kunna ske inom den normala besvärprocessen. För att detta skall kunna uppnås måste regeringsärendena föras över till domstolsprövning i åtminstone sista instans.

För en bedömning av möjligheterna och lämpligheten av att besvärsprövningen förs bort från regeringen tar jag först upp frågan om vilka skäl det kan finnas för att besvärärenden skall förbehållas regeringen. Därvid finner jag i enlighet med riktlinjerna i propositionen 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden att regeringen inte bör vara besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Något behov av sådan styrning med avseende på PBL-ärendena finns det enligt min mening inte.

Trots att det således inte finns något direkt behov av praxisbildning av regeringen i PBL-ärenden kan dock ifrågasättas om inte besvärsprövningen ändå måste ligga kvar hos regeringen av andra skäl. Prövningen avser kommunala beslut – i många fall fattade av fullmäktige – som i stor utsträckning grundar sig på lämplighetsavvägningar. Om överprövningen skall avse både det överklagade beslutets laglighet och dess lämplighet, kan göras gällande att prövningen bör ske i politisk ordning och inte vid domstol. Den tveksamhet inför domstolsprövning som således kan finnas har gett mig anledning att gå närmare in på överprövningens art och omfattning vid besvär över PBL-beslut.

Besvärsprövningens art och omfattning

Besvär får anföras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Huvudprincipen vid förvaltningsbesvär är att prövningen, inom ramen för klagandens yrkanden och åberopanden, omfattar både det överklagade beslutets laglighet och dess lämplighet.

Besvärsprövningen skall i första hand riktas in på avvägningen mellan den klagandes intressen och motstående intressen, både allmänna och enskilda. En sådan prövning torde ligga väl i linje med normal domstolsprövning. Av ett par avgöranden av Regeringsrätten torde emellertid följa att besvärsprövningen är något mera omfattande. Således har en klagande rätt att i samband med ett överklagande få till stånd en prövning även av ett påstått intrång i ett motstående allmänt intresse. Visserligen blir denna prövning enligt Regeringsrätten begränsad med hänsyn till PBL:s princip om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal

självbestämmanderätt, men kvar står ändå att besvärsmyndigheten kan tvingas in på en prövning av kommunala avvägningar mellan allmänintressen. En sådan prövning är mindre lämplig för en domstol.

Det finns dock enligt min mening inga skäl för en så omfattande besvärsprövning. Hela PBL genomsyras av tanken att avvägningen mellan allmänintressen är en kommunal angelägenhet utom i de fall då staten kan ingripa på de särskilda grunder som anges i lagens 12 kap. Klara gränser bör enligt min mening dras mellan besvärsprövningen och den statliga officialprövningen och jag föreslår därför att det i överklagandereglererna i 13 kap. tas in en uttrycklig bestämmelse som hindrar besvärsmyndigheten från att gå in på en prövning av lämplighetsavvägningar mellan skilda allmänna intressen. Därmed tydliggörs det kommunala ansvarsområdet i förhållande till det statliga i enlighet med grundtankarna i PBL-reformen och besvärsprövningen renodlas till en prövning av intrång i enskilda intressen, således en prövning av traditionell domstolskaraktär. Någon tvekan bör därför inte längre föreligga om möjligheten och lämpligheten att föra över samtliga ärenden rörande besvär till domstolsprövning.

Rätten att överklaga

Den besvärberättigade kretsen utvidgades väsentligt genom PBL. Tidigare var det bara sakägare som hade besvärsrätt. Genom PBL fick emellertid hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer samma ställning som sakägarna i beslutsprocessen. Enligt direktiven tyder erfarenheterna på att överklagandeinstitutet inte sällan har kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande i stället för som en yttersta rättssäkerhetsventil. Det bör därför övervägas i vad mån rätten att överklaga kan avgränsas och göras tydligare.

De boende har enligt min bedömning förhållandevis begränsade möjligheter att vinna framgång med en besvärstalan rörande det sakliga innehållet i ett kommunalt beslut. Av uppgifter som inhämtats från några länsstyrelser framgår emellertid att antalet beslut som har överklagats av enbart besvärberättigade utanför sakägarkretsen är förhållandevis begränsat. Utvidgningen av den besvärberättigade kretsen tycks således inte har medfört några påtagliga effektivitetsförluster.

De boende har emellertid även möjlighet att överklaga beslut på formella grunder. Till skillnad mot vad som antyds i direktiven finner jag att betydelsen av besvärsrätten för de boende främst ligger i att de därmed ges möjligheter till en bevakning av att de regler som skall garantera ett medborgarinflytande iaktas. Jag föreslår därför inte någon begränsning i besvärsrätten.

I anslutning till den nu behandlade frågan föreslår jag att Vägverket ges en uttrycklig rätt att överklaga beslut om bygglov och förhandsbesked för byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg.

I sammanhanget tar jag slutligen också upp ett problem rörande avgränsningen av den besvärberättigade kretsen som ett regerings-

rättsavgörande har gett upphov till. Enligt Regeringsrätten har den rätt att överklaga ett detaljplanebeslut som har fått underrättelse om beslutet och besvärshänvisning. Jag föreslår att det i stället skall vara förvaltningslagens huvudregel om vem som är besvärberättigad som skall gälla.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 2

Principiell utformning av ett nytt överklagandesystem

En utgångspunkt vid utformningen av ett nytt överklagandesystem är att åtminstone den sista instansen skall vara en domstol. I övrigt skall prövningssystemet utformas så att det ger möjlighet till en så effektiv handläggning som möjligt. Den nuvarande uppdelningen mellan kammarrätterna och regeringen bör därför enligt min mening ersättas av en enhetlig instanskedja, vars längd bör begränsas till två instanser och där det skall finnas tillgång till bl.a. expertis i plan- och byggfrågor. Det är också angeläget att få till stånd en samordning av överprövningen av PBL-ärenden och miljöskydds- och naturvårdsärenden.

Inledningsvis tar jag till bedömning upp frågan om länsstyrelsens roll i det framtida prövningssystemet. Till förmån för länsstyrelsen som besvärinstans brukar anföras att länsstyrelsen besitter saklig kompetens och att besvärsförfarandet där är snabbt och billigt. Mot länsstyrelsen som besvärinstans talar framför allt principiella rättssäkerhetsaspekter – särskilt de dubbla rollerna som besvärinstans och tillsynsmyndighet – och den omständigheten att Europakonventionens krav avseende muntlig förhandling inte kan tillgodoses där. Vid en avvägning mellan för- och nackdelarna med länsstyrelsen som besvärinstans finner jag att övervägande skäl talar för att besvärsprövningen förs över till domstol redan i första instans under förutsättning att det finns någon domstol som är lämplig för ändamålet eller det eventuellt kan tillskapas en sådan domstol.

Den domstol som ligger närmast till hands för överprövning av PBL-beslut är länsrätten som är första instans inom den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen. Länsrätterna handlägger emellertid frågor av en helt annan art och det finns risk att handläggningstiderna blir för långa. Dessutom kan det bli svårt att tillgodose behovet av erforderlig expertis på plan- och byggområdet. Länsrättsalternativet är därför enligt min mening inte godtagbart. Med hänsyn bl.a. till behovet av en lämplig processordning är inte heller allmän domstol ett rimligt alternativ för PBL-ärendena.

I stället finns det anledning att överväga inrättandet av någon form av regionala specialinstanser för besvärsprövningen. PBL-ärendena kan visserligen inte ensamma bära upp sådana instanser, men tillsammans med framför allt miljöskydds- och naturvårdsärendena skulle underlaget bli tillräckligt stort.

Miljöorganisationsutredningen har i uppdrag att lämna förslag till sådana organisationsförändringar som behöver vidtas med anledning av att en miljöbalk träder i kraft. Jag har under utredningsarbetet samrått med utredningen och jag har därvid inhämtat att utredningen kommer att

föreslå att i stort sett all tillståndsprövning i miljöbalksärenden skall ske hos länsstyrelserna och att besluten skall kunna överklagas till Koncessionsnämnden för miljöskydd, som därvid skall organiseras om till en miljödomstol. Från utredningen har emellertid samtidigt uppgetts att det på sikt kan visa sig vara lämpligt att föra över all tillståndsprövning till domstol, varvid den mest rationella ordningen bedöms vara att det inrättas ett antal regionala miljödomstolar. Eftersom det för Miljöorganisationsutredningen bara är fråga om ett tänkbart framtidsperspektiv med regionala domstolar och sådana inte kan inrättas för bara PBL-ärenden, lägger jag inte fram konkreta förslag i den delen. Jag pekar emellertid på de möjligheter som finns att till sådana regionala domstolar föra över även vissa andra målgrupper, t.ex. ärenden enligt va-lagen, vattenlagen och fastighetsbildningslagen. Härigenom skulle kunna skapas en domstolsorganisation som i stort sett hanterar samtliga ärenden rörande mark och vatten.

Om statsmakterna skulle finna att inrättande av regionala domstolar inte är en lämplig lösning, förordar jag att länsstyrelserna såsom det näst bästa alternativet behålls som första instans.

När det gäller den andra och sista besvärinstansen skall denna vara en domstol. Som nämnts avser Miljöorganisationsutredningen att föreslå att Koncessionsnämnden omvandlas till en miljödomstol. Eftersom ett sådant förslag ligger väl i linje med strävandena att reformera instansordningen för PBL-ärendena, har samarbetet mellan utredningarna fördjupats i den delen, vilket har resulterat i ett gemensamt förslag till en lag om Miljödomstol.

Miljödomstolens sammansättning och arbetsformer

Miljödomstolen skall vara en central självständig domstol för överprövning av dels miljöbalksärenden i enlighet med Miljöorganisationsutredningens förslag, dels samtliga PBL-ärenden. För PBL-ärendena blir domstolen sista instans. Enligt Miljöorganisationsutredningens förslag skall däremot avgöranden i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kunna överklagas till Högsta domstolen.

På den nivå som Miljödomstolen kommer att befinna sig i instansordningen måste domstolen självfallet ges en sådan sammansättning att högt ställda krav på rättsliga kvalifikationer och på sakkunskap tillgodoses. Något lekmannadeltagande föreslås inte utan domstolen bör vara sammansatt av juristledamöter och sakkunniga.

Det förslag till lag om Miljödomstol som jag lägger fram har, som nämnts, utarbetats i samråd med Miljöorganisationsutredningen. Det innebär bl.a. att domförhetsreglerna har utformats så att de även skall passa för miljöbalksärendena. Miljödomstolen skall i ordinär sammansättning vara domför med minst tre ledamöter, varav en sakkunnig. Domstolen skall som tidigare nämnts vara sista instans beträffande PBL-ärendena och vissa miljöbalksärenden. I sådana ärenden bör det krävas deltagande av ytterligare en juristledamot. Eftersom det i vissa fall

kan finnas behov av olika slags specialistkompetens, skall ytterligare en sakkunnig kunna ingå i domstolen.

Vid avgöranden av enklare beskaffenhet föreslås Miljödomstolen vara domför med enbart två ledamöter. Principiellt viktiga mål i vilka Miljödomstolen är slutinstans skall å andra sidan kunna prövas av domstolen i utökad sammansättning.

Domstolens organisation föreslås få en med hänsyn till variationer i arbetsbördan flexibel utformning. Således skall domstolen ha dels fast anställda juristledamöter, kallade miljödomare, och sakkunniga, dels ett antal andra juristledamöter och ytterligare sakkunniga som tjänstgör vid behov.

Det föreslås att förvaltningsprocesslagen skall vara tillämplig på rättskipningen i Miljödomstolen. Den regel om muntlig förhandling som gäller för kammarrätt och länsrätt föreslås bli tillämplig även på Miljödomstolen.

När det gäller Miljödomstolens dimensionering har jag begränsat mig till en bedömning av behovet av ledamöter i domstolen. För handläggningen av PBL-ärendena torde det krävas tio juristdomare och fyra sakkunniga. Enligt Miljöorganisationsutredningen krävs för handläggningen av miljöbalksärendena sju juristdomare och tre sakkunniga.

Ordningen för överklagande av kommunens beslut

Enligt förvaltningslagen skall skrivelser med överklaganden ges in till den myndighet som har fattat det beslut som har överklagats. Enligt 13 kap. 3 § PBL däremot skall skrivelser med överklaganden av kommunala beslut ges in till länsstyrelsen. En sådan ordning medför vissa nackdelar och jag föreslår att regeln ändras så att bättre överensstämmelse uppnås med vad som gäller enligt förvaltningslagen.

Ärenden enligt vissa andra lagar

I fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen finns bestämmelser som ger kommunen ett avgörande inflytande i vissa hänseenden i samband med tillåtlighetsprövningen enligt dessa lagar. Den kommunala nämndens beslut får i dag överklagas till länsstyrelsen, vars beslut får överklagas till regeringen. Jag föreslår att länsstyrelsens beslut i stället skall överklagas till Miljödomstolen.

I den nyligen antagna lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. föreskrivs att ett visst slag av tillsynsbeslut av en kommunal nämnd skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Jag föreslår att lagen ändras så att beslutet i likhet med motsvarande tillsynsbeslut enligt PBL skall överklagas till länsstyrelsen och därefter till Miljödomstolen.

I anslutning till de nu behandlade förslagen tar jag också upp frågan hur ett kommunalt beslut att inte anta, ändra eller upphäva en fastighetsplan skall överklagas. För närvarande skall ett sådant beslut överklagas genom

Den statliga kontrollen

Enligt direktiven bör formerna för den statliga kontrollen, bl.a. regeringens möjlighet till prövning, ses över i syfte att effektivisera den.

I mitt föregående betänkande Miljö och fysisk planering lämnade jag flera förslag till lagändringar för att förstärka miljöhänsynen i fysisk planering och byggande. Vidare har Miljöskyddskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1994:96) föreslagit viss komplettering av överprövningsgrunderna i 12 kap. Dessa förslag bör enligt min mening utvärderas innan ytterligare ingripandemöjligheter på miljöområdet övervägs.

I direktiven ifrågasätts om formerna för den statliga kontrollen har varit effektiv. I mitt föregående betänkande lämnade jag bl.a. i anledning härav vissa förslag som skall stärka länsstyrelserna i deras roll som bevakare av de statliga intressena. Jag har nu vänt mig till ett antal centrala statliga myndigheter med en förfrågan om deras erfarenheter av den statliga kontrollen. Vad som därvid har framkommit ger inte anledning att överväga en annan ordning.

Sammantaget finner jag alltså att nuvarande bestämmelser rörande den statliga kontrollen är i stort sett väl ägnade att tillvarata väsentliga statliga intressen. Vissa lagändringar är dock motiverade.

I 2 kap. 6 § NRL (3 kap. 7 § förslaget till miljöbalk) föreskrivs om skydd för områden med kulturvärden och sådana områden kan i vissa fall vara av riksintresse. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller dock vissa enskilda objekt som kan vara skyddsvärda. Jag föreslår därför att bestämmelsen ändras så att den även innefattar ett skydd mot åtgärder som innebär förvanskning av byggnader eller andra anläggningar med särskilt stora kulturvärden, även om de inte är belägna inom områden som är av särskilt intresse för kulturmiljövården.

Fel och brister i det kommunala beslutsförfarandet kan i dag bara påtalas genom förvaltningsbesvär. Jag föreslår att denna kontroll av kommunernas handläggning kompletteras med en möjlighet för staten att upphäva ett kommunalt beslut, om PBL:s förfaranderegler har åsidosatts eller beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning.

Staten beslutsfattande enligt 12 kap. PBL

Beslut enligt PBL fattas primärt av kommunen. Dessa beslut kan angripas på två sätt, antingen genom besvär av enskilda eller genom att staten ingriper enligt reglerna i 12 kap. Inom ramen för det statliga beslutsfattandet finns ytterligare ett besvärsförfarande. Beslut om ingripande från staten fattas i första hand av länsstyrelsen, vars beslut kan överklagas till regeringen. Hos regeringen som slutinstans möts alltså i dag besvär av enskilda över kommunala beslut och besvär över beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. Båda dessa former av besvär regleras i 13 kap.

Mina förslag innebär att besvär över kommunala beslut i stället skall prövas slutligt av Miljödomstolen. Jag anser vidare att även vissa beslut av staten måste kunna överklagas till domstol. Detta medför att ordningen för det statliga beslutsfattandet enligt 12 kap. bör ändras.

Även i fortsättningen bör det vara länsstyrelsen som företar den inledande prövningen av frågan om ett kommunalt beslut bör upphävas eller inte. Den slutliga prövningen föreslås dock ankomma på regeringen. Om länsstyrelsen anser att ett kommunalt planbeslut bör upphävas på sakliga grunder, skall således ärendet överlämnas till regeringen, varefter det får bli regeringens sak att väga in eventuella politiska hänsynstaganden i bedömningen. En sådan ordning bör enligt min mening renodla och stärka länsstyrelsens roll i den statliga kontrollen av väsentliga allmänintressen. Beslut om upphävande av ett planbeslut på grund av formella fel skall dock fattas av länsstyrelsen. Överprövningen av beslut om lov och förhandsbesked skall följa samma regler som planbesluten. Även i dessa fall skall alltså beslut om upphävande fattas av regeringen.

Vissa beslut av staten måste kunna bli föremål för domstolsprövning enligt Europakonventionen. Det gäller regeringens beslut att upphäva beslut om lov och förhandsbesked samt beslut enligt 12 kap. 7 § att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Med hänsyn till enhetligheten i rättstillämpningen, föreslås att sådana regeringsbeslut skall kunna överklagas till Miljödomstolen. Av övriga beslut enligt 12 kap. är det bara länsstyrelsens beslut att upphäva ett planbeslut på formella grunder som skall kunna överklagas.

Övriga frågor

Jag tar avslutningsvis upp några frågor rörande avgifter.

I 11 kap. 5 § PBL finns regler om bl.a. bygglovs- och planavgifter. Sådana avgifter får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Jag föreslår att bestämmelsen ändras så att avgifter får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens självkostnad för åtgärderna. Vidare föreslår jag ett tillägg till bestämmelsen som ger kommunen rätt att ta ut planavgift för kostnader för arbete med upprättande av miljökonsekvensbeskrivning.

Avgifter i ärenden angående bl.a. lov och förhandsbesked får tas ut i förskott. Det finns emellertid ingen möjlighet att framtvinga förskottsbetalning. Jag föreslår en bestämmelse som ger kommunen möjlighet att avvisa en ansökan, om ett föreläggande om förskottsbetalning inte följs.

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen
(1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)¹

dels att 5 kap. 29 § skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 och 4 §§, 3 kap. 18 §, 4 kap. 1–6 §§, 5 kap. 7, 16, 18, 21, 24, 25 och 28 §§, 6 kap. 12 §, 8 kap. 14–16 och 22 §§, 9 kap. 1 och 3 §§, 11 kap. 3 §, 14 kap. 8 och 10 §§ samt 17 kap. 20 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 3 kap. 17 a §, 4 kap. 14 § och 7 kap. 9 § samt närmast före 7 kap. 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. I översiktsplanen får regleras huruvida åtgärder kräver tillstånd enligt denna lag. I övrigt är översiktsplanen inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom *detaljplaner*. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om utveckling och bevarande av den byggda miljön. I översiktsplanen får regleras huruvida åtgärder kräver tillstånd enligt denna lag. I övrigt är översiktsplanen inte bindande för myndigheter och enskilda.

¹ Lagen omtryckt 1992:1769.

² Lydelse enligt SOU 1993:94.

2 kap.

1 §³

Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Planläggning skall med beaktande av befintliga värden främja en ändamålsenlig samhällsstruktur från hushållningssynpunkt och ge förutsättningar för en från social synpunkt god livsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om byggtillstånd.

4 §

Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. skyddsåtgärder för civilförsvaret,
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,

4 a. parker och andra grönområden,

5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,
6. förändringar och kompletteringar.

Inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

³ Lydelse enligt SOU 1993:94.

Tomter, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, får inte förvanskas i de avseenden de omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

18 §

I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 a §§ tillämpas i skälig utsträckning.

Sådana platser och områden som avses i första stycket skall uppfylla kravet enligt 15 § första stycket 5 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

4 kap.
1 §

I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Av planen skall framgå

I översiktsplanen skall redovisas

1. allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenområden samt bebyggelse,

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,

2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

2. sådana övriga miljöförhållanden som har betydelse för en långsiktigt god hushållning med naturresurserna,

3. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt om utveckling och bevarande av den byggda miljön,

4. konsekvenserna av avsedda större förändringar i användningen av mark- och vattenområden,

Prop. 1994/95:230
Bilaga 3

5. hur kommunen avser att tillgodose

a) riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,

b) grunddrag och riktlinjer i regionplan enligt 7 kap.

2 §

Översiktsplanen skall utformas så, att *dess innebörd* kan utläsas utan svårighet.

Översiktsplanen skall utformas så, att *innebörden och syftet med planens skilda delar* kan utläsas utan svårighet.

Till planen skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

3 §

När förslag till översiktsplan eller ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

När förslag till översiktsplan eller ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Andra *myndigheter och sammanslutningar samt enskilda* som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Syftet med samrådet är att fördjupa kunskapsunderlaget och att ge myndigheter, sammanslutningar och enskilda möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. I denna skall anges de synpunkter som har framförts samt kommentarer eller förslag med anledning av synpunkterna.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 3

5 §

Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (1987:12) om hus-hållning med naturresurser m.m. tillgodoses,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

3. ta till vara statens intressen.

Under samrådet åligger det länsstyrelsen att ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. ge underlag och råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana övriga miljöförhållanden som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att sådana frågor som anges i 1 § 5 tillgodoses samt även i övrigt verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

6 §

Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst en månad. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

14 §

Kommunfullmäktige skall varje år ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Därvid skall redovisas huruvida

1. planens intentioner följts i efterföljande beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. *föresättningarna för planen
ändrats i väsentliga avseenden.*

Prop. 1994/95:230
Bilaga 3

*Inför ett beslut enligt första stycket
skall länsstyrelsen beredas till-
fälle att redovisa statens intressen
och i övrigt ge sin syn på över-
siktsplanens aktualitet.*

5 kap.

7 §⁴

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

1. i vad mån åtgärder kräver tillstånd enligt 8 kap. 4 och 5 §§, 11 § första och tredje styckena samt 12 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid bestämmelser i fråga om ändring av byggnader och andra anläggningar, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader får meddelas,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid bestämmelser i fråga om ändring av byggnader och andra anläggningar, *varsamhetsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § första stycket*, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §, *skyddsbestämmelser för tomter som avses i 3 kap. 17 a § och för allmänna platser som omfattas av den bestämmelsen*,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

8. placering och utformning av parkeringsplatser, förbud att använda viss mark eller byggnader för parkering samt skyldighet att anordna utrymme för parkering, lastning och lossning enligt 3 kap. 15 § första stycket 6,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behövs tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

⁴ Lydelse enligt SOU 1993:94.

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.

Bestämmelser om byggnaders användning enligt första stycket 3 får inte utformas så att en effektiv konkurrens motverkas.

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (1987:11) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

16 §⁵

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. *har föreslagits upphävd i SOU 1993:94*
2. grunddragen för användningen av mark och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid bestämmelser i fråga om ändring av byggnader och andra anläggningar, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader får meddelas,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid bestämmelser i fråga om ändring av byggnader och andra anläggningar, *varsamhetsbestämmelser enligt 3 kap. 10 § första stycket*, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §, *skyddsbestämmelser för tomter som avses i 3 kap. 17 a § och för allmänna platser som omfattas av den bestämmelsen*,
5. användning och utformning av allmänna platser,
6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 12 § tredje stycket,

⁵ Lydelse enligt SOU 1993:94.

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,
8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 3

18 §

Detaljplanen bör grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

Detaljplanen skall grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, *om det inte är onödigt.*

En detaljplan som medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande miljöpåverkan skall grundas på ett sådant program som anges i första stycket, om detaljplanen innebär att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
 2. ny sammanhållen bebyggelse,
 3. skidliftar eller kabinbanor,
 4. hotellkomplex eller fritidsbyar
- eller

5. permanenta tävlings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar.

I de fall som anges i andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

I de fall en detaljplan medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande inverkan på miljön, hälsan och säkerheten eller hushållningen med naturresurser skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. upprättas vid utarbetandet av programmet.

Vid utarbetandet av programmet skall sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av detaljplanearbetet samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av detta beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är att fördjupa kunskapsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

21 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Syftet med samrådet är att fördjupa kunskapsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samråden enligt 18 och 20 §§ skall redovisas i en samrådsredogörelse. I denna skall anges de synpunkter som har framförts samt kommentarer eller förslag med anledning av synpunkterna.

24 §

Kungörelse om utställningen av planförslaget skall minst en vecka före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Kungörandet får dock ske senast den dag då utställningstiden börjar, om denna bestämts till minst fyra veckor. Av kungörelsen skall framgå

- 1. var planområdet ligger,*
- 2. om förslaget avviker från översiktsplanen,*
- 3. vilken mark eller särskild rätt till mark som till följd av planens antagande kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§,*
- 4. var utställningen äger rum,*
- 5. inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas,*
- 6. att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap. 5 § kan förlora rätten att överklaga beslutet att anta planen.*

Innehållet i kungörelsen får i ortstidning, utom i fall som avses i 25 § tredje stycket, begränsas så att de uppgifter som anges i första stycket 2, 5 och 6 utelämnas.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Ett exemplar av förslaget med en planbeskrivning enligt 26 §, en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 § och samrådsredogörelsen skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget.

25 §

Underrättelse om innehållet i <i>den kungörelsen</i> skall senast dagen för kungörandet i brev sändas till	Underrättelse om innehållet i <i>den kungörelse som anslås på kommunens anslagstavla</i> skall senast dagen för kungörandet i brev sändas till
--	--

1. kända sakägare,
2. känd organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av planförslaget eller, om förhandlingsordning inte gäller, känd förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen,

3. andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Om förslaget berör en samfällighet för vilken det finns en styrelse eller annan utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, får underrättelsen sändas till en ledamot av styrelsen eller till förvaltaren. Saknas styrelse eller förvaltare, får underrättelsen sändas till en av delägarna för att hållas tillgänglig för alla.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte sändas, om ett stort antal personer skall underrättas och det skulle innebära större kostnad och besvär än som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen att sända den till var och en av dem. Ägare av sådan mark och innehavare av sådan särskild rätt till mark som avses i 24 § första stycket 3 skall dock alltid underrättas enligt första stycket. Detsamma gäller den som har meddelats föreläggande enligt 28 a §.

28 §

I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.	I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §. <i>I de fall förslaget överensstämmer med översiktsplanen och är förenligt med granskningsyttrandet får enkelt planförfarande alltid tillämpas om konsekvenserna av förslaget framgår av översiktsplanen.</i>
---	---

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan *därefter* föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

6 kap.

12 §

Bestämmelserna i 5 kap. 18–28 och 30 §§ skall tillämpas när fastighetsplanen upprättas. Om fastighetsplanen inte upprättas gemensamt med detaljplanen behöver dock inte samråd ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget. Inte heller behöver planförslaget sändas till dem.

I planbeskrivningen skall redovisas vilken detaljplan som fastighetsplanen hänför sig till och skälen till den utformning av fastighetsplanen som har valts. Om planförslaget avviker från detaljplanen, skall avvikelserna och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

Bestämmelserna i 5 kap. 19–28 och 30 §§ skall tillämpas när fastighetsplanen upprättas. Om fastighetsplanen inte upprättas gemensamt med detaljplanen behöver dock inte samråd ske med länsstyrelsen och kommuner som berörs av förslaget. Inte heller behöver planförslaget sändas till dem.

7 kap.

Regionplanering i särskilda fall

9 §

Om det finns synnerliga skäl, får regeringen utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och de berörda kommunerna. I beslutet skall riktlinjer lämnas för regionplaneorganets arbete.

Regionplaneorganet skall ta fram underlag för och lämna förslag till regionplan för regionen eller en del av den. Därvid skall 4 § andra stycket och 5 § tillämpas.

Prop. 1994/95:230

Bilaga 3

Regionplanen antas av regeringen. För en sådan regionplan skall 8 § tillämpas.

8 kap.

14 §⁶

Ansökningar om byggtillstånd för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om

1. åtgärden inte strider mot detaljplanen eller den fastighetsplan som gäller för området, varvid det förhållandet att genomförandetiden för detaljplanen inte har börjat löpa utgör hinder mot att byggtillstånd lämnas,

2. den fastighet och den byggnad eller annan anläggning på vilken åtgärden skall utföras

a) stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området eller

b) avviker från dessa planer men avvikelserna godtagits vid en tillståndsprövning enligt denna lag eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988), och

3. åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2, 10, 12, 14–16 och 18 §§.

Ansökningar om byggtillstånd inom ett område som får användas för detaljhandelsändamål för åtgärder som avses i 1 § första stycket 3 skall bifallas, om kraven i första stycket 2 och 3 är uppfyllda och det nya ändamålet är att hänföra till detaljhandel.

15 §⁷

Om fastigheten i annat fall än som avses i 14 § 2 b inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen.

⁶ Lydelse enligt SOU 1993:94.

⁷ Lydelse enligt SOU 1993:94.

Beträffande sådana åtgärder på byggnader som anges i 1 § första stycket 4 skall byggtillstånd lämnas även om förutsättningarna i 14 § 2 inte är uppfyllda.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 3

Även om förutsättningarna i 14 § är uppfyllda, får byggtillstånd till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Om detaljplanen saknar bestämmelser om byggnadens användning och ansökningen avser bostadslägenhet som behövs för bostadsförsörjningen, får byggtillstånd inte lämnas för sådana åtgärder som anges i 1 § första stycket 3.

Byggtillstånd får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. I fall som avses i 14 § 2 b och 17 kap. 18 a § skall en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

Byggtillstånd får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna *med hänsyn till åtgärdens påverkan på omgivningen* är förenliga med syftet med planen. I fall som avses i 14 § 2 b och 17 kap. 18 a § skall en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

16 §⁸

Ansökningar om byggtillstånd för åtgärder *inom områden som inte omfattas av detaljplan* skall bifallas om åtgärden

1. uppfyller kraven i 2 kap.

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

2. uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2, 10, 12, 14–16 och 18 §§,

2. uppfyller kraven i 2 kap. och 3 kap. 1, 2, 10, 12, 14–16 och 18 §§ *och*

3. inte skall föregås av detaljplanläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 § *och*

3. inte skall föregås av detaljplanläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §.

4. inte strider mot områdesbestämmelser.

⁸ Lydelse enligt SOU 1993:94.

Om det har förflutit tre år från det att en ansökan om uppförande av en ny enstaka byggnad har avslagits med hänvisning till kravet på detaljplan enligt första stycket 3, skall den omständigheten att detta krav inte är uppfyllt vid en ny ansökan om samma åtgärd utgöra hinder för bifall till ansökan endast om det finns synnerliga skäl.

22 §⁹

Ansökningar om rivningstillstånd skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen

1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser, 1. omfattas av skyddsbestämmelser enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4,
2. behövs för bostadsförsörjningen eller
3. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

9 kap.

1 §¹⁰

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrift eller beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Han skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppkommer.

I de fall en rivningsplan erfordras enligt 3 § första stycket, skall rivningen ske på ett sådant sätt att olika material kan tas omhand var för sig.

⁹ Lydelse enligt SOU 1993:94.

¹⁰ Lydelse enligt SOU 1993:94.

Byggnadsnämnden skall vara skriftlig. Till anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Beträffande enkla åtgärder får anmälan göras muntligen.

Byggnadsnämnden skall vara skriftlig. Till anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Beträffande enkla åtgärder får anmälan göras muntligen. *Till en anmälan om rivning skall också fogas en beskrivning av hur arbetet skall utföras med avseende på omhändertagande av rivningsmaterialet (rivningsplan). Byggnadsnämnden får besluta att rivningsplan inte erfordras.*

Byggnadsnämnden skall utan dröjsmål i brev underrätta grannar om innehållet i anmälan om den avser sådana åtgärder som anges i 2 § första stycket 1. Sådan underrättelse behöver inte ske om åtgärden omfattas av ett byggtillstånd eller om grannarna eljest bevisligen på annat sätt underrättats om byggnadsåtgärderna.

11 kap.

3 §

För en byggnadsnämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900).

Delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen får inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell natur eller i övrigt av större vikt,

2. meddela förelägganden eller förbud vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden med föreskrift att en åtgärd kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad eller

3. avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

1. meddela förelägganden eller förbud vid vite utom i sådana fall som avses i 10 kap. 3 § och 16 § andra stycket eller meddela förelägganden med föreskrift att en åtgärd kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på den försumliges bekostnad eller

2. avgöra frågor om avgift enligt 10 kap.

¹¹ Lydelse enligt SOU 1993:94.

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. byggtillstånd vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om byggtillstånd har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningstillstånd vägras med stöd av 8 kap. 22 § 2 eller 3,

3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § meddelas i en detaljplan eller områdesbestämmelser, 3. skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 respektive 16 § 4,

4. om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 12 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marktillstånd vägras med stöd av 8 kap. 23 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörs genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2 föreligger rätt till ersättning, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. I fall som avses i första stycket 3–5 föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörs genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., 5, 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), förbud enligt 20 § andra stycket och 21 § andra stycket samma lag och beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) och 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291), under förutsättning att besluten

¹² Lydelse enligt SOU 1993:94.

meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid. Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i lagen om kulturminnen m.m., naturvårdslagen eller vattenlagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om *rivningsförbud* eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om skyddsbestämmelser som avses i första stycket 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

10 §

Ersättning för minskning av fastighetens marknadsvärde i fall som avses i 3 §, 4 §, 5 § första stycket eller 8 § första stycket skall bestämmas som skillnaden mellan fastighetens marknadsvärde före och efter beslutet eller den åtgärd som avses i 4 §. Härvid skall bortses från förväntningar om ändring i markanvändningen.

Ersättning för skada som avses i 8 § första stycket 1 och 2 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

Ersättning för skada som avses i 8 § första stycket 1–3 skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av 8 § andra stycket skall tålas utan ersättning.

17 kap. 20 §

Byggnader som har uppförts före den 1 juli 1960 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall, om det behövs, vara försedda med anordningar för uppstigning på taket och anordningar till skydd mot olycksfall genom nedstörtning från taket.

I fråga om byggnader som uppförts före den 1 juli 1974 eller för vilka byggnadslov har sökts före nämnda dag skall portar och liknande anordningar vara utförda så att risk för olycksfall inte uppkommer.

Till byggnader som har uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda dag skall höra sådana anordningar som skäligen kan fordras för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden.

Krav enligt första-tredje styckena får inte påtagligt avvika från vad som kan krävas enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Enkelt åtgärdade hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga skall i lokaler till vilka allmänheten har tillträde samt på allmänna platser vara undanröjda före år 2 000 i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med
naturresurser m.m.;

Prop. 1994/95:230
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av *områden för friluftsliv* i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av *grönområden i och i närheten av* tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.

¹ Lagen omtryckt 1987:247.

Lagförslag avseende plan- och bygglagen i betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134)

Prop. 1994/95:230
Bilaga 4

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)¹ dels att 8 kap. 20 §, 11 kap. 5 §, 12 kap. 1–3 §§ samt 13 kap. 1, 3, 4 och 7 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 5 kap. 30 a § samt 13 kap. 4 a och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.
30 a §

Utan hinder av vad som stadgas i 30 § skall bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen (1986:223) tillämpas vid överklagande.

8 kap.
20 §

När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas.

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick.

Om byggnadsnämnden enligt 11 kap. 5 § fjärde stycket har beslutat att sökanden skall betala förskott på avgiften i lovärendet, kan sökanden också föreläggas att fullgöra denna skyldighet inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ansökningen avvisas.

¹ Lagen omtryckt 1992:1769.

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Förelägganden som avses i andra – fjärde styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 4

11 kap.
5 §²

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föräns av en byggnadsnämnden enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föränsleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att byggnadsnämnden som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens *genomsnittliga kostnad* för åtgärder. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att byggnadsnämnden som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. *I fråga om åtgärder enligt 5 kap. 18 § får i planavgiften endast inräknas kostnader för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning.*

Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens *självkostnad* för åtgärder. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

² Senaste lydelse 1994:852.

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt *eller*

3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser *skall upphävas*, om beslutet innebär att

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

3. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser *eller*

4. *förfarandereglererna enligt denna lag har åsidosatts eller att beslutet annars inte har tillkommit i laga ordning.*

Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

2 §

Länsstyrelsen skall inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta huruvida prövning enligt 1 § skall ske eller ej.

Om det finns anledning att upphäva ett kommunalt beslut enligt 1 §, skall länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta att särskild prövning av frågan skall ske.

3 §

Länsstyrelsen skall upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

Har länsstyrelsen fattat ett beslut om prövning enligt 2 §, skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning, om länsstyrelsen finner att kommunens beslut bör upphävas enligt 1 § första stycket 1-3.

Beslut om upphäivande enligt 1 § första stycket 4 fattas av länsstyrelsen.

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,
3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt
6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

3 §

Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Vid överklagande enligt 2 § första stycket skall bestämmelserna i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas med de undantag som anges i andra stycket.

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan räknas från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, skall vad som föreskrivs i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iaktas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärinstans.

4 §³

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § *huruvida prövning skall ske eller ej* och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag *än de som anges i första stycket* får överklagas genom besvär hos kammarrätten om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och besvären avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och besvären avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § *om särskild prövning* och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i dit överklagat ärende och andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas genom besvär hos Miljödomstolen.

Miljödomstolens beslut får inte överklagas.

³ Senaste lydelse 1994:852.

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. fråga enligt 9 kap.,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §, hos regeringen i övriga fall.

4 a §

Regeringens beslut enligt 12 kap. 4 § att upphäva ett beslut om lov eller förhandsbesked eller enligt 12 kap. 7 § att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas genom besvär hos Miljödomstolen. Miljödomstolens beslut får inte överklagas.

Andra beslut av regeringen enligt denna lag än de som avses i första stycket får inte överklagas.

7 §

Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av Luftfartsverket, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och i övriga fall av Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap eller Statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked sådana arbetslokaler eller personalrum som avses i 8 kap. 30 §, får beslutet överklagas av huvudskyddsombud eller, om sådant ombud inte finns, annat skyddsombud inom verksamheten. Finns inget skyddsombud, får beslutet i stället överklagas av den eller de arbetstagarorganisationer som har yttrat sig över ansökningen.

Avser ett beslut om bygglov eller förhandsbesked byggnader och andra anläggningar samt skyltar och ljusanordningar invid allmän väg, får beslutet överklagas av Vägverket.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 4

7 a §

Vid prövningen av besvär av enskild klagande över beslut att anta eller ändra en detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser eller att bevilja lov eller ge tillstånd genom förhandsbesked skall besvärsmyndigheten inte beakta mot beslutet åberopade allmänna intressen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995.
 2. I fråga om beslut som länsstyrelsen har meddelat före ikraftträdandet gäller 12 kap. 4 § andra stycket i sin äldre lydelse, om inte annat följer av punkt 3.
 3. Om ett beslut som avses i punkt 2 har överklagats till regeringen eller till en kammarrätt som har överlämnat målet till regeringens prövning och regeringen inte har avgjort ärendet före ikraftträdandet, får det departement i vilket ärendet handläggs eller regeringen överlämna ärendet till Miljödomstolen för avgörande.

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea Hovrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Statens handikappråd, Statens fastighetsverk, Boverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Banverket, Luftfartsverket, Vägverket, Universitetet i Stockholm, Universitetet i Uppsala, Universitetet i Lund, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Arbetarskyddsstyrelsen, Glesbygdsmyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Telia AB, Sveriges geologiska undersökning, Konkurrensverket, Bygghörsningsrådet, Konsumentverket, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Statens naturvårdsverk, Statens lantmäteriverk, Centralnämnden för fastighetsdata, Lantmäteri- och inskrivningsutredningen, (M 1993:01), Miljöorganisationsutredningen (M 1993:03), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kristianstads län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vallentuna kommun, Järfälla kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Norrtälje kommun, Uppsala kommun, Enköpings kommun, Nyköpings kommun, Eskilstuna kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Värnamo kommun, Tingsryds kommun, Växjö kommun, Mörbylånga kommun, Kalmar kommun, Gotlands kommun, Ronneby kommun, Sölvesborgs kommun, Båstads kommun, Kristianstads kommun, Kävlinge kommun, Malmö kommun, Helsingborgs kommun, Halmstads kommun, Kungsbacka kommun, Orusts kommun, Göteborgs kommun, Uddevalla kommun, Vänersborgs kommun, Borås kommun, Mariestads kommun, Skövde kommun, Karlstads kommun, Arvika kommun, Hällefors kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Sala kommun, Malungs kommun, Falu kommun, Borlänge kommun, Rättviks kommun, Gävle kommun, Hudiksvalls kommun, Sundsvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Bergs kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Lycksele kommun, Arvidsjaurs kommun, Luleå kommun, Svenska kommunförbundet, Arkitektförbundet, Byggentreprenörerna, Sveriges akademikers centralorganisation, De Handikappades riksförbund, Handikappförbundens samarbetsorgan, Föreningen för samhällsplanering, Industrins Byggmateriellgrupp, HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Naturskyddsföreningen, Riksbyggen,

Villaägarna, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska arkitekters riksförbund, Svenska föreningen för byggnadsvård, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Lantbrukarnas riksförbund, Riksförbundet mot Astma-Allergi, Synskadades riksförbund, Neurologiskt Handikappades riksförbund, Folkörelserådet hela Sverige skall leva, Svenska förbundet för Koloniträdgårdar och fritidsbyar, Sveriges Hembygdsförbund, Stockholms läns landsting, Sjöfartsverket, Handikappinstitutet, Stor-Stockholms planeringsnämnd, Sveriges Arkitekt- och Ingenjörsföretag förening, Länsarkitektföreningen i Jönköpings län, Föreningen för Ekologi och Planering, Linköpings kommun, Föreningen Sveriges bygglovgranskare och Byggnadsnämnds sekreterare, Vasakronan, FritidsOdlingens Riksorganisation, Sveriges Stadsträdgårdsmästare, Regionplane- och trafiknämnden, Friluftsförbundet, AB Köplusten, Föreningen Sveriges stadsarkitekter, Nordiska förbundet för kulturlandskap.

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea Hovrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Post- och telestyrelsen, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statskontoret, Statens fastighetsverk, Riksrevisionsverket, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Fiskeriverket, Arbetsarkivstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Statens råd för byggnadsforskning, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Statens lantmäteriverk, Centralnämnden för fastighetsdata, Miljöbalksutredningen (M 1993:04), Delegationen för en miljöinriktad regionplanering i Skåne (M 1994:01), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Kristianstads län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Järfälla kommun, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Vallentuna kommun, Värmdö kommun, Enköpings kommun, Nyköpings kommun, Eskilstuna kommun, Linköpings kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Värnamo kommun, Tingsryds kommun, Kalmar kommun, Mörbylånga kommun, Gotlands kommun, Ronneby kommun, Sölvesborgs kommun, Kristianstads kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Halmstads kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Uddevalla kommun, Borås kommun, Lilla Edets kommun, Mariestads kommun, Skövde kommun, Arvika kommun, Hällefors kommun, Örebro kommun, Västerås kommun, Borlänge kommun, Falu kommun, Rättviks kommun, Gävle kommun, Hudiksvalls kommun, Sundsvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Bergs kommun, Östersunds kommun, Umeå kommun, Arvidsjaurs kommun, Luleå kommun, Arkitektförbundet, Byggentreprenörerna, Handikappförbundens samarbetsorgan, De Handikappades riksförbund, HSB:s riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Kooperativa förbundet, Landskapsarkitekternas riksförbund, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Medborgarrättsrörelsen i Sverige, Nordiska förbundet för kulturlandskap, Riksborgen, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska kommunförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges allmännyttiga

bostadsföretag, Sveriges arkitekt- och ingenjörsföretags förening, Prop. 1994/95:230
Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges köpmannaförbund, Synskada- Bilaga 6
des riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Villaägarna,
Sveriges Trähusfabrikers riksförbund, Fortifikationsverket, Industriför-
bundet, Per Björkman.

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)¹

dels att 8 kap. 29 a § skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 2 kap. 1, 2 och 4 §§, 3 kap. 14, 17 och 18 §§, 4 kap. 1–5 och 8 §§, 5 kap. 7, 16, 18, 20, 21 och 31 §§, 6 kap. 13 §, 7 kap. 4 §, 8 kap. 4 och 5 §§, 9 kap. 1, 2, 4, 12 och 13 §§, 10 kap. 3 och 6 §§, 11 kap. 5 §, 13 kap. 2–4 och 8 §§ 14 kap. 8 § och 17 kap. 22 § samt rubriken till 2 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall föras in två nya paragrafer, 4 kap. 14 § och 17 kap. 21 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall *i stort ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske*. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall *ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras*. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom *detaljplaner*. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kommuners planläggning får *regionplaner* antas.

¹ Lagen omtryckt 1992:1769.

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag. Vidare skall den nämnd som avses i 7 § under rättas om byggnadsarbeten m.m. genom bygganmälan i den omfattning som följer av denna lag.

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag. Vidare skall den nämnd som avses i 7 § under rättas om olika slags arbeten m.m. genom bygganmälan eller rivningsanmälan i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, m.m.

2 kap.

1 §

Planläggning skall ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Hänsyn skall därvid tas till förhållandena i angränsande kommuner. Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

² Senaste lydelse 1994:852.

2 §

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillämpas.

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. En från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden samt en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i andra ärenden enligt denna lag.

4 §³

Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
2. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar
3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,
4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,

5. parker och andra grönområden,

5. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

6. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

6. förändringar och kompletteringar.

7. förändringar och kompletteringar.

Inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

³ Senaste lydelse 1994:1733.

I fråga om anläggningar som anges i 8 kap. 2 § första stycket skall föreskrifterna i 1–3 och 10–13 §§ om byggnader tillämpas.

I fråga om sådana skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov skall föreskrifterna i 1 och 2 §§ om byggnader tillämpas.

17 §

Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. Byggnadsnämnden kan besluta att plantering skall utföras och att befintlig växtlighet skall bevaras.

Tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas i de avseenden de omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Anordningar som har tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

⁴ Senaste lydelse 1994:852.

I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 15–17 §§ tillämpas i skälig utsträckning.

I fråga om allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall vad som föreskrivs om tomter i 17 § *andra stycket alltid tillämpas samt vad som föreskrivs i 15 och 16 §§ och i 17 § första, tredje och fjärde styckena* tillämpas i skälig utsträckning.

Sådana platser och områden skall dock alltid uppfylla kravet i 15 § första stycket 5 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

4 kap.

1 §

I översiktsplanen skall redovisas allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

I översiktsplanen skall redovisas *de allmänna intressen enligt 2 kap. samt de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen av de allmänna intressena skall riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. anges särskilt.*

Av planen skall framgå

Av planen skall framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden *samt i fråga om tillkomst, förändring och bevarande av bebyggelse,*

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

2. *kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,*

3. hur kommunen avser att tillgodose *de redovisade riksintressena enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.*

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.

Översiktsplanen skall utformas så, att dess innebörd kan utläsas utan svårighet.

Till *planen* skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit *planen* i en viss del, skall det anmärkas i *planen*.

Till *översiktsplanen* skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

3 §

När förslag till översiktsplan eller till ändring av *planen* upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. *Andra* som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av *planen* upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. *De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt* som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

4 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse och förslagets innebörd redovisas.

Syftet med samrådet är att fördjupa kunskapsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

5 §

Under samrådet *dligger det* länsstyrelsen särskilt att

1. ge råd om tillämpningen av 2 kap. och verka för att riksintressen enligt lagen (1987:12) om *hushållning med naturresurser m.m.* tillgodoses,

Under samrådet *skall* länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna *statens* intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

2. verka för att *riksintressen enligt lagen (1987:12) omushållning med naturresurser m.m. tillgodoses och att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.*

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

3. *ta till vara statens intressen.*

8 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivning som avses i andra stycket,
2. samrådsredogörelsen,
3. gällande översiktsplan,
4. sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

I planbeskrivningen skall en redogörelse lämnas för planens konsekvenser. Vidare skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

14 §

Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet.

Inför ett sådant beslut skall länsstyrelsen samlat redovisa sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut.

5 kap.

7 §⁵

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen meddelas bestämmelser om

⁵ Senaste lydelse 1994:852.

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 2 och 3, andra stycket samt tredje stycket 2, 8 § första och tredje styckena samt 9 § första och andra styckena,

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske,

3. byggnaders användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utföras med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas *varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §*, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § *och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt*, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utföras med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge,

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman,

6. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, *varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt*,

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

8. placering och utformning av parkeringsplatser, förbud att använda viss mark eller byggnader för parkering samt skyldighet att anordna utrymme för parkering, lastning och lossning enligt 3 kap. 15 § första stycket 6,

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen,

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar

genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant som prövas enligt miljöskyddslagen (1969:387),

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar.

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar,

13. skydd för sådana allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt och för vilka kommunen är huvudman.

Bestämmelser om byggnaders användning enligt första stycket 3 får inte utformas så att en effektiv konkurrens motverkas.

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (1987:11) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

16 §⁶

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § andra stycket, 6 § första stycket 1 och 3 samt andra och tredje styckena, 7 §, 8 § andra och tredje styckena samt 9 § tredje stycket,

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och rivningsförbud för sådana byggnader samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas *varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kultur-*

⁶ Senaste lydelse 1994:852.

utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. användning och utformning av allmänna platser,

6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,

8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

historisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. användning och utformning av allmänna platser, *varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,*

18 §

Detaljplanen *bör* grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen.

En *detaljplan* som medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande miljöpåverkan skall grundas på ett sådant program som anges i första stycket, om detaljplanen innebär att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ny sammanhållen bebyggelse,
3. skidliftar eller kabinbanor,
4. hotellkomplex eller fritidsbyar eller

5. permanenta tävlings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar.

I de fall som anges i andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser

Detaljplanen *skall* grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, *om det inte är onödigt.*

En *miljökonsekvensbeskrivning* enligt 5 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. skall upprättas om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med naturresurser.

20 §

När förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Vid utarbetandet av program samt vid upprättandet av förslag till detaljplan skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget till detaljplan. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget till detaljplan samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget till detaljplan skall beredas tillfälle till samråd.

21 §

Samrådet syftar till ett utbyte av information och synpunkter. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse.

Syftet med samrådet är att fördjupa kunskapsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget redovisas. Om det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning för planen, skall också dessa redovisas.

Resultatet av samråden vid utarbetandet av programmet och vid upprättandet av förslaget till detaljplan skall redovisas i en samrådsredogörelse. I denna skall anges de synpunkter som har framförts samt kommentarer eller förslag med anledning av synpunkterna.

31 §

När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft, skall de som till följd av beslutet kan vara berättigade till ersättning enligt 14 kap. 5 eller 8 § underrättas. I underrättelsen skall också tas in en upplysning om

innehållet i 15 kap. 4 §. Kommunen bestämmer om underrättelsen skall ske genom brev eller genom kungörande på det sätt som anges i 24 §.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen, genomförandebeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till länsstyrelsen, fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövt.

Kommunen skall på planhandlingarna anteckna datum då beslutet vunnit laga kraft. Om ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket har meddelats, skall även datum för förordnandet antecknas. Snarast möjligt efter det att beslutet har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen, genomförandebeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till länsstyrelsen samt till fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövt.

Om handlingarna inte kan sändas till myndigheterna inom två veckor från det att planen vunnit laga kraft, skall myndigheterna genast underrättas om innehållet i handlingarna.

6 kap.

13 §

Fastighetsplanen antas av byggnadsnämnden eller, om planen har upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skall antas av nämnden, av den som antar detaljplanen.

Snarast möjligt efter det att beslutet att anta fastighetsplanen har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövt.

Kommunen skall på planhandlingarna anteckna datum då beslutet vunnit laga kraft. Om ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket har meddelats, skall även datum för förordnandet antecknas. Snarast möjligt efter det att beslutet att anta fastighetsplanen har vunnit laga kraft skall ett exemplar av planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen sändas till länsstyrelsen samt till fastighetsregistermyndigheten och fastighetsbildningsmyndigheten, om det inte är uppenbart obehövt.

Om handlingarna inte kan sändas till myndigheterna inom två veckor från det att planen vunnit laga kraft, skall myndigheterna genast underrättas om innehållet i handlingarna.

I de fall detaljplanen enligt 5 § skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen skall *länsstyrelsen tillsändas handlingarna* respektive *underrättas* om innehållet i dessa enligt *andra och tredje styckena*.

I de fall detaljplanen enligt 5 § skall anses ha den utformning som framgår av fastighetsplanen skall *kommunen ange avvikelserna på detaljplanen samt sända ett exemplar av detaljplanen och de handlingar som anges i andra stycket till länsstyrelsen* respektive *underrätta länsstyrelsen* om innehållet i dessa enligt *tredje stycket*.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

7 kap.

4 §

Regionplanen skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen kan, i den mån det har betydelse för regionen, ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

Bestämmelserna i 4 kap. 1 § *tredje stycket* och 2 § om planhandlingar och deras utformning samt om planbeskrivning skall tillämpas på regionplanen. Någon redovisning av åtgärder för att fullfölja planen behöver dock inte lämnas.

8 kap.

4 §⁷

Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):

1. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,

2. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än 3,0 meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

3. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 4 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än

3. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 2 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än

⁷ Senaste lydelse 1994:852.

12,0 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter, 12,0 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

4. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10,0 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3,0 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Utanför detaljplan är en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank som ej ingår i samlad bebyggelse undantagna från bestämmelserna i 1 och 2 §§ även i fråga om följande åtgärder

1. göra mindre tillbyggnader, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

2. uppföra komplementbyggnader eller murar eller plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 2–4 och i andra stycket utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov.

Enligt 6 § får kommunen bestämma att de åtgärder som avses i första stycket 1 och andra stycket kräver bygglov.

5 §⁸

Kommunen får i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som närmare anges i planen utföra åtgärder som avses i 1 och 2 §§. Kommunen får i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som närmare anges i planen utföra åtgärder som avses i 1–3 §§.

Kommunen får i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i bestämmelserna

1. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra komplementbyggnader,
2. göra mindre tillbyggnader,
4. utföra eller ändra anläggningar som avses i 2 §,
5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader,

⁸ Senaste lydelse 1994:852.

6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader,

6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

7. *utföra sådana åtgärder som avses i 3 § första stycket 2.*

Beslut enligt första och andra stycket får inte fattas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om åtgärder som avses i andra stycket 1 och 2 skall utföras utan bygglov.

9 kap.

1 §⁹

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggherren skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, skall rivningen ske på ett sådant sätt att olika material kan tas omhand var för sig.

2 §¹⁰

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (bygganmälan), om arbetena avser

1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,
2. åtgärder som anges i 8 kap. 2 § första stycket,
3. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,
4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,
5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,
6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4,

7. *rivning som omfattas av krav på rivningslov.*

⁹ Senaste lydelse 1994:852.

¹⁰ Senaste lydelse 1994:852.

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

Bygganmälan upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

Rivning av andra byggnader än komplementbyggnader, sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket och sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan). Bestämmelserna i första-tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också på rivningsanmälan.

4 §¹¹

Bygganmälan skall vara skriftlig. För enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan. Till anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning.

Bygganmälningar och rivningsanmälningar skall vara skriftliga. För enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan. Till en anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Till en rivningsanmälan skall också fogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras (rivningsplan). Byggnadsnämnden får i enskilda fall besluta att rivningsplan inte behövs.

12 §¹²

Om en sådan försäkring för byggnadsarbeten behövs som avses i lagen (1993:320) om byggförsäkring, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän bevis om försäkringen företetts för byggnadsnämnden. Detsamma gäller om ett besked om skyddsrum krävs enligt 6 kap. 8 § lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, får rivningsarbetena inte påbörjas förrän bygg-

¹¹ Senaste lydelse 1994:852.

¹² Senaste lydelse 1994:1733.

13 §¹³

För sådana byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 1–6 och som kräver bygganmälan skall en kvalitetsansvarig utses av byggherren. För skilda delar av ett byggprojekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem skall samordna deras uppgifter. Byggherren skall underrätta byggnadsnämnden om vem som är kvalitetsansvarig.

Den kvalitetsansvarige skall, om det finns sådan kontrollplan som avses i 9 §, se till att planen följs och att annan kontroll som avses i 8 § första stycket 2 utförs. Han skall vara närvarande vid byggsamråd enligt 7 § samt vid besiktningar och andra kontroller.

För sådana byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket och som kräver bygganmälan *samt för sådana rivningar som skall följa en rivningsplan* skall en kvalitetsansvarig utses av byggherren. För skilda delar av ett projekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem skall samordna deras uppgifter. Byggherren skall underrätta byggnadsnämnden om vem som är kvalitetsansvarig.

Om det finns en sådan kontrollplan som avses i 9 § eller en sådan rivningsplan som avses i 4 §, skall den kvalitetsansvarige se till att planen följs och att annan kontroll som avses i 8 § första stycket 2 utförs vid byggnadsarbeten. Han skall vara närvarande vid byggsamråd enligt 7 § samt vid besiktningar och andra kontroller.

10 kap.

3 §¹⁴

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggnadsnämnden får också, om nämnden finner att byggherren inte följer någon väsentlig del av en kontrollplan, förbjuda att ett byggnadsarbete fortsätts innan de uppkomna bristerna avhjälpes.

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv

¹³ Senaste lydelse 1994:852.

¹⁴ Senaste lydelse 1994:852.

eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

Om byggnadsnämnden finner att byggherren i något väsentligt avseende avviker från en rivningsplan, får nämnden förbjuda att rivningen fortsätts till dess att byggherren kan visa att det finns förutsättningar för att planen kommer att följas.

Förbud enligt första eller andra stycket får förenas med vite. Förbud enligt första, andra eller tredje stycket får förenas med vite.

Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

6 §¹⁵

Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan att det finns någon kvalitetsansvarig enligt 9 kap. 13 §,

2. någon underlåter att göra bygganmälan när sådan anmälan skall göras eller

3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

11 kap.

5 §¹⁶

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att bygganmälan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit

¹⁵ Senaste lydelse 1994:852.

¹⁶ Senaste lydelse 1994:852.

avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

13 kap.

2 §¹⁷

Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas hos länsstyrelsen.

Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser

1. frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked,
2. behovet av byggsamråd.

3 §

Beslut som anges i 2 § första stycket överklagas genom att en besvärshandling ges in till länsstyrelsen. I besvärshandlingen skall anges vilket beslut som överklagas.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. I fråga om andra beslut av kommunala nämnder än beslut angående detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan räknas dock besvärstiden från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Bestämmelser om hur beslut enligt 2 § överklagas finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan räknas från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, skall vad som föreskrivs i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

¹⁷ Senaste lydelse 1994:852.

Besvär som inte har anförts i rätt tid får inte tas upp till prövning. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till kommunen, skall besvären ändå tas upp till prövning. Besvären skall också tas upp till prövning, om besvärshandlingen har kommit in för sent till länsstyrelsen och detta beror på att underrättelsen om vad som skall iaktas vid överklagande av beslutet har innehållit en oriktig uppgift om besvärstid eller besvärshandlingsinstans.

4 §¹⁸

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas genom besvär hos kammarrätten om beslutet avser

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas *hos kammarrätten* om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,
2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och *besvären* avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,
3. rivningslov eller marklov och *besvären* avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,
5. fråga enligt 9 kap.,
6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,
7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §, *hos regeringen* i övriga fall.

¹⁸ Senaste lydelse 1994:852.

8 §

Den myndighet som har att pröva *besvär* över ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att *besvären* inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av *besvären*. Sådana förordnanden får inte överklagas.

Den myndighet som har att pröva *överklaganden* över ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att *överklagandena* inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av *överklagandena*. Sådana förordnanden får inte överklagas.

14 kap.

8 §¹⁹

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olyckshändelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestämmelser eller rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3,

3. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, 3. skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan eller i områdesbestämmelser enligt 5 kap. 7 § 4 eller 6 respektive 5 kap. 16 § 4 eller 5,

4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörts genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2 föreligger rätt till

¹⁹ Senaste lydelse 1993:559.

ersättning, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. I fall som avses i första stycket 3–5 föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., 5, 8, 9, 11 och 19 §§ naturvårdslagen (1964:822), förbud enligt 20 § andra stycket och 21 § andra stycket samma lag och beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429) och 19 kap. 2 § vattenlagen (1983:291), under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid. Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i lagen om kulturminnen m.m., naturvårdslagen eller vattenlagen, utgör detta förhållande inte något hinder mot att beslutet beaktas.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

17 kap.

21 a §

I lokaler där allmänheten har tillträde och på allmänna platser skall före år 2005 enkelt avhjälpta hinder mot tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga vara undanröjda i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20 och 21 §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i de avseenden som anges i 20–21 a §§, meddela de ytterligare bestämmelser som behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.
 2. Beträffande ärenden som avgjorts av kommunen före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas utom såvitt avser 3 kap. 14 §.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 7

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.
6 §

Mark och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av *områden för friluftsliv* i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Mark och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av *grönområden i och i närheten av tätorter* skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

¹ Lagen omtryckt 1992:1146.

Härigenom föreskrivs att 22 § naturvårdslagen (1964:822)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*22 §²

Tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål får ej finnas varaktigt anbringad utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer.

Vad i första stycket sägs gäller icke anordning som tjänar till upplysning om på stället bedriven affärsrörelse eller annan verksamhet och ej heller anslagstavla för meddelanden rörande kommunala angelägenheter, föreningssammanträden, auktioner eller dylikt. Dock får hos myndighet som avses i första stycket sökas tillstånd jämväl beträffande anordning som här avses. Har sådan anordning anbringats utan tillstånd eller i strid mot givet tillstånd och finnes den vara uppenbart vanprydande i landskapsbilden, får myndigheten meddela föreläggande om avlägsnande av anordningen eller vidtagande av annan erforderlig åtgärd därmed.

Affisch eller annan tillfällig anordning utomhus för reklam, propaganda eller liknande ändamål skall av den som anbringat eller låtit anbringa anordningen avlägsnas inom fyra veckor efter anbringandet, om ej regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer medgivit annat. Vad nu sagts gäller ej anordning eller på anslagstavla anbringade meddelanden som avses i andra stycket.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap. 5 § första stycket eller andra stycket 7 plan- och bygglagen (1987:10).

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 8 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

¹ Lagen omtryckt 1991:641.

² Senaste lydelse 1994:851.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-05-18

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman och regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 4 maj 1995 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
2. lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.,
3. lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Henrik Lagergren.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen

4 kap.

5 §

I denna paragraf finns en bestämmelse om vad länsstyrelsen har att göra under det samråd som skall förekomma i samband med att förslag till översiktsplan eller till ändring i en sådan plan upprättas. Lagrådet har ingen invändning mot förslaget men vill erinra om att det i 5 kap. 22 § finns en motsvarande bestämmelse som rör upprättande av förslag till detaljplan. Enligt Lagrådets mening bör det under det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte 5 kap. 22 § bör ändras samtidigt och på motsvarande sätt som förevarande paragraf.

14 §

I denna paragraf, som är ny, föreslås vissa ytterligare bestämmelser rörande översiktsplaner. Enligt första stycket skall kommunfullmäktige minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet. I andra stycket anges att länsstyrelsen inför ett sådant beslut skall samlat redovisa sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut.

Det framstår som oklart vad som åsyftas med föreskriften att länsstyrelsen skall "samlat redovisa" angivna "statliga intressen". I författningskommentaren anges att länsstyrelsen skall sammanställa ett underlag för kommunens beslut och enligt den allmänna motiveringen bör det ges en samlad bild av statens intressen. Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att med bestämmelsen avses att länsstyrelsen skall dels redovisa en sammanfattning av uppgifter från olika statliga myndigheter, dels

redovisa en bedömning av hur de statliga anspråken förhåller sig till översiktsplanen.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 8

Lagrådet, som inte har någon erinran mot att en bestämmelse med den sålunda angivna innebörden tas upp i paragrafen, förordar att andra stycket med några jämkningar även i övrigt ges följande lydelse:

"Före ett beslut som avses i första stycket skall länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa statliga myndigheters synpunkter, som är kända för länsstyrelsen, i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen."

5 kap.

21 §

Paragrafens första stycke innehåller för närvarande i första meningen en bestämmelse om syftet med samråd vid upprättandet av förslag till detaljplan. I andra och tredje meningarna anges vad som bör redovisas under samrådet. I lagrådsremissen föreslås att första meningen ändras så att syftet med samråd uttrycks något tydligare. Ändringen motsvarar den ändring som föreslås i 4 kap. 4 § första stycket i fråga om översiktsplan. Andra och tredje meningarna lämnas i förslaget oförändrade.

Till följd av en ändring i 5 kap. 20 § kommer bestämmelserna i förevarande paragraf att omfatta två olika samråd, ett vid utarbetandet av programmet för detaljplan och ett vid upprättandet av förslaget till sådan plan. I remissen har inte beaktats att detta bör föranleda en viss omarbetning av andra och tredje meningarna i första stycket i förevarande paragraf. Lagrådet förutsätter att en sådan omarbetning sker under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Paragrafens andra stycke i dess nuvarande lydelse föreskriver att resultatet av samrådet och förslag med anledning av de synpunkter som har framförts skall redovisas i en samrådsredogörelse. I lagrådsremissen föreslås att stycket ändras så att även resultatet av samrådet vid utarbetandet av programmet skall redovisas i en samrådsredogörelse. Vidare föreslås att det närmare preciseras vad samrådsredogörelsen skall innehålla. Som lagtexten utformats ger den intryck av att ettvarvt av de nämnda samråden skall avslutas med en resultatredovisning i en samrådsredogörelse. Så har emellertid inte varit avsikten. Av motiveringen till förslaget framgår att resultaten från båda samråden skall redovisas i en gemensam redogörelse. Lagtexten bör därför ändras så att detta tydliggörs. Stycket bör även i övrigt omarbetas i förtydligande syfte.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att andra stycket i paragrafen ges följande lydelse:

"De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna skall redovisas i en gemensam samrådsredogörelse."

Lagrådet vill tillägga att andra stycket har sin motsvarighet i fråga om översiktsplan i 4 kap. 4 § andra stycket. Någon ändring av den

bestämmelsen diskuteras inte i remissen. Enligt Lagrådets mening bör under det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas, om det inte även när det gäller översiktsplan bör införas en precisering av vad samrådsredogörelsen bör innehålla. Lagrådet vill i förevarande sammanhang också peka på att förslaget om tillskapandet av två olika samråd bör föranleda en viss justering även i 5 kap. 22 §.

Prop. 1994/95:230
Bilaga 8

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 maj 1995

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Thalén, Freivalds, Tham, Schori, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Sundström, Johansson

Föredragande: statsrådet Winberg

Regeringen beslutar proposition 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.