Får jag lov?

Om planering och byggande

Del 2

Slutbetänkande av PBL-kommittén

Stockholm 2005

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2005:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
http://www.regeringen.se/remiss

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22425-9
ISSN 0375-250X

Innehåll

6 Översiktsplanering 425

6.1 Utredningsuppdraget 426

6.2 Översiktsplanens syfte och funktion 427
6.2.1 Motiv för en obligatorisk översiktsplanering 427
6.2.2 Översiktsplanens roll som kommunalt instrument 427
6.2.3 Översiktsplanens betydelse för andra myndigheters beslut 428

6.3 Planeringsläget i landets kommuner 429
6.3.1 Stora variationer i översiktsplaneringen 429
6.3.2 Varierande synpunkter på översiktsplanens nytta 430

6.4 Syfte och inriktning med kommitténs förslag 431

6.5 Översiktsplanens roll och inriktning 432
6.5.1 Gällande bestämmelser 432
6.5.2 Erfarenheter och problem 432
6.5.3 Överväganden och förslag 433

6.6 Översiktsplanens innehåll 434
6.6.1 Gällande bestämmelser 435
6.6.2 Erfarenheter och problem 435
6.6.3 Överväganden och förslag 438

6.7 Ändring av översiktsplan genom fördjupning eller tillägg 440
6.7.1 Gällande bestämmelser 441
6.7.2 Erfarenheter och problem 441
6.7.3 Överväganden och förslag 443

6.8 Översiktsplanens utformning 445
6.8.1 Gällande bestämmelser 445
6.8.2 Erfarenheter och problem 446
6.8.3 Överväganden och förslag 447

6.9 Samråd i översiktsplaneringen 450
6.9.1 Gällande bestämmelser 450
6.9.2 Erfarenheter och problem 451
6.9.3 Överväganden och förslag 453

6.10 Utställning av förslag till översiktsplan 456
6.10.1 Gällande bestämmelser 456
6.10.2 Erfarenheter och problem 456
6.10.3 Överväganden och förslag 457

6.11 Antagande av översiktsplanen 460
6.11.1 Gällande bestämmelser 460
6.11.2 Överväganden och förslag 460

6.12 Prövning av översiktsplanens aktualitet 462
6.12.1 Gällande bestämmelser 462
6.12.2 Erfarenheter och problem 463
6.12.3 Överväganden och förslag 465

6.13 Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen 467
6.13.1 Gällande bestämmelser 467
6.13.2 Erfarenheter och problem 468
6.13.3 Överväganden och förslag 469

7 Detaljplanering 471

7.1 Utredningsuppdraget 472

7.2 Bakgrund 472
7.2.1 Syftet med detaljplaneläggning 472
7.2.2 Huvudsakliga erfarenheter och problem 473
7.2.3 Syfte och inriktning med kommitténs förslag 477

7.3 Detaljplanekravet 479
7.3.1 Gällande bestämmelser 479
7.3.2 Erfarenheter och problem 480
7.3.3 Överväganden och förslag 481

7.4 Detaljplanens detaljeringsgrad 484

7.4.1 Gällande bestämmelser ... 485
7.4.2 Erfarenheter och problem ... 486
7.4.3 Överväganden och förslag ... 486

7.5 Detaljplanens regleringsmöjligheter ... 491
7.5.1 Gällande bestämmelser ... 491
7.5.2 Erfarenheter och problem samt förslag till förändringar ... 492

7.6 Ändring av detaljplanen under och efter genomförandetiden ... 494
7.6.1 Gällande bestämmelser ... 494
7.6.2 Erfarenheter och problem ... 494
7.6.3 Överväganden och förslag ... 495

7.7 Reglerna för förfarandet ... 498
7.7.1 Gällande bestämmelser ... 499
7.7.2 Erfarenheter och problem ... 500
7.7.3 Överväganden och förslag ... 501

7.8 Planhandlingarna ... 506
7.8.1 Gällande bestämmelser ... 506
7.8.2 Erfarenheter och problem ... 507
7.8.3 Överväganden och förslag ... 508

7.9 Bygglovsprövningen inom detaljplan ... 509
7.9.1 Gällande bestämmelser ... 509
7.9.2 Erfarenheter och problem ... 509
7.9.3 Överväganden och förslag ... 509

7.10 Villkor avseende laga kraft och andra förslag till ändringar ... 510
7.10.1 Gällande bestämmelser ... 511
7.10.2 Erfarenheter och problem ... 511
7.10.3 Överväganden och förslag ... 511

8 Områdesbestämmelser ... 513

8.1 Utredningsuppdraget ... 514

8.2 Bakgrund ... 514
8.2.1 Områdesbestämmelsernas syfte och uppgifter ... 514
8.2.2 Erfarenheter och problem ... 516

8.3 Överväganden och förslag 521
8.3.1 Variation av bygglovsplikt 522
8.3.2 Grunddragen för mark- och vattenanvändningen 523
8.3.3 Byggnadsarea och tomtstorlek för fritidshus 526
8.3.4 Byggnaders placering, utformning och utförande 528
8.3.5 Övriga regleringsmöjligheter 530
8.3.6 Kopplingen till översiktsplanen 530
8.3.7 Förfarandet då områdesbestämmelser upprättas 532

9 Plangenomförande 535

9.1 Utredningsuppdraget 536

9.2 Begreppet plangenomförande i PBL 536

9.3 Genomförandebeskrivningen 537
9.3.1 Gällande bestämmelser 538
9.3.2 Erfarenheter och problem 539
9.3.3 Överväganden och förslag 540

9.4 Allmänna platser m.m. 543
9.4.1 Gällande bestämmelser 543
9.4.2 Erfarenheter och problem 549
9.4.3 Överväganden och förslag 556

9.5 PBL och fastighetsbildning 567
9.5.1 Inledning 568
9.5.2 Principer för fastighetsindelningen m.m. 569
9.5.3 Fastighetsplan 571
9.5.4 Samordningen mellan PBL och förrättningslagstiftningen 578

9.6 Exploateringssamverkan och exploatörsparagraferna 581
9.6.1 Inledning 582
9.6.2 Exploateringssamverkan 582
9.6.3 Exploatörsparagraferna 585

10 Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt 589

10.1 Systemet för prövning, kontroll och tillsyn 590
10.1.1 Utredningsuppdraget 590
10.1.2 Systemets grunder 591
10.1.3 Roller i systemet 605

10.2 Prövning av bygglov 611
10.2.1 Grunderna för prövningen 612
10.2.2 Prövning mot planbestämmelser 614
10.2.3 Prövning av lämplighet 619
10.2.4 Bedömningar av förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven 622
10.2.5 Vissa prövningsgrunder föreslås slopade 625
10.2.6 Igångsättningslov 627

10.3 Kontroll av byggandet 628
10.3.1 Former för kontroll 628
10.3.2 Krav på kontroll 635

10.4 Förfarande för prövning och tillsyn 639
10.4.1 Bygganmälan 640
10.4.2 Byggsamråd 643
10.4.3 Bygglovshandläggning 649
10.4.4 Åtgärder för tillsyn 655
10.4.5 Slutbevis 657

10.5 Fördelning av uppgifter och ansvar 661
10.5.1 Byggherrens roll 661
10.5.2 Den kvalitetsansvariges roll 671
10.5.3 Byggnadsnämndens roll 684

10.6 Bygglovspliktens omfattning 687
10.6.1 Bygglovspliktens funktion 688
10.6.2 Lovplikten för byggnader 695
10.6.3 Lovplikten för anläggningar 701
10.6.4 Undantag från bygglovsplikten 705
10.6.5 Möjligheter att reglera bygglovsplikten 715

10.7 Rivningslov 720
10.7.1 Rivningslovsplikten 721
10.7.2 Prövningen av rivningslov 722
10.7.3 Rivningsanmälan och rivningsplan 726

10.8 Tidsbegränsade och periodiska bygglov 727

10.9 Förhandsbesked 734

10.10 Sanktionssystemet 736
10.10.1 Utredningsuppdraget 737
10.10.2 Gällande bestämmelser 737

10.10.3 Erfarenheter och problem 740
10.10.4 Överväganden och förslag....742

11 Samordning mellan PBL och annan lagstiftning....753

11.1 Utredningsuppdraget....754

11.2 Samordningen mellan PBL och miljöbalken....754
11.2.1 Inledning....755
11.2.2 Förhållandet mellan PBL och miljöbalken....756
11.2.3 Den dubbla tillståndsprövningen av viss miljöfarlig verksamhet – exemplet vindkraftsanläggningar....759
11.2.4 Allmänna utgångspunkter för överväganden om samordningsbehovet....767
11.2.5 Närmare om ett mera samordnat prövningsförfarande....771
11.2.6 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov enligt PBL som anmälan enligt 9 kap. miljöbalken....778
11.2.7 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver bygglov men inte anmälan enligt 9 kap. miljöbalken....780
11.2.8 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken men inte bygglov....783
11.2.9 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken och som enligt PBL behöver prövas genom detaljplaneläggning....784
11.2.10 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken....785
11.2.11 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken....791
11.2.12 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken som prövning genom detaljplan eller bygglov enligt PBL....792

11.2.13 Överväganden och förslag avseende anläggningar för vindkraft ... 797

11.3 Samordningen mellan PBL och trafiklagarna ... 799
11.3.1 Bakgrund ... 799
11.3.2 Planläggning och prövning av trafikanläggningar enligt gällande bestämmelser ... 799
11.3.3 Utgångspunkter för en ökad samordning ... 805
11.3.4 Överväganden och förslag ... 809

11.4 Samordning mellan PBL och annan lagstiftning ... 812
11.4.1 Samordningsbehov ... 813
11.4.2 Överväganden och förslag ... 813

12 Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning ... 815

12.1 Utredningsuppdraget ... 815

12.2 Några utgångspunkter för PBL-systemet ... 816

12.3 Faktorer som påverkar effektiviteten ... 816
12.3.1 Medborgerligt inflytande ska säkerställas och utvecklas ... 817
12.3.2 Handläggningstider ... 818
12.3.3 Förslag som har aktualiserats i syfte att korta handläggningstiderna ... 820
12.3.4 Överväganden och förslag rörande handläggningstiderna ... 821

12.4 Rätten att komma till tals ... 826
12.4.1 Utredningsuppdraget ... 827
12.4.2 Gällande bestämmelser ... 828
12.4.3 Utgångspunkter för översynen av rätten att komma till tals ... 830
12.4.4 Förslag som har aktualiserats under utredningsarbetet ... 831
12.4.5 Överväganden och förslag av betydelse för översynen ... 835
12.4.6 Överväganden och förslag om ökad delaktighet inför beslut om bygglov och ändringar för att få fler lov att vinna laga kraft ... 843

12.4.7 Överväganden och förslag om enskilds rätt att överklaga beslut 849
12.4.8 Överväganden och förslag om statliga myndigheters och kommuners rätt att överklaga beslut 854
12.4.9 Överväganden och förslag om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut 862

12.5 Överprövningens omfattning 864
12.5.1 Utredningsuppdraget 865
12.5.2 Gällande bestämmelser 866
12.5.3 Syfte och inriktning 868
12.5.4 Erfarenheter och problem 868
12.5.5 Förslag till förändringar som aktualiserats under utredningsarbetet 871
12.5.6 Överväganden och förslag 876

13 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden 897

13.1 Utredningsuppdraget 897

13.2 Instansordningen för överklagade planärenden enligt PBL 898
13.2.1 Inledning 898
13.2.2 Utgångspunkter för en förändring av prövningssystemet för planärenden enligt PBL 899
13.2.3 Överväganden och förslag 904

13.3 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden 916
13.3.1 PBL-kommitténs remitterade förslag 917
13.3.2 Remissvaren avseende PBL-kommitténs delbetänkande om instansordningen och förändringar som påverkas av instanskedjans utformning 918
13.3.3 En utveckling av miljödomstolsalternativet 923
13.3.4 Förvaltningsdomstolsalternativet 939
13.3.5 Slutliga överväganden och förslag avseende den framtida instansordningen 944
13.3.6 Några avslutande kommentarer avseende det slutliga förslaget 948

14 Förslagens konsekvenser 951

14.1 Konsekvenser för kommunens plan- och byggverksamhet 951
14.1.1 Utbyggnad av en helt ny stadsdel 951
14.1.2 Vindkraftsutbyggnad 955
14.1.3 Omvandling av område med blandad permanent- och fritidsbebyggelse 957
14.1.4 Successiv förändring av områden med lågt bebyggelsetryck och högt bevarandevärde 959
14.1.5 Sammanfattande bedömning av konsekvenserna för den kommunala plan- och byggverksamheten ... 962

14.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen 964

14.3 Konsekvenser för näringslivet, bl.a. små företag 964
14.3.1 Detaljplanerna ska inte tyngas med detaljreglering och tidsåtgången för detaljplaneläggning ska kunna kortas 964
14.3.2 Förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken ska förenkla och snabba upp hanteringen 965
14.3.3 Plangenomförandefrågor ska hanteras tidigare 966
14.3.4 Bygglovplikten ska vara enhetlig men kunna varieras av kommunerna genom detaljplan eller områdesbestämmelser 966
14.3.5 Förbättrad samordning mellan byggnadsnämndens prövning och tillsyn gentemot byggherren ska göra att brister uppmärksammas tidigt 967
14.3.6 Tydligare krav på den kvalitetsansvarige och ökade krav på slutbevis ska öka möjligheterna att uppfylla samhällets krav 968
14.3.7 Tydligare regler avseende kommunalt handlingsutrymme och överprövningens ram samt kortare instanskedja ska ge ökad förutsägbarhet men också kortare handläggningstider 969

14.4 Konsekvenser i övrigt....970
14.4.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för att nå de integrationspolitiska målen, för integriteten och för tillgängligheten....970
14.4.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet....971
14.4.3 Konsekvenser för brottsligheten....971
14.4.4 Andra konsekvenser....971

15 Genomförande av kommitténs förslag....975

16 Författningskommentar....979

16.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (1987:10)....979

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m....1070

16.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)....1071

16.4 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)....1074

16.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)....1075

16.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)....1076

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning....1077

16.8 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)....1078

Reservationer och särskilda yttranden....1081

Bilagor 1117

Bilaga 1 Kommittédirektiv 1117

Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 1145

Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 1151

Bilaga 4 Tilläggsdirektiv 1153

6 Översiktsplanering

Sammanfattning
Variationerna är stora mellan kommunerna när det gäller översiktsplanernas innehåll och aktualitet. Detta visar på ett behov av att öka incitamenten för en kontinuerlig översiktsplanering. Det finns också skäl att förenkla förfarandet då översiktsplanen tas fram eller ändras och att ge möjligheter till enklare översiktsplaner, som kan anpassas till skilda förutsättningar och syften. Kommitténs förslag till ändringar innebär sammanfattningsvis följande.

- Den kommunomfattande översiktsplanens karaktär av en politisk, långsiktig vision för mark- och vattenanvändning och bebyggelsens utveckling lyfts fram i PBL:s inledande bestämmelser.
- Kraven på översiktsplanens obligatoriska innehåll nyanseras och förtydligas så att planeringen blir enklare och plandokumenten mer överskådliga. Samtidigt ska övergripande mål och riktlinjer av betydelse för den fysiska miljön redovisas så att kopplingen till andra program och strategier blir tydlig.
- En mer utförlig översiktsplan ska kunna ersätta program för detaljplaneläggningen samt även ge möjlighet till ett enklare förfarande vid planläggningen.
- För att underlätta successiva ändringar ges ett utryckligt lagstöd för att den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom geografiska fördjupningar eller genom tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden, under förutsättning att innebörden och verkningarna för helheten redovisas.
- Översiktsplanen ska kunna utformas på olika sätt, så länge innebörden och konsekvenserna kan utläsas. Kraven på handlingar vid olika skeden av översiktsplaneprocessen nyanseras.
- Reglerna för förfarandet förenklas. Det ges stöd för en stegvis samrådsprocess, där kommunen ges ett större utrymme för att avgöra när och hur samrådet ska bedrivas. Samrådet ska syfta

till att diskutera såväl de övergripande målen och utveckla planeringsunderlaget som att diskutera förslag. Utställningstiden kan förkortas vid geografiska fördjupningar och tillägg och utställningen ska i vissa fall kunna ersättas med en underrättelse till berörda.
- Syftet med prövningen av översiktsplanens aktualitet tydliggörs. Ställningstagandet ska kunna ge utgångspunkter för en eventuell omarbetning av översiktsplanen.
- Översiktsplaneringen ges en ökad tyngd vid diskussioner om frågor av mellankommunal räckvidd eller med konsekvenser utanför kommunen, bland annat genom uttryckliga krav på samverkan i tidiga skeden samt redovisning av invändningar från berörda kommuner i den antagna planen. Inför ett ställningstagande till översiktsplanens aktualitet ska synpunkter från angränsande och berörda kommuner inhämtas.

6.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven ska kommittén överväga behovet av och möjligheter att:

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

Som ett led i uppdraget att stärka översiktsplaneringen anger direktiven att kommittén bör överväga en vitalisering av formerna för översiktsplaneringen, inklusive en skärpning av aktualitetsförklaringen, samt en ändring av översiktsplanens formella ställning. Vidare ska behovet av en tydligare prioritering av vissa sakfrågor övervägas, liksom en bättre samordning med planeringen för skilda sektorer och verksamheter inom kommunen. Också ett bättre omhändertagande av nationella, regionala och mellankommunala mål i översiktsplaneringen lyfts fram.

Även andra frågor och allmänna utvecklingstendenser som tas upp i direktiven berör den översiktliga planeringen. Dit hör t.ex. miljömålen, behovet av en regional samverkan och den nya regionala utvecklingspolitiken. Direktiven kan därför sammantaget tolkas som en allmän strävan att stärka översiktsplanens roll och

betydelse i hela PBL-systemet, både som underlag för beslut inom och utom kommunen och som strategiskt instrument.

6.2 Översiktsplanens syfte och funktion

6.2.1 Motiv för en obligatorisk översiktsplanering

Enligt bestämmelserna i 1 kap. 3 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Ett grundläggande motiv för att föra in bestämmelser om en obligatorisk översiktsplan var främst att PBL tydligt decentraliserade beslutsansvaret från staten till kommunerna. Statens inflytande begränsades kraftigt och kommunerna fick huvudansvaret för planläggning och beslut. Ett kommunalt självbestämmande i plan- och byggbeslut förutsatte emellertid en reglering av former för dialog i planeringen mellan staten – via länsstyrelserna – och kommunerna. Översiktsplaneringen blev central i detta avseende. Översiktsplanen inklusive länsstyrelsens granskningsyttrande ska ses som ett grundläggande dokument, som ger ett samlat besked i vad mån ställningstagandena till markanvändning och bebyggelseutveckling kan genomföras utan ingripande från staten utifrån de intressen staten ska bevaka enligt PBL. Planen ska således i dessa avseenden ge kommunen ett besked om statens syn på den föreslagna utvecklingen.

Samtidigt motiverades kraven på en obligatorisk översiktsplanering med att kommunen behöver en planform som ger framförhållning och handlingsberedskap för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov. Den bedömningen gjordes framförallt mot bakgrund av erfarenheterna från de informella planformer som vuxit fram vid sidan av bygglagen under 1970- och 80-talen, dvs. främst kommunöversikter och områdesplaner.

6.2.2 Översiktsplanens roll som kommunalt instrument

Översiktsplanens huvuduppgift är att ge stöd och utgångspunkter för kommunens beslut om bebyggelse och andra åtgärder som prövas enligt PBL, framförallt i de områden som saknar rättsverkande planer. Planens avvägningar mellan olika allmänna intressen enligt 2 kap. PBL – som även omfattar hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken – och ställningstaganden till markanvändning och bebyggelseutveckling förutsätts ge vägledning för bygglov-

prövningen, där det saknas rättsverkande planer. Denna funktion hos översiktsplanen byggde vidare på erfarenheterna från de s.k. kommunöversikterna som utvecklades som ett kommunalt översiktligt beslutsunderlag under 1970-talet. Grundtanken är att översiktsplanen ska ge framförhållning och handlingsberedskap för kommunens beslut, och samtidigt ge berörda intressenter och kommuninvånare en uppfattning om hur kommunen kan komma att ställa sig till framtida anspråk på förändringar.

Översiktsplanen förutsätts även i vissa avseenden kunna ge vägledning för kommande detaljplanering, t.ex. genom att ange utgångspunkter för framtida utbyggnad av bostäder och anläggningar i skilda delar av kommunen. Översiktsplanen avses vidare ge möjligheter till en rationalisering av den efterföljande mer detaljerade planläggningen. Denna funktion görs även tydlig genom bestämmelserna i 5 kap. om detaljplan. Enligt bestämmelserna i 5 kap. 28 § kan exempelvis enkelt planförfarande tillämpas i vissa fall och under förutsättning att planförslaget är förenligt med översiktsplanen. Genom ändringar i PBL år 1996 infördes krav på program för detaljplan, som i vissa fall ska kunna ersättas av en översiktsplan.

I förarbetena till PBL utgick man dessutom från att en mer utvecklad översiktsplan skulle kunna fungera som ett sektorsövergripande, strategiskt instrument för kommunens långsiktiga utveckling. Bestämmelserna syftade till att ge ett tydligt lagstöd för en översiktsplanering som kunde fylla olika funktioner och anpassas till skilda ambitionsnivåer. Tanken var att översiktsplanen skulle kunna utformas med hänsyn till den politiska viljeinriktningen och till skilda kommunala behov eller förutsättningar.

6.2.3 Översiktsplanens betydelse för andra myndigheters beslut

Översiktsplanens avvägning mellan olika allmänna intressen och kraven på samråds- och beslutsprocessen säkerställer att planen ska vägleda såväl kommunens som andra myndigheters beslut enligt PBL samt vissa andra lagar som är knutna till miljöbalken. Av 6 kap. 11 § miljöbalken följer att de myndigheter som ska tillämpa miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga. I 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden före-

skrivs att myndigheten i sitt beslut ”ska ange om den prövade anläggningen eller åtgärden går att förena med den för området gällande översiktsplanen”. Kommunen kan således genom att i planen tydligt ta ställning till de allmänna intressena påverka andra myndigheters beslut.

6.3 Planeringsläget i landets kommuner

6.3.1 Stora variationer i översiktsplaneringen

Översiktsplaneläget i landets kommuner uppvisar i dag större variationer än fem år efter PBL:s ikraftträdande, dvs. år 1992, då så gott som samtliga landets kommuner hade antagit en första kommunomfattande översiktsplan. Med utgångspunkt från uppgifter från Boverket[1] kan uppskattas att drygt 170 kommuner har kvar sin första översiktsplan från början av 1990-talet. Samtidigt visar uppgifterna att det i cirka 120 av dessa pågår ett arbete med en andra översiktsplan. Drygt 110 kommuner har antagit en andra översiktsplan, och ett fåtal en tredje.

Kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och olikheter i synen på nyttan av översiktsplanering i förhållande till resurser är en viktig avgörande faktor bakom variationerna. Stora och expansiva kommuner upplever i regel ett större behov av att kontinuerligt diskutera framtida utbyggnad och att få ett förankrat underlag för framtida beslut. I många små kommuner framhålls att det svaga förändringstrycket inte motiverar att en ny översiktsplan upprättas, utan att den gällande översiktsplanen ger tillräckligt stöd för beslut och handlingsberedskap för framtida förändringar. I detta sammanhang framhålls ibland att PBL:s planinstrument inklusive översiktsplanen i första hand är avsedda för att hantera expansion, dvs. bebyggelseutveckling och förändringar av markanvändningen, men passar sämre för att möta en stagnation eller befolkningsminskning, som ofta innebär nedläggning och avveckling av service, rivning av bostäder etc.

Budgetnedskärningar och organisationsförändringar har i många kommuner inneburit stora förändringar för planeringsverksamheten, både genom personalminskningar och ändrad inriktning och organisation. Bristande resurser för planering uppges ibland som

[1] Boverkets årliga uppföljning av översiktsplaneringens utveckling., redovisad bl.a. i Årsredovisning 2004.

skäl till att översiktsplanen inte kan hållas aktuell. Många kommunföreträdare, inte minst de som företräder de mindre kommunerna, har under utredningsarbetet framfört att de tvingande bestämmelserna om förfarande och redovisning är allt för betungande för att motsvara nyttan. Det underlag som kommittén har tagit del av visar dock inte något starkt eller entydigt samband mellan ambitionsnivå i översiktsplaneringen (”mätt” i förekomst av en andra översiktsplan) och kommunstorlek eller förändringstryck. Exempelvis har ett antal relativt små glesbygdskommuner i Norrlands inland en andra översiktsplan, medan ett antal kommuner i tillväxtkommuner enbart har en översiktsplan från början av 1990-talet. Möjligen är aktiviteten något högre i storstadsregioner och kustområden.

Svaren på en enkät från Svenska Kommunförbundet[2], som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, bekräftar vidare att det faktum att många kommuner inte har antagit eller påbörjat arbetet med en andra översiktsplan inte ska tolkas som att intresset för översiktlig planering är svagt. Av olika skäl bedrivs översiktsplaneringen även i andra former. Visioner, strategier, program och liknande dokument kompletterar – eller i vissa fall t.o.m. ersätter – ibland de formella planinstrumenten. Fyra av tio kommuner uppger exempelvis att de ägnar upp till tio procent av tiden åt planering utanför PBL:s ram. Här finns dock stora skillnader mellan olika kommuner – nästan var tionde kommunal planerare uppger att över hälften av arbetsinsatserna utgörs av ”informell” översiktsplanering. Större kommuner lägger (inte oväntat) betydligt mer tid på strategi- och programarbete än små.

6.3.2 Varierande synpunkter på översiktsplanens nytta

I Svenska Kommunförbundets enkät till kommunerna uppger över hälften av kommunala planerare att de har stor nytta av översiktsplanen, och drygt 40 procent att de har måttlig nytta, medan endast ett fåtal kommuner uppger att de har liten nytta av planen. Den upplevda nyttan är störst i storstadsregioner och i tillväxtkommuner, medan mindre kommuner, framförallt i glesbygden, anser att översiktsplanen har liten nytta. Användbarheten som beslutsun-

[2] Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet, 2004.

derlag och rationaliseringsinstrument kan kategoriseras enligt följande:

- underlätta beslut om bygglov och andra PBL-ärenden (90 procent),
- fungera som ett program för detaljplanearbetet (70 procent,),
- underlag för tillståndsprövning enligt miljöbalken (50 procent).

En majoritet (90 procent) av kommunerna uppger vidare att översiktsplanens intentioner följs i mycket stor eller stor utsträckning.

6.4 Syfte och inriktning med kommitténs förslag

Trots variationerna när det gäller översiktsplaneläget är intresset för översiktlig planering förhållandevis stort och översiktsplanens grundläggande funktion som beslutsunderlag inom ramen för PBL och miljöbalken inte heller ifrågasatt. De erfarenheter och synpunkter som har kommit fram talar för att den bristande efterlevnaden av bestämmelserna om en aktuell översiktsplan i många kommuner hänger samman med synen på översiktsplanens nytta vid efterföljande beslut samt bristen på resurser för översiktsplaneringen. Också de skilda inriktningarna i planeringen hänger samman med olika synsätt och förväntningar på översiktsplaneringens roll, men beror i hög grad även på kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och resurser för planläggning.

Kommitténs förslag till ändringar syftar sammanfattningsvis till att:

- öka incitamenten för en kontinuerlig översiktsplanering,
- ge stöd för en strategisk översiktsplanering, bland annat genom att stärka kopplingarna till övergripande planer och program och stärka det regionala och mellankommunala perspektivet,
- ge möjligheter till enklare översiktsplaner, som kan anpassas till skilda förutsättningar och syften,
- öka översiktsplanens nytta i skilda sammanhang samt
- förenkla förfarandet då översiktsplanen tas fram och ändras.

6.5 Översiktsplanens roll och inriktning

Kommitténs bedömning och förslag
Det bör ges stöd för att den kommunomfattande översiktsplanen ges en karaktär av en politisk, långsiktig vision för mark- och vattenanvändning och bebyggelsens utveckling. Detta föreslås speglas i PBL:s inledande bestämmelser i 1 kap.

6.5.1 Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 1 kap. 3 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska främst ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

6.5.2 Erfarenheter och problem

Översiktsplaneringen på den kommunomfattande nivån bedrivs i dag med varierande inriktning. I många kommuner bedrivs översiktsplaneringen som en strategisk utvecklingsplanering, medan andra – i likhet med flertalet av de första översiktsplanerna – fortfarande lägger tyngdpunkten vid en mer beslutsförberedande planering för mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling.

Många kommuner med vikande befolkningsutveckling ser behov av en utvecklingsinriktning i översiktsplaneringen. En drivkraft för en mer framåtsyftande strategisk översiktsplanering är önskemål att åstadkomma kopplingar till den nya statliga regionala utvecklingspolitiken, som har behandlats i avsnitt 5.7.2. Kommunerna ser här en möjlighet i att utveckla översiktsplanen mot en mera visionär och strategisk utvecklingsplan som också behandlar det regionala sammanhanget och som kan fungera som en plattform för kommunens medverkan i arbetet med regionala utvecklingsprogram.

Även större kommuner med stadsbygd betonar på olika sätt en strategisk inriktning i den översiktliga planeringen. Nya förutsättningar i stadsbyggandet, bl.a. ett ökat ansvar och inflytande från enskilda exploatörer och en inriktning mot successiva förtätningar

genom allt mer begränsade och projektanknutna detaljplaner, ställer ökade krav på en handlingsberedskap på både kort och lång sikt i den kommunala översiktliga planeringen.

Mot bakgrund av utvecklingen har det under utredningsarbetet föreslagits att översiktsplanens karaktär av en bredare fysisk vision ska lyftas fram i den paragraf i det inledande kapitlet som beskriver översiktsplanens roll. Det har vidare framförts tankar om att i denna paragraf synliggöra den möjliga kopplingen till regionala utvecklingsprogram eller hållbarhetsstrategier. Som skäl för förslagen har även anförts att översiktsplanen – för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut – behöver grundas på omvärldsanalyser och övergripande mål om utvecklingen både i ett regionalt och kommunalt sammanhang.

6.5.3 Överväganden och förslag

De skilda inriktningarna hänger i hög grad samman med kommunernas skilda förutsättningar, som har berörts ovan, men framförallt med skilda synsätt och förväntningar på översiktsplaneringens roll. Frågan om skilda inriktningar berör därmed i grunden de möjligheter att välja inriktning och ambitionsnivå som bestämmelserna om översiktsplanering ger. En grundtanke med bestämmelserna om översiktsplanen är att kommunen ska kunna anpassa planen till skilda syften och behov utifrån den politiska viljeinriktningen och kunna betona översiktsplanens funktion som underlag för PBL-beslut eller utnyttja planen som ett strategiskt, politiskt instrument. Denna grundläggande syn bör enligt kommittén behållas.

Även om många kommuner varierar inriktningen i översiktsplaneringen, betonas som regel huvuduppgiften som beslutsunderlag inom ramen för PBL. Det tycks således inte finnas någon avgörande motsättning mellan önskemålen om en bredare översiktsplanering och en mer renodlad fysisk översiktsplan. Däremot finns det enligt kommitténs mening fog för synpunkterna att nuvarande bestämmelser om översiktsplanering inriktas alltför snävt mot avsedda förändringar och inte speglar den handlingsberedskap för framtida anspråk som i dag behövs i den kommunomfattande översiktsplaneringen. Det är av många skäl önskvärt att översiktsplaneringen breddas och att översiktsplanen i likhet med vad som sker redan i dag samordnas med program och planer inom andra sektorsområden eller på andra nivåer. Kommittén föreslår därför att

bestämmelserna om översiktsplaneringens funktion i 1 kap. ändras för att tydligt spegla den breddning av översiktsplaneringen som de nya omvärldsförutsättningarna kräver. Av bestämmelserna bör framgå att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Vidare bör det i likhet med gällande bestämmelser framgå att översiktsplanen har en grundläggande funktion som vägledande beslutsunderlag. Utformningen av nuvarande bestämmelser i denna del – som bl.a. anger hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras – har dock en alltför snäv inriktning mot bakgrund av de anspråk som riktas mot planeringen. Kommittén föreslår därför att det av bestämmelserna i stället ska framgå att översiktsplanen ska ange hur bebyggelsen ska användas, förändras och bevaras. Förslagen syftar således till att ge stöd för en bredare inriktning i översiktsplaneringen utan att den grundläggande funktionen som vägledande beslutsunderlag inom ramen för PBL-systemet ändras.

Det är emellertid olämpligt att i lagtexten förutsätta eller lagfästa en direkt koppling till vissa program och strategier utanför PBL:s tillämpningsområde. Behovet av ett regionalt eller mellankommunalt synsätt och av koppling till målet om en hållbar utveckling i översiktsplaneringen tillgodoses dels genom kommitténs förslag i avsnitt 4.4.2 till ändringar av bestämmelserna i 2 kap., dels av förslaget till bestämmelser i 4 kap. 1 § (se nedan), som synliggör sambanden med övergripande mål och program och det regionala sammanhanget. Dessa förslag ger sammantaget stöd för att kommunen – beroende på förutsättningar och politisk inriktning – kan välja att koppla översiktsplanen till såväl kommunala som regionala program och strategier och även låta översiktsplanen utgöra underlag inte enbart för beslut om mark, vatten och bebyggelse, utan även vägleda agerandet inom andra verksamhetsområden.

6.6 Översiktsplanens innehåll

Kommitténs bedömning och förslag
Kraven på översiktsplanens obligatoriska innehåll bör nyanseras och förtydligas så att planeringen blir enklare och plandokumenten kan göras mer överskådliga. Samtidigt ska övergripande mål och riktlinjer av betydelse för den fysiska miljön redovisas så att kopplingen till andra program och strategier, inte minst på regional nivå, blir tydlig.

6.6.1 Gällande bestämmelser

Enligt de grundläggande reglerna i 4 kap. 1 § PBL ska i översiktsplanen redovisas de allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. De allmänna intressena anges i 2 kap. och innefattar även hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Bestämmelsen om redovisning av allmänna intressen ska ses som en övergripande bestämmelse till de efterföljande, mer preciserade kraven i samma paragraf. Kraven på att miljö- och riskfaktorer ska beaktas infördes år 1996 som ett led i en ökad miljöhänsyn i PBL.

Av planen ska framgå grunddragen i fråga om den avsedda markanvändningen samt kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Genom ändringar år 1996 i 2 kap. 2 § som innebär att kommunens planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, kommunikationsleder m.m. klargjordes att översiktsplanen ska behandla de övergripande strukturfrågorna.

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll innebär vidare att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose riksintressen enligt miljöbalken. Dessa bestämmelser utgör ett led i synsättet att översiktsplanen ska utgöra en överenskommelse mellan kommunen och staten.

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll reglerar endast ett miniminnehåll och sätter inga gränser för vad som får behandlas i planen. Syftet är att ge ett tydligt lagstöd för en översiktsplanering som kan fylla olika funktioner och anpassas till skilda ambitionsnivåer. Tanken var att översiktsplanen skulle kunna utformas med hänsyn till den politiska viljeinriktningen och till skilda kommunala behov eller förutsättningar.

6.6.2 Erfarenheter och problem

Svåröverblickbara översiktsplaner

Många kommunföreträdare, inte minst från de mindre kommunerna, har under utredningsarbetet framfört att de tvingande bestämmelserna om översiktsplanens innehåll är allt för betungande för att motsvara nyttan. Kritiken gäller framförallt dagens regler om att översiktsplanen ska redovisa ”de allmänna intressen som bör beaktas”, vilka anses medverka till att översiktsplanerna ofta blir omfattande redovisningsdokument. Såväl intresseorganisationer

som sektorsmyndigheter riktar med stöd av dessa bestämmelser omfattande förväntningar och anspråk på innehållet, vilket anses strida mot PBL:s syfte att översiktsplanens innehåll i första hand bestäms av kommunen. Mängden nya mål och intressen som delvis har en bindande karaktär anses förstärka denna situation och begränsa kommunens handlingsutrymme i planeringen. Detta gäller bland annat de nya kraven på miljöhänsyn, som i flera kommuner har vitaliserat översiktsplaneringen, men som ibland uppfattas som statliga pålagor och krav. Dessutom framhålls att det finns en risk för att innebörden av fullmäktiges ställningstagande blir otydlig genom mängden underlag om olika allmänna intressen med oklar status.

Begränsat perspektiv

Det har riktats kritik mot att bestämmelserna om översiktsplanens innehåll har ett alltför begränsat perspektiv, genom betoningen av kommunens avsikter när det gäller förändringar av mark- och vattenanvändningen eller den byggda miljön. Bestämmelserna anses medverka till att översiktsplanen i många kommuner enbart är inriktade mot förutsättningarna för utbyggnad och förändringar i den fysiska miljön och därmed får karaktär av restriktionsplan och redovisningsdokument, snarare än att ge en långsiktig handlingsberedskap för en framtida utveckling.

Bristande dialog om riksintressen i översiktsplaneringen

Den kommunala översiktsplaneringen är tänkt att fungera som en arena för dialog mellan kommunen och staten, företrädd av länsstyrelsen, om hur riksintressena både ska avgränsas och tillgodoses. Trots de ändringar av bestämmelserna i 4 kap. 1 § som infördes år 1996 kvarstår flera problem och oklarheter vid tillämpningen, även om det finns en grundläggande förståelse för att systemet med områden av riksintresse erbjuder en plattform för hur nationella värden och anspråk ska tas om hand. Erfarenheterna tyder på att problemen i huvudsak hänger samman med brister i fråga om underlaget och vid tillämpningen – både när det gäller resurser, arbetssätt och kunskaper om systemet – och endast i begränsad omfattning har en grund i lagstiftningen.

En grundläggande kritisk synpunkt, som har förts fram såväl i samband med de första översiktsplanerna som i kommitténs arbete, är emellertid att dialogen om riksintressenas avgränsning och tillgodoseende i översiktsplaneringen inte fungerar som det var tänkt och att innebörden i denna process är otydlig. Länsstyrelsen anses inte alltid göra en självständig värdering av de centrala verkens underlagsmaterial som visar deras anspråk på riksintressen, vilket anses stödja en felaktig uppfattning att riksintressena läggs fast ensidigt efter beslut eller ställningstagande från statliga sektorsmyndigheter. Från kommunalt håll har man efterlyst att länsstyrelsen inte enbart ska förmedla underlag om riksintressena utan även att mer aktivt medverka till att precisera värdena och öppna för en dialog om hur värdena kan tillgodoses i översiktsplaneringen.

Svag koppling till andra mål och program

Vidare anses att bestämmelsernas utformning inte tillräckligt tydligt visar på behovet av koppling till övergripande utvecklingsfrågor. Att översiktsplaneringen enligt PBL grundas på och samordnas med olika typer av kommunala sektorsprogram – såsom bostadsförsörjningsprogram, näringslivsprogram och kulturmiljöprogram – är en grundläggande och självklar förutsättning i flertalet kommuner. Det är vidare ofta naturligt att överväganden i översiktsplaneringen grundas på analyser av allmänna utvecklingstendenser och kommunens roll i ett regionalt sammanhang. Som en följd av EU:s planeringssamarbete tar allt fler kommuner i översiktsplaneringen också hänsyn till kommunens roll i ett nationsöverskridande perspektiv. Nya nationella mål och politikområden, framförallt miljömålen och den nationella strategin för hållbar utveckling, har vidare i många kommuner lagts till grund för diskussioner om hur dessa bör påverka den översiktliga planeringen. Också de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) ingår ofta bland underlagen för den kommunala planeringen.

6.6.3 Överväganden och förslag

Stöd för en bredare och mer strategisk översiktsplanering

De erfarenheter och problem som har redovisats ovan bör läggas till grund för ändring av dagens bestämmelser, som förutsätter att översiktsplanen ska redovisa konkreta förslag om den avsedda markanvändningen eller om den byggda miljöns utveckling. Bestämmelserna bör i stället betona och ge stöd för att översiktsplanen kan ges en karaktär av en strategisk långsiktig vision som både kan tjäna som underlag för kommunens egna avsikter och ge en beredskap för oförutsedda initiativ. Behovet av en sådan handlingsberedskap har dessutom ökat under senare år till följd av minskat kommunalt markinnehav, minskade stöd till bostadsbyggande samt avregleringar och privatiseringar av kommunala verksamheter. Genom översiktsplanens helhetssyn på mark- och vattenanvändningen och avvägningar mellan olika intressen får myndigheterna ett sammanvägt beslutsunderlag och kommunen en möjlighet att påverka besluten. Samtidigt bör bestämmelserna tillgodose önskemålen att ge information till medborgarna om kommunens syn på den framtida utvecklingen och att utgöra en överenskommelse med staten om riksintressena samt ge vägledning för efterföljande beslut. Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll bör enligt kommitténs förslag ändras för att ge stöd för en inriktning där det av översiktsplanen framgår kommunens ställningstaganden till den på lång sikt lämpliga användningen av mark- och vattenområden samt en lämplig bebyggelseutveckling.

Nuvarande bestämmelser om redovisning av allmänna intressen behöver nyanseras

För att översiktsplanen ska ge kommuninvånare information om kommunens ställningstaganden och ge tydlig vägledning för efterföljande beslut är det angeläget att det görs en tydlig åtskillnad mellan själva planen och beslutsunderlaget till denna. Dagens inledande bestämmelser i 4 kap. 1 § föreslås därför ersättas med en ingress med innebörden att översiktsplanens ställningstaganden ska grundas på kommunens bedömningar av vilka allmänna intressen som har relevans i översiktsplanen. Syftet är bland annat att avlasta och förenkla redovisningen så att det för såväl allmänheten som enskilda fastighetsägare som beslutsmyndigheter blir tydligt vad

kommunfullmäktige faktiskt tar ställning till. Som en konsekvens av de förändringar i bestämmelserna om allmänna intressen som föreslås i avsnitt 4.4.2 bör det i bestämmelserna även framgå att det i första hand handlar om sådana allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om dels en lämplig mark- och vattenanvändning, dels lokalisering av bebyggelse. Detta innebär att det i första hand handlar om de allmänna intressen och hänsyn som regleras i kommitténs förslag till bestämmelser i 2 kap. 2–4 §§, men även om de generella, övergripande bestämmelserna i 1 § samt bestämmelsen om hänsyn till omgivningen i 7 §. Som underlag för ställningstaganden till framtida förändringar blir det ofta naturligt att översiktsplanen också redovisar bedömningar av sådana allmänna intressen som bör beaktas vid lämplighetsbedömningar och beslut om bebyggelsens utformning enligt 5 och 6 §§. En sådan redovisning kan t.o.m. sägas vara en förutsättning för att kommunen med stöd av översiktsplanen ska kunna förenkla detaljplaneläggningen enligt de förslag som redovisas i avsnitt 7.7.3.

Det finns skäl att tydligt redovisa de mål som har lagts till grund för översiktsplaneringen

Kritiken mot den snäva inriktning som översiktsplanen ibland ges väcker frågan om bestämmelserna om översiktsplanens innehåll är ändamålsenliga eller om det bör ställas krav på att översiktsplaneringen ska kopplas till sektorsplaner och program samt strategiska dokument. Det finns av flera skäl behov av att de överordnade målen eller sambanden med planer och program tydligt lyfts fram i översiktsplanen. Inte minst vid samrådet med medborgare och i den politiska förankringsprocessen är det angeläget att tydliggöra de övergripande målen för utvecklingen samt sambanden med förhållandena i omvärlden. För att översiktsplanen ska kunna ge vägledning för beslut förutsätts vidare en koppling till nationella och regionala mål, eller åtminstone någon form av omvärldsanalys. Också förväntningarna på att översiktsplaneringen ska kunna utgöra ett led i kommunens medverkan i den regionala utvecklingsplaneringen talar för att sambanden med övergripande strategier och program kan behöva synliggöras. Detsamma gäller det växande behovet av samverkan mellan kommuner i olika sakfrågor. Kommittén föreslår därför att det införs bestämmelser om att översikts-

planen ska redovisa kommunens överordnade mål för hur den fysiska miljön ska utvecklas på lång sikt.

Bestämmelserna om riksintressen bör behållas, men förtydligas för att rätta till brister och tillämpningsproblem

De påtalade problemen om riksintressenas hantering i översiktsplaneringen visar att det finns skäl att ytterligare tydliggöra att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sina ställningstaganden till såväl avgränsningen av de centrala verkens bedömningar av vilka områden som anses vara av riksintresse som hur kommunen avser tillgodose de redovisade riksintressena. I sammanhanget bör betonas att kommunen inte alltid har möjligheter att i översiktsplanen tydligt redovisa hur riksintressena ska tillgodoses. Ofta handlar det om att kommunen i stort redovisar hur andra allmänna intressen eller anspråk kan förenas med de värden som riksintressena representerar.

Bestämmelser om redovisning av miljö- och riskfaktorer samt miljökvalitetsnormer bör ersättas av ökade generella krav

Kommitténs förslag till nya bestämmelser om allmänna intressen i avsnitt 4.4.2 syftar till att lyfta fram de grundläggande krav och hänsyn som följer av bland annat miljömålen, miljökvalitetsnormerna och risker för olika typer av naturolyckor. Därmed görs det tydligt att kraven bör beaktas såväl vid översiktsplaneringen som vid detaljplaneläggning och bygglovsprövning. Som en konsekvens av detta förslag bör de särskilda kraven på redovisning av miljö- och riskfaktorer samt miljökvalitetsnormer utgå i bestämmelserna om översiktsplanens innehåll.

6.7 Ändring av översiktsplan genom fördjupning eller tillägg

Kommitténs bedömning och förslag
Det är angeläget att utveckla former för en kontinuerlig översiktsplanering där den kommunomfattande översiktsplanen successivt ses över. Bestämmelserna i PBL bör ge ett uttryckligt stöd för att översiktsplanen ska kunna ändras genom en fördjupning för ett

geografiskt avgränsat område eller genom ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden under förutsättning att innebörden och verkningarna för helheten redovisas.

6.7.1 Gällande bestämmelser

I den s.k. PBL-utredningen under 1980-talet föreslogs att den översiktliga planform – områdesplanen – som hade vuxit fram på 1970-talet skulle lagregleras. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 131) ansågs det dock inte finnas behov av en särskild planform som fyller de syften som områdesplanerna hade, utan översiktsplanen förutsattes bedrivas på flera nivåer, såväl för hela kommunen som för enskilda kommundelar, större tätorter och stadsdelar. Bestämmelserna om översiktsplan ansågs täcka alla dessa behov. Det betonades dock att planer för delområden i formell mening ska betraktas som ändringar av den för kommunen gällande översiktsplanen. För att tydliggöra detta och betona behovet av samband och helhet infördes bestämmelser i 4 kap. 8 § om att ett förslag till ändring av översiktsplanen som avser en viss del av kommunen vid utställningen ska redovisa planens verkningar för andra delar av kommunen. Översiktsplaner för delområden har sedermera, i den praktiska tillämpningen och med stöd av Boverkets råd, kommit att kallas fördjupningar av översiktsplanen.

6.7.2 Erfarenheter och problem

Fördjupningar av översiktsplanen är relativt vanliga, men planeringen på kommundelsnivå bedrivs ofta i informella former

Den kommunomfattande översiktsplanen är sällan tillräckligt detaljerad, åtminstone inte i större kommuner med tillväxt, för att ge vägledning för efterföljande beslut och planläggning i exempelvis städer och tätortsområden eller andra områden med starka allmänna intressen och konkurrerande anspråk, såsom kust- och fjällområden. Behovet av ett mer preciserat beslutsunderlag för kommundelar har i flertalet kommuner mötts genom fördjupningar av översiktsplanen för avgränsade områden, exempelvis för vissa kommundelar eller för tätorter. Boverkets kartläggning av översiktsplaneläget 2004 visar att två tredjedelar av landets kommuner sedan den första kommuntäckande översiktsplanen har antagit för-

djupningar av översiktsplanen. Närmare hälften av landets 290 kommuner har mellan en och tre fördjupningar och drygt 60 kommuner har fler än fyra fördjupningar, medan ett 80-tal kommuner helt saknar fördjupningar.

Fördjupning av översiktsplanen anses användbar då utvecklingen i avgränsade geografiska områden ska diskuteras, men andra former av översiktligt bedömningsunderlag, t.ex. programstudier eller samlade program för detaljplaneläggningen, används ofta som ett alternativ. Som skäl för detta anges att den reglerade översiktsplaneprocessen är alltför omständlig, medan förfarandet när man tar fram programmen är oreglerat och möjliggör en snabbare hantering. En nackdel med att planeringen sker i informella former är dock att möjligheterna till insyn och inflytande för allmänheten kan begränsas och att planeringens inriktning blir osäker på grund av bristande politisk förankring.

Ökade behov av översiktsplanering på kommundelsnivå

Stadsbyggandet sker i dag sällan på helt oexploaterad mark, utan i stället genom successiva förtätningar och genom omvandling inom redan bebyggda områden, där bostäder och lokaler ges ny användning med nya ägande- och upplåtelseformer. Detaljplaneinstitutet används alltmer i huvudsak för att genomföra enstaka projekt i begränsade områden, vilket innebär komplexa förhållanden i planering och genomförande. De nya förutsättningarna ställer bl.a. krav på att planeringen anlägger en helhetssyn på områdets användning och visar på övergripande samband inom ett större område samt anger ett förhållningssätt till förändringar.

De redovisade erfarenheterna av tillämpningen har lagts till grund för önskemål om att ge tydligt lagstöd för fördjupningar av översiktsplanen, liksom för ett enklare förfarande i arbetet. Vidare efterlyses stöd för förenklingar i efterföljande detaljplaneläggning i de fall grundläggande frågor har behandlats i en fördjupning. Det har i sammanhanget även framförts önskemål att i vissa avseenden med rättsverkan kunna lägga fast grundläggande principer bl.a. för att underlätta och effektivisera efterföljande planering.

Nya anspråk och intressen behöver hanteras

PBL:s bestämmelser om översiktsplanering utgår ifrån att översiktsplanering bedrivs som en kontinuerlig process, och att resultatet av denna ska komma till utryck i en översiktsplan som antas av fullmäktige (prop. 1985/86:1 s. 462). Översiktsplanens övergripande karaktär och den schematiska redovisningen medför normalt att planen kan stå sig över en längre period. Behovet av revideringar beror även av samhällsutvecklingen i stort, där nya anspråk och intressen successivt kan aktualisera frågan om översiktsplanen behöver ses över för att behålla sin funktion som vägledande beslutsunderlag. Exempel på sådana anspråk sedan PBL trädde i kraft är lokalisering av vindkraft, utbyggnad av kommunikationsleder och tekniska försörjningssystem samt golfbanor. Också nya kunskaper eller nya nationella eller lokala mål och intressen, till exempel när det gäller kulturmiljöprogram, miljömål och grönområden, kan motivera en översyn. Sådana anspråk och intressen behöver normalt belysas för kommunen som helhet och således läggas till grund för en omarbetning av översiktsplanen. PBL:s regler för översiktsplanering anses dock för omständliga för att nya anspråk ska tas till utgångspunkt för en översyn. I stället sammanställs och analyseras dessa ofta i andra översiktliga program eller planeringsunderlag. Konsekvensen av detta är att många översiktsplaner saknar ställningstaganden till nya anspråk och intressen och således är inaktuella i dessa delar.

6.7.3 Överväganden och förslag

Det behöver tydligt framgå att översiktsplanen kan ändras genom en fördjupning

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll och redovisning bör också fortsättningsvis ge utrymme för att bedriva en översiktlig planering på olika nivåer och med skilda inriktningar och uppgifter. Det är sannolikt att de problem och nya planeringssituationer som har redovisats i hög grad kan hanteras genom att det utvecklas metoder och arbetssätt för att utnyttja de nuvarande planinstrumenten – översiktsplanen och dess fördjupningar, detaljplan och områdesbestämmelser – på ett bättre sätt. Både att arbeta i form av en fördjupning eller i andra översiktliga program kan vara användbara när kommunen behöver ett mer detaljerat bedömningsunder-

lag för efterföljande detaljplaneläggning än den kommunomfattande översiktsplanen. I samband med det kommunala beslutsfattandet kan ett program få lika stor legitimitet som översiktsplanen, åtminstone så länge medborgarinflytandet garanteras. Översiktsplanen har emellertid en lagfäst betydelse som vägledande beslutsunderlag också vid överprövning till skillnad mot olika former av mer informella programdokument. Önskemålen om en snabbare process i en informell översiktlig planering kan innebära att såväl medborgarinflytandet som den politiska förankringen begränsas, vilket kan medföra problem i senare skeden av planerings- och beslutsprocessen.

För att svara mot de nya planeringsförutsättningarna och behoven finns det således skäl att stödja en bättre användning av instrumenten, bland annat genom att tydliggöra att översiktsplanen kan fördjupas. Att översiktsplanen kan fördjupas är emellertid otydligt i lagstiftningen och det finns skäl att på ett tydligare sätt synliggöra att översiktsplanen kan ändras eller kompletteras genom en fördjupning för ett geografiskt avgränsat område. Enligt kommitténs bedömning finns det inte skäl att införa någon ny rättsverkande planform för att lägga fast mark- eller vattenanvändningen på kommundels- eller områdesnivå, utan dessa behov bör tillgodoses genom en enkel detaljplan. En strävan bör vara att ge stöd för en stegvis planeringsprocess genom att tydliga ställningstaganden i översiktsplaneringen ska ge möjligheter till ett snabbare förfarande i detaljplaneläggningen. Kommitténs överväganden om förfarandet för de rättsverkande planinstrumenten behandlas i avsnitt 7.7.3 samt 8.3.7.

Det behövs ett uttryckligt stöd för att översiktsplanen ska kunna ändras genom ett tillägg för enstaka sakfrågor

I dagens bestämmelser om översiktsplanering ges inte möjligheter att på ett enkelt sätt ändra översiktsplanen då nya anspråk aktualiseras. Boverket rekommenderar emellertid (Boken om översiktsplan, Del II, s. 50) att nya sektorsanspråk hanteras genom ett ”tematiskt tillägg” till översiktsplanen. Det finns uppenbarligen ett behov av att successivt komplettera den kommunomfattande översiktsplanen med ställningstaganden till nya sektorsanspråk, utan att för den skull planen i sin helhet behöver arbetas om. Särskilt om den kommunomfattande översiktsplanen ska kunna fungera som

en långsiktig vision för den fysiska miljön är det angeläget att hitta former för att revidera och komplettera översiktsplanen, utan att för den skull hela översiktsplanen behöver tas upp till förnyad behandling. Kommittén föreslår därför att det ges ett uttryckligt lagstöd för att detta sker genom tillägg för enstaka verksamheter eller intresseområden som hanteras enligt PBL:s regler och i formell mening utgör en ändring av översiktsplanen. Väsentligt i sammanhanget är att konsekvenser av alternativa lokaliseringar belyses i ett kommunövergripande perspektiv, att kommunens ställningstaganden innebär en avvägning mot motstående allmänna intressen samt att relationen till översiktsplanen i sin helhet redovisas. Detta bör uttryckas tydligt i bestämmelserna om översiktsplanens utformning, se nedan.

6.8 Översiktsplanens utformning

Kommitténs bedömning och förslag
Det bör ges stöd för enklare översiktsplaner och ett större utrymme för att översiktsplanen utformas på olika sätt. Kraven på handlingar vid olika skeden av översiktsplaneprocessen nyanseras. Översiktsplanen ska kunna utformas på olika sätt, så länge bakgrunden till samt innebörden och konsekvenserna av kommunens ställningstaganden tydligt framgår. Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen ska sambanden med och effekterna för kommunens samlade översiktliga planering redovisas. I den antagna översiktsplanen ska framgå invändningar såväl från länsstyrelsen som från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

6.8.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om översiktsplanens utformning och handlingar i olika skeden av planeringsprocessen regleras på flera ställen i 4 kap. PBL. Syftet med bestämmelserna om översiktsplanens utformning är främst att underlätta förståelsen om innebörden och att underlätta tillämpningen. Ett grundläggande krav på att översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet ställs i 1 §. Tanken med bestämmelserna om konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen som infördes år 1996 var att breda konse-

kvensanalyser – som utöver miljökonsekvenser även omfattar sociala och ekonomiska konsekvenser – ska utvecklas stegvis under hela planeringsprocessen. Bestämmelserna syftade dels till att fullmäktige vid sitt ställningstagande får kunskaper om skilda konsekvenser av planen som helhet, dels att utgöra ett led i arbetet med att upprätta särskilda MKB vid efterföljande detaljplaneläggning (prop. 1994/95:230 s. 61).

I 4 kap. 2 och 8 §§ ställs bland annat krav på en särskild planbeskrivning som ska redovisa planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen. Avser förslaget ändring av översiktsplanen för viss del av kommunen, ska ändringens verkan för andra delar av kommunen redovisas.

En särskild miljökonsekvensbeskrivning enligt i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken ska upprättas om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 a § PBL som trädde i kraft år 2004. Syftet med bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i vissa fall är att uppfylla direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG).

Det finns även särskilda bestämmelser om samrådsredogörelse efter samrådet och ett särskilt utlåtande efter utställningen. Till den antagna översiktsplanen ska vidare enligt 2 § fogas länsstyrelsens granskningsyttrande och det ska anmärkas i planen om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del. I 13 § finns bestämmelser om vilka handlingar som ska skickas till Boverket, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs efter antagandet av översiktsplanen.

6.8.2 Erfarenheter och problem

Omfattande och delvis otydliga krav på översiktsplanens utformning

Nuvarande bestämmelser ställer sammantaget både oprecisa och samtidigt omfattande och splittrade krav på handlingarna. Bestämmelserna anses medverka till att översiktsplanen ofta blir ett överlastat redovisningsdokument och att de konkreta ställningstagandena samtidigt blir otydliga för såväl politiker och allmänhet som de myndigheter som ska använda översiktsplanen.

Bestämmelsernas likheter med bestämmelserna om detaljplanens handlingar har ifrågasatts mot bakgrund av översiktsplanens övergripande karaktär. Framförallt gäller detta bestämmelserna om en särskild planbeskrivning. Nuvarande regler om översiktsplanens handlingar innehåller dessutom diffusa gränser mellan underlag, mål och ställningstaganden. De olika delar som ska finnas i planbeskrivningen har exempelvis karaktär av både underlag (”planeringsförutsättningarna” och ” planens konsekvenser”), mål (”skälen till planens utformning”) samt ställningstaganden (”de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen”). Bestämmelserna anses kunna medverka till att det blir otydligt för såväl kommunfullmäktige som kommunmedborgare och beslutsmyndigheter vad fullmäktige faktiskt tar ställning till.

6.8.3 Överväganden och förslag

Bestämmelser om översiktsplanens utformning bör förtydligas och nyanseras

För att översiktsplanen ska kunna användas i det dagliga beslutsfattandet och förstås av allmänheten är det viktigt att den är enkel, begriplig och överskådlig. Det finns därför skäl att ange tydliga, men nyanserade krav på översiktsplanens utformning, som ger kommunen möjlighet att utforma översiktsplanen på ett enklare sätt och att anpassa omfattningen i förhållande till olika förutsättningar och behov samt den inriktning som kommunen väljer. Bestämmelserna föreslås därför ställa begränsade krav på särskilda handlingar, och i stället huvudsakligen betona att det ska gå att utläsa vilka ställningstaganden som görs i översiktsplanen. Bestämmelserna som rör översiktsplanens utformning och handlingar föreslås för tydlighets skull vidare placeras samlade i en paragraf.

Bestämmelserna om en särskild planbeskrivning bör tas bort

Motivet för bestämmelserna om en särskild planbeskrivning var bland annat att öka förståelsen för skälen till planens utformning och att göra planen begripligare i dess uppgift att ge upplysningar och vägledning (prop. 1985/86:1 sid. 134). Erfarenhetsmässigt är det dock i praktiken svårt att skilja på själva översiktsplanen och dess beskrivande delar. För att översiktsplanen ska kunna förstås

och tillämpas behöver olika ställningstaganden och rekommendationer i regel byggas under med mer eller mindre utförliga beskrivningar av planeringsförutsättningarna, värden och egenskaper i olika delområden, skälen till kommunens ställningstaganden etc. Detta bekräftas av det faktum att få kommuner upprättar en särskild planbeskrivning, utan översiktsplanen innehåller normalt omväxlande såväl beskrivande delar som konkreta ställningstaganden. Det är därför inte motiverat att behålla kravet på en särskild planbeskrivning, utan nuvarande bestämmelser om att översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet bedöms tillräckliga. För att ändå tydliggöra behovet av en redovisning av planeringsförutsättningarna föreslås att även *bakgrunden* till kommunens ställningstaganden tydligt ska kunna utläsas. Vidare kan framhållas att den funktion som dagens bestämmelser om planbeskrivning syftar till även tillgodoses genom förslaget till bestämmelser i 4 kap. 1 § om att överordnade mål och intressen ska redovisas.

Det bör betonas att bestämmelserna syftar till att också fortsättningsvis ge stöd för att översiktsplaneringen utnyttjas för att redovisa och analysera de samlade konsekvenserna av skilda utvecklingsalternativ eller förslag inom ramen för ett helhetsperspektiv. Erfarenheterna av konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen visar att konsekvensbeskrivningarna redovisas på olika sätt och fyller olika funktioner i översiktsplaneringen. Dessa erfarenheter talar för att kommunen som hittills bör kunna välja inriktning och omfattning på konsekvensbeskrivningen i varje särskilt fall. I sammanhanget bör erinras om att det av bestämmelserna i 4 kap. 2 a § följer att – i de fall en särskild miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska upprättas – ska denna utgöra en särskild handling eller en tydlig del av översiktsplanens handlingar under hela planeringsprocessen och även efter antagandet.

Sambanden mellan den kommunomfattande översiktsplanen och geografiska fördjupningar eller tillägg för verksamheter och intresseområden bör redovisas

Syftet med kommitténs förslag i det föregående avsnittet är att underlätta ändringar av översiktsplanen genom fördjupningar för ett geografiskt område eller tillägg för en verksamhet eller intresseområde. För att säkerställa att sådana ändringar ska ses i relation till

kommunens samlade översiktliga planering föreslås ett uttryckligt krav på att ändringar av den kommunomfattande översiktsplanen ska redovisa innebörd och verkningar för planen som helhet. Bestämmelserna bör kunna tas till utgångspunkt för olika typer av redovisningar av sambanden. I enklaste fall, till exempel vid en fördjupning som innebär mer preciserade ställningstagande som stämmer överens med den kommunomfattande planen, kan detta ske genom en kortfattad beskrivning av planens syfte och bakgrund. I andra fall, till exempel då ett tillägg innebär en faktisk ändring av tidigare ställningstaganden, ställs krav på mer omfattande analyser och klargöranden för att ändringens innebörd ska kunna förstås.

Invändningar från länsstyrelsen och en annan kommun bör framgå av översiktsplanen

I likhet med dagens bestämmelser bör det av den antagna översiktsplanen framgå om länsstyrelsen har haft invändningar i sådana sakfrågor som länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL särskilt ska bevaka. Vidare ska i likhet med vad som gäller i dag länsstyrelsens granskningsyttrande fogas till översiktsplanen. En redovisning av länsstyrelsens kvarstående invändningar inför antagandet innebär att kommunfullmäktige och de myndigheter som använder planen får klart för sig var det råder delade meningar och därmed underlag för sitt handlande (prop. 1985/86:1 s. 535–536).

Som en följd av kommitténs överväganden om en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunen och staten när det gäller mellankommunal samordning föreslås att även invändningar från andra kommuner ska anmärkas i planen. För att inte tynga redovisningen bör det i lagtexten preciseras att enbart sådana invändningar som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser behöver framgå. Det skulle i och för sig kunna övervägas att även införa regler om att yttranden från andra kommuner ska fogas till översiktsplanen. En sådan bestämmelse skulle dock kunna innebära omfattande bilagor till översiktsplanen. Det centrala är att det av översiktsplanen framgår i vilka delar det finns invändningar från andra kommuner.

6.9 Samråd i översiktsplaneringen

Kommitténs bedömning och förslag
Det bör ges stöd för en stegvis samrådsprocess, där kommunen ges ett större utrymme att avgöra när och hur samrådet ska bedrivas. Samrådet ska syfta till att diskutera målen och planeringsförutsättningarna, att utveckla planeringsunderlaget samt att ge möjlighet till insyn och påverkan på förslag till ställningstaganden om den fysiska miljön. Berörda kommuner ska ges tillfälle att samverka kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

6.9.1 Gällande bestämmelser

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, ska kommunen enligt bestämmelserna i 4 kap. 3 § PBL 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 ska beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är enligt 4 § 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 ska redovisas i en samrådsredogörelse.

De relativt utförliga kraven på samråd i nuvarande bestämmelser motiveras av önskemål att garantera insyn och inflytande för medborgare, länsstyrelsen, grannkommuner och berörda organ (prop. 1984/85:1 s. 135). Att samråd alltid ska ske med de myndigheter och organ som har en ansvarsställning i planprocessen, nämligen länsstyrelsen, regionplaneorgan samt angränsande kommuner betonas (prop. 1985/86:1 s. 136). Därutöver syftar bestämmelserna till att säkerställa att även andra – till exempel intresseorganisationer, lokala miljögrupper samt markägare – som kan ha ett väsentligt intresse av planförslaget ska beredas tillfälle till samråd. Med uttrycket ”beredas tillfälle till” markeras att kommunen inte ska behöva ha någon uppsökande verksamhet för att nå andra intressenter, och till exempel inte behöva gå ut till var och en med information (s. 537). Bestämmelserna om samråd ändrades år 1996, dels i syfte att förtydliga att även sammanslutningar och enskilda i övrigt

som har ett väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd, dels att tydliggöra samrådets syfte att få insyn i planarbetet och att påverka planens utformning.

6.9.2 Erfarenheter och problem

Vid PBL-kommitténs möten och seminarier har det samstämmigt betonats att styrkan i översiktsplaneringen ligger i den breda och öppna processen, och att denna är en förutsättning för en bra översiktsplan. Samtidigt anses att kraven på samråd och utställning medför omfattande arbetsinsatser, som inte alltid motsvarar nyttan och som sammantaget innebär att planeringsprocessen riskerar att bli utdragen och omständlig. En konsekvens är att omvärldsanalys och planeringsförutsättningar hinner bli föråldrade och att den slutligt antagna översiktsplanen därmed riskerar att bli inaktuell. De omfattande processkraven anses vara en bidragande orsak till att översiktsplaneringen många gånger bedrivs i oreglerade former vid sidan av PBL.

Två offentliga skeden i översiktsplaneringen ifrågasätts

Nuvarande bestämmelser innebär att kommunen måste genomföra två offentliga skeden i översiktsplaneringen, dels vid samrådet, dels vid utställningen inför fullmäktiges antagande. En generell reflektion är att reglerna för samråd och utställning av översiktsplanen har stora likheter med de bestämmelser som gäller för de rättsverkande planinstrumenten, vilket kan ifrågasättas med tanke på att översiktsplanen har en vägledande funktion. Bestämmelserna ställer exempelvis preciserade krav på såväl det underlag som ska ligga till grund för både samråd och utställning som hur synpunkter och förslag ska ställas samman och redovisas.

Samrådet bedrivs på olika sätt

Arbetet med att ta fram och analysera underlag och att omsätta de övergripande förutsättningarna till ett sammanvägt förslag kräver i regel både tid och omfattande resurser. Innan förslaget till översiktsplan skickas ut för samråd blir det i regel föremål för en politisk förankring i ansvarigt politiskt organ. Detta kan innebära att de

faktiska möjligheterna att påverka beslutsunderlaget och planens utformning är mer begränsade än om samrådet sker mer förutsättningslöst i tidigare skeden. I praktiken inleder dock många kommuner sin kommunomfattande översiktsplanering med att ta fram ett program, som ibland blir föremål för samråd med såväl medborgare och intresseorganisationer som länsstyrelsen och andra berörda myndigheter. I programmet diskuteras ofta de viktigaste strategiska frågeställningarna, bland annat när det gäller mål, planeringsförutsättningar, regionala aspekter och frågeställningar, omvärldsförändringar etc. Det förekommer också att alternativa utvecklingsstrategier eller scenarier tas till utgångspunkt för samrådet.

Det anses svårt att väcka medborgarnas intresse

Kommunerna bedriver i dag samrådet med medborgare, myndigheter och berörda organ på flera olika sätt. När det gäller myndigheter sker normalt någon form av skriftlig remiss, men även direktkontakter och möten förekommer. Erfarenheterna visar att det är svårt att väcka intresse för och engagera medborgare i de förhållandevis abstrakta och långsiktiga frågorna i den översiktliga planeringen på kommunomfattande nivå. Detta gäller särskilt i kommuner med större städer, medan det i många små kommuner finns en potential i närheten mellan förtroendevalda, föreningar och lokala boendegrupper.

Den vanligaste formen för samrådet med medborgarna har enligt Kommunförbundets rapport – åtminstone under arbetet med den första översiktsplanen – varit att inbjuda till öppna samrådsmöten om ett förslag till översiktsplan (70 procent av kommunerna). Mötena förläggs ofta lokalt, dvs. i olika kommundelar. Det finns emellertid tydliga tendenser till att samrådet med medborgare sker i nya former, framförallt i arbetet med den andra översiktsplanen. Alltfler kommuner – nästan var fjärde kommun – utnyttjar Internet för att kommunicera förslaget såväl vid samrådet som vid utställningen. Riktade insatser för att involvera olika befolkningsgrupper har blivit allt vanligare, till exempel genom att låta barn och ungdomar ge synpunkter via skolorna. Samtidigt har det även påtalats att det finns en risk att resurstarka grupper och invånare, som inte sällan företräder särintressen, ges större möjligheter att påverka på bekostnad av svaga befolkningsgrupper. Här betonas

det politiska ansvaret att svara för medborgarnas allmänna intressen.

6.9.3 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av erfarenheterna och önskemålen om en snabbare beslutsprocess kan det ifrågasättas om det finns skäl att fortsättningsvis ställa generella krav på två offentliga skeden i översiktsplaneringen. Också det faktum att översiktsplanen inte har rättsverkan gentemot enskilda talar för att processen totalt sett bör kunna förenklas och förkortas. En huvudlinje i kommitténs förslag är att förstärka, men samtidigt förenkla, samrådet och att tydliggöra samrådets syfte att komma fram till ett väl underbyggt planförslag. Ett motsatt förhållningssätt, som i stället skulle innebära att utställningen slopas, har också diskuterats. Det är dock mindre lämpligt att helt slopa kravet på utställning. Utställningen fyller en viktig funktion genom att olika intressenter ges en möjlighet att lämna synpunkter på det förslag som avses föras vidare till fullmäktige för antagande. Det är framförallt viktigt att länsstyrelsen ges tillfälle att i ett sent skede lämna ett sammanvägt granskningsyttrande för statens räkning. Däremot finns det skäl att diskutera möjligheterna att i vissa fall medge ett enklare förfarande vid utställningen. Kommitténs förslag när det gäller utställningen redovisas i nästa avsnitt.

Samrådet med medborgare, berörda intressenter och myndigheter kan anses vara en förutsättning för att översiktsplanen ska få en legitimitet och vara användbar i beslutsfattandet. Inte minst om översiktsplanen ska kunna läggas till grund för förenklingar i efterföljande detaljplaneläggning är det angeläget att översiktsplaneringen tillgodoser behoven av förankring och inflytande. PBL bör därför också fortsättningsvis ställa krav på samråd. Erfarenheterna av hur samrådet bedrivs i praktiken samt önskemålen om förenklingar har dock tagits till utgångspunkt för kommitténs förslag till förändringar för att både tydliggöra samrådets syfte och snabba upp processen.

Bestämmelserna bör ge ett större utrymme för när och hur samrådet bedrivs

Tidiga diskussioner om översiktsplaneringens syfte och inriktning kan – inte minst på den kommunomfattande nivån – stimulera till en bred diskussion om strategiska framtidsfrågor och ge bättre möjligheter att förbättra kunskapsunderlaget. Nuvarande bestämmelser förutsätter dock att samrådet sker med utgångspunkt från ett konkret planförslag.

Det finns enligt kommittén inte anledning att behålla nuvarande regler om att samråd ska ske kring ett konkret planförslag. Lagstiftningen bör i stället säkerställa att det ges möjlighet till en offentlig debatt i tidiga skeden av översiktsplaneringen på sätt som kommunen finner lämpligt i förhållande till planeringsförutsättningarna och planens syfte. Lagstiftningen bör ge stöd för skilda arbetssätt i samrådet och inte entydigt lägga fast när eller på vilket underlag samrådet med kommunmedborgare m.fl. ska ske.

Det finns heller inga skäl att ställa krav på att resultatet av samrådet ska ställas samman i en samrådsredogörelse. Det får förutsättas att kommunen på lämpligt sätt ställer samman resultatet och beaktar synpunkterna i det fortsatta arbetet.

Bestämmelserna bör betona behovet av samråd med såväl myndigheter som medborgare

Mot bakgrund av erfarenheterna och önskemålet att öppna för att samrådet ska kunna bedrivas på olika sätt är det inte längre motiverat att behålla den nuvarande lydelsen som anger vilka som kommunen ska samråda med respektive vilka som ska beredas tillfälle till samråd. Av bestämmelserna bör tydligt framgå att samrådet alltid ska omfatta länsstyrelsen och regionplaneorgan samt kommuner, vilka samtliga har uttryckliga uppgifter enligt PBL. I detta sammanhang bör poängteras länsstyrelsens ansvar enligt 10 § plan- och byggförordningen att hålla statliga myndigheter underrättade om planarbetet och myndigheternas skyldighet att förmedla sina synpunkter till länsstyrelsen. Detta innebär att länsstyrelsen normalt förmedlar samrådshandlingarna till berörda myndigheter samt även hämtar in synpunkter från dessa.

Utöver samråden med dessa parter bör det även framgå att medborgare samt berörda myndigheter, organ och sammanslutningar

som har ett väsentligt intresse av översiktsplaneringen ska ges möjlighet att delta i samrådet. Bland de organ som har ett väsentligt intresse av översiktsplaneringen bör särskilt nämnas de självstyrelseorgan samt kommunala samverkansorgan med särskilt ansvar för arbetet med regional utveckling. Också huvudmän för kollektivtrafiken, företag som svarar för energi- och vattenförsörjning samt avfallshantering är exempel på sådana organ som kan anses ha väsentliga intressen att medverka i översiktsplaneringen. Med sammanslutningar avses såväl bransch- och intresseorganisationer som lokala föreningar och grupper.

Syftet med samrådet bör göras tydligare

För att ge stöd för ett stegvist samrådsförfarande bör även bestämmelserna om syftet med samrådet ändras. Av bestämmelserna bör framgå att samrådet syftar till att diskutera målen och planeringsförutsättningarna, att utveckla planeringsunderlaget samt att ge möjlighet till insyn och påverkan på förslag till ställningstaganden om kommunens fysiska utveckling.

Kommunen bör samverka med berörda kommuner i frågor av gemensamt intresse

Utöver det generella kravet på samråd med kommuner som berörs bör bestämmelserna även säkerställa att det sker en reell mellankommunal samverkan i tidiga skeden av översiktsplaneringen kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser. Förslaget, som utvecklas närmare i avsnitt 5.11.2, syftar till att det ska ses som en självklar del av planeringsprocessen att diskutera övergripande och gemensamma frågor i samverkan mellan berörda kommuner. Syftet är att stimulera till ett ömsesidigt utbyte som kan avse en grupp kommuner eller en del av regionen och inte bara grannkommuner.

Bestämmelserna om samråd bör samlas i en paragraf

Med ovanstående förutsättningar bör man – såsom det ursprungligen föreslogs i Plan- och byggutredningens delbetänkande Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36 s. 298 f.) och i likhet med be-

stämmelserna om detaljplaneläggning – samla bestämmelserna som rör samrådet i en paragraf. Syftet med förslaget till bestämmelser i 3 § är sammanfattningsvis att ge stöd för att samrådet kan ske såväl i ett tidigt programskede genom diskussioner om mål och förutsättningar som kring ett mer utvecklat planförslag.

6.10 Utställning av förslag till översiktsplan

Kommitténs bedömning och förslag
Det bör medges vissa förenklingar av förfarandet vid utställningen utan att syftet med utställningen begränsas. Utställningstiden ska kunna förkortas vid ändring av översiktsplanen genom geografiska fördjupningar och tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden. Utställningen ska i vissa fall kunna ersättas med en underrättelse till berörda i syfte att förenkla processen vid löpande revideringar som fullföljer den kommunomfattande översiktsplanens inriktning.

6.10.1 Gällande bestämmelser

Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas ska kommunen enligt 4 kap. 6 § PBL ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden. I 8 § finns bestämmelser om vilka handlingar som ska ställas ut. Enligt 7 § ska kungörelse om utställningen av planförslaget anslås minst en vecka före utställningstidens på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse ska, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

6.10.2 Erfarenheter och problem

Som redovisats ovan har kraven på både samråd och utställning av översiktsplanen ifrågasatts. Värdet och betydelsen av bestämmelserna om en särskild utställning har även kritiserats. Det framhålls att arbetet både inför och efter utställningstiden kräver tid och resurser, utan att planens innehåll utvecklas nämnvärt. Utställningen

förutsätter exempelvis en inomkommunal process, där synpunkterna från samrådet ska läggas till grund för överväganden och beslut om omarbetning. Också efter utställningen och inför kommunfullmäktiges antagande ska yttranden sammanställas i ett utlåtande och planförslaget eventuellt revideras. Om revideringarna innebär väsentliga ändringar ska planförslaget ställas ut på nytt. Kraven på både samråd och utställning har från kommunalt håll framhållits som ett av skälen till att man väljer att ta fram program för större sammanhängande områden i stället för att bedriva översiktsplaneringen enligt PBL:s regler. Vidare har det framförts önskemål om en kortare utställningstid.

6.10.3 Överväganden och förslag

Av skäl som redovisats i det föregående avsnittet bör bestämmelserna om utställning av planförslaget behållas, men samtidigt förenklas. Utställningen fyller en viktig funktion som en sista avstämning inför antagandet och innebär att fullmäktige får ett fullständigt underlag för sitt beslut. Förslaget att kommunen friare ska kunna avgöra på vilket underlag samrådet ska bedrivas markerar ytterligare detta behov, där utställningen utgör sista ledet i dialogen med myndigheter, allmänheten och berörda intressenter. Framförallt innebär utställningen att invändningar i sådana frågeställningar som länsstyrelsen för statens räkning särskilt ska bevaka blir kända genom länsstyrelsens granskningsyttrande. Det är också viktigt att invändningar från andra kommuner synliggörs vid utställningen inför fullmäktiges antagande, som ett led i förslaget om översiktsplaneringen ska bli föremål för en regional dialog om frågor av mellankommunalt och regionalt intresse. Nuvarande bestämmelser om utställningen är dock i likhet med bestämmelserna om samrådet relativt detaljerade och ställer i vissa avseenden långtgående krav på både förfarandet och handlingarna. Syftet med kommitténs förslag är att medge vissa förenklingar vid utställningen, utan att syftet med utställningen begränsas.

Tiden för utställning bör förkortas när det gäller fördjupningar och tillägg

Minimitiden för utställningen bör enligt kommitténs mening också fortsättningsvis vara två månader. Både för berörda myndigheter och enskilda är det angeläget att det ges tillräcklig tid för att kunna bedöma innebörden av ett förslag till en kommuntäckande översiktsplan. Inte minst länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen förutsätter att det ges en rimlig tid för granskningsyttrandet. De faktiska effekterna av en förkortad utställningstid skulle möjligen också kunna ifrågasättas, åtminstone i de fall utställningen avser förslag till en ny eller omarbetad kommunomfattande översiktsplan, där den totala tidsåtgången sträcker sig över flera år.

Däremot finns det skäl att föreslå en kortare utställningstid när en översiktsplan ändras genom en fördjupning för ett geografiskt område eller ett tillägg för verksamheter och intressen. I dessa fall är planprocessen totalt sett ofta kortare, varför en kortare utställningstid sannolikt innebär en önskvärd effektivisering av arbetet. Kommittén föreslår därför att utställningen ska kunna förkortas till en månad då översiktsplanen ändras.

Utställningen bör kunna ersättas med underrättelse till berörda i vissa fall

Det kan vidare ifrågasättas om det är befogat att alltid ställa krav på en särskild utställning vid ändringar av översiktsplanen. Som ett led i strävanden att ge stöd för fortlöpande revideringar av översiktsplanen är det motiverat att i vissa fall införa möjligheter till ett enklare förfarande genom att hoppa över utställningen då översiktsplanen ändras. En förutsättning bör vara att ändringen i sina huvuddrag stämmer överens med de övergripande ställningstagandena i den kommunomfattande översiktsplanen. Utställningen föreslås i dessa fall kunna ersättas av underrättelse till länsstyrelsen och berörda intressenter med möjlighet för dessa att lämna skriftliga synpunkter under tre veckor.

Då översiktsplanen revideras till följd av helt nya anspråk eller intressen som inte har behandlats tidigare eller berör hela kommunen bör det dock inte ges möjlighet att hoppa över utställningen. Krav på särskild utställning ska således ställas om det är fråga om

en total omarbetning eller väsentlig ändring av den kommunomfattande översiktsplanen.

Reglerna om när kungörelse ska ske bör justeras

Kommittén föreslår vidare en redaktionell ändring av bestämmelserna i 4 kap. 7 §. Förslaget, som har framförts vid PBL-kommitténs seminarier, innebär ett slopande av kravet på att kungörelse om utställning ska ske minst en vecka före utställning. Detta krav anses leda till att både medborgare och berörda intressenter förväntar sig att utställningen börjar samtidigt som kungörelsen sker. Av bestämmelserna bör i stället framgå att kungörelse ska ske före utställningstidens början.

Bestämmelserna om handlingar vid utställningen förenklas

Ett av de övergripande syftena med kommitténs förslag när det gäller översiktsplanering är att kommunen ska ges större utrymme att anpassa översiktsplanens innehåll och utformning efter behov, förutsättningar och planens syfte. I konsekvens med detta bör även nuvarande bestämmelser i 4 kap. 8 § om handlingar vid utställningen förenklas. Utställningsförslaget ska ju i hög grad överensstämma med det förslag som förs till fullmäktige för antagande. Det finns inga skäl att i lagstiftningen ställa krav på att gällande översiktsplan ska redovisas vid utställningen. Av förslaget till nya bestämmelser i 4 kap. 2 § om översiktsplanens utformning framgår att – om den antagna översiktsplanen innebär en ändring av översiktsplanen – ska innebörden och effekterna för helheten redovisas. Det får vidare anses självklart att kommunen därutöver ställer ut sådant underlag av betydelse som inte redovisas i planförslaget. Det finns därför inte skäl att ställa särskilda krav på kompletterande handlingar utöver den miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken som enligt 4 kap. 2 a § ska följa planförslaget om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om den upprättats som särskild handling.

6.11 Antagande av översiktsplanen

Kommitténs bedömning och förslag
Översiktsplanen ska också fortsättningsvis antas av fullmäktige med hänsyn till planens karaktär av långsiktigt handlingsprogram och funktionen som beslutsunderlag vid efterföljande planläggning och beslut. Av utställningsutlåtandet bör även framgå hur samrådet har bedrivits. Om ändringar efter utställningen berör en begränsad krets av enskilda och andra intressenter ska en ny utställning kunna ersättas med en underrättelse till dessa.

6.11.1 Gällande bestämmelser

Efter utställningstiden ska kommunen enligt 4 kap. 10 § PBL sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, ska ny utställning ske. Översiktsplanen ska enligt 11 § antas av kommunfullmäktige. Enligt 13 § ska – när kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft – planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till Boverket, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.

I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 135) ansågs att det var självklart att översiktsplanen ska antas av fullmäktige och att någon möjlighet till delegation inte borde finnas. Det framhålls dock (s. 547) att detta inte utesluter att kommunstyrelsen har ansvaret för planeringen eller att byggnadsnämnden i vissa fall ges uppdraget att svara för det tekniska planarbetet.

6.11.2 Överväganden och förslag

Nuvarande bestämmelser om utlåtande efter utställningen bör behållas men innehållet utvidgas

Som framhållits tidigare fyller utställningen en viktig funktion inför antagandet av översiktsplanen. Det är angeläget att fullmäktige vid beslutstillfället har klart för sig vilka invändningar och synpunkter som har förts fram när det gäller planförslaget. Detta

framgår på ett tydligt sätt av de gällande bestämmelserna, som således bör behållas. Som en konsekvens av förslaget att förenkla samrådet och slopa kravet på en särskild samrådsredogörelse bör utställningsutlåtandet emellertid även redogöra för hur samrådet har bedrivits och hur inkomna synpunkter har beaktats. Kommittén föreslår att detta uttrycks i bestämmelserna i 4 kap. 10 §. Därmed tydliggörs att utställningen utgör en slutpunkt för den offentliga dialogen om översiktsplaneringen.

Ändringar efter utställningen ska i vissa fall kunna hanteras på ett enklare sätt

Dagens bestämmelser förutsätter att ny utställning måste ske om förslaget till översiktsplan ändras väsentligt. Det kan ifrågasättas om väsentliga ändringar alltid måste leda till ett nytt utställningsförfarande med kungörelse etc. Ändringar efter utställningen kan exempelvis ibland göras för att tillgodose lokala önskemål eller frågeställningar som berör enbart en avgränsad krets av sakägare. I dessa fall bör en förnyad utställning kunna ersättas med ett underrättelseförfarande med möjligheter för de berörda att yttra sig inom tre veckor. Bestämmelserna bör ändras för att möjliggöra en sådan ordning.

Översiktsplanen bör också fortsättningsvis antas av fullmäktige

Enligt nuvarande bestämmelser ska översiktsplanen antas av kommunfullmäktige. Denna princip bör också fortsättningsvis vara grundläggande när det gäller beslut om antagande eller omarbetning av översiktsplanen. Den inriktning mot strategiska och långsiktiga visioner som många kommuner har valt i arbetet med den kommunomfattande översiktsplaneringen och som föreslås ges ett uttryckligt stöd i PBL:s bestämmelser understryker vikten av att det politiska ställningstagandet sker i kommunens högsta beslutande organ. Det är vidare angeläget att de ställningstaganden som förutsätts vara vägledande såväl vid kommunens egna beslut som vid andra myndigheters ställningstaganden är tydligt politiskt förankrade för att kunna tillmätas betydelse.

6.12 Prövning av översiktsplanens aktualitet

Kommitténs bedömning och förslag
Syftet med prövningen av översiktsplanens aktualitet behöver tydliggöras. Ställningstagandet ska kunna ge utgångspunkter för en eventuell omarbetning av översiktsplanen. Ställningstagandet ska grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses. En aktuell översiktsplan eller ett tydligt ställningstagande till att översiktsplanen är aktuell ska utgöra en förutsättning för efterföljande förenklingar i detaljplaneläggningen. Före fullmäktiges beslut ska förutom redogörelse från länsstyrelsen även andra berörda kommuner ges tillfälle att lämna synpunkter i sådana frågor som har mellankommunal betydelse eller som har påverkan utanför kommungränsen.

6.12.1 Gällande bestämmelser

Varje kommun ska enligt 1 kap. 3 § PBL ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Kommunfullmäktige ska enligt 4 kap. 14 § minst en gång per mandatperiod ta ställning till planens aktualitet. Före beslutet ska 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.

Det generella kravet på en aktuell översiktsplan är enligt 1 kap. 3 § grundläggande i PBL. Det betonades redan i PBL-propositionen (prop. 1985/86:1 s. 462) att kommunen själv avgör om översiktsplanen är aktuell och att detta bör ligga i kommunens eget intresse. En uppfattning som uttrycktes i förarbetena var att kommunfullmäktige minst varannan mandatperiod – dvs. vid PBL:s ikraftträdande vart sjätte år, men i dag vart åttonde år – tar upp översiktsplanen till en helhetsbedömning. Bestämmelserna om aktualitetsprövningen, som infördes år 1996 syftade bland annat till att ge möjlighet till en samlad politisk diskussion om översiktsplanen (prop. 1994/95:230 s. 66–67). Det ansågs angeläget att kommuninvånare, intresseorganisationer m.fl. får klarlagt om översiktsplanen fortfarande är ett uttryck för de övergripande politiska målen i kommunen, liksom att enskilda intressenter får veta om

planen speglar den aktuella politiska inställningen till bebyggelseutvecklingen. Vidare betonades att det var angeläget att underlag och anspråk från statliga myndigheter regelbundet blir föremål för politiska överväganden i kommunen.

6.12.2 Erfarenheter och problem

Under utredningen har det ibland framförts att bestämmelserna om ställningstagande till översiktsplanens aktualitet är oklara och ansetts att prövningen inte fyller sin funktion. Samtidigt är uppslutningen kring behovet av en löpande översiktlig planering stor. Kritiken har bland annat lagts till grund för förslag att tydliggöra syftet med prövningen. Boverkets löpande kartläggning av översiktsplaneläget och Svenska Kommunförbundets enkät till kommunerna bekräftar emellertid inte helt dessa invändningar. Med stöd av dessa kartläggningar kan följande erfarenheter redovisas:

- *Majoriteten av kommunerna har någon gång tagit ställning till översiktsplanens aktualitet*
  Enligt resultaten av Kommunförbundets enkät i början av år 2004, som besvarades av 223 av landets 290 kommuner, hade närmare 60 procent av kommunerna tagit ställning till aktualiteten under föregående eller innevarande mandatperiod. Boverkets kartläggning, baserad på uppgifter från länsstyrelserna i juni samma år, anger siffran till knappt 40 procent hittills under denna mandatperiod (2003–2006)[3].
- *Fullmäktiges ställningstagande har i tre av fyra kommuner inneburit en startpunkt för en omarbetning*
  Ett ställningstagande till aktualiteten avser enbart i vilken utsträckning översiktsplanens intentioner fortfarande är aktuella med hänsyn till nya förutsättningar m.m. Innehållet i planen ändras således inte i något avseende. Däremot kan prövningen – i de fall planen anses vara inaktuell – innebära en möjlighet till beslut om att inleda en omarbetning av planen. Prövningen i närmare 75 procent av de drygt 120 kommuner som i svaren på Kommunförbundets enkät angett att de har prövat översiktsplanens aktualitet innebar samtidigt ett beslut att inleda en omarbetning av översiktsplanen.

[3] Uppgifterna bör enligt Boverket tolkas med viss försiktighet, eftersom några länsstyrelser kan ha noterat ställningstaganden också från den förra mandatperioden.

- *Kommuner där en andra översiktsplan har antagits eller där arbetet pågår har i regel inte tagit ställning till översiktsplanens aktualitet*
  Ett huvudsakligt skäl som uppges av 40 av de kommuner som inte hade tagit ställning till översiktsplanens aktualitet är att man har påbörjat ett arbete med en helt ny översiktsplan. Av Boverkets sammanställning framgår att endast ett fåtal (36) kommuner varken hade tagit ställning till översiktsplanens aktualitet eller påbörjat en omarbetning.
- *Fördjupningar av översiktsplanen kan vara ett sätt att hålla planen aktuell*
  Av flera skäl har många kommuner i stället för att inleda ett översynsarbete upprättat och antagit fördjupningar av den första översiktsplanen. I 23 av de 36 kommuner som inte har tagit ställning till aktualiteten och heller inte påbörjat en total översyn har översiktsplanen ändrats genom fördjupningar – varav många har två eller flera fördjupningar.
- *Ett begränsat antal små kommuner har inte tagit ställning till översiktsplanens aktualitet och heller inte inlett ett översiktsplanearbete*
  En analys av Boverkets material visar att endast ett tiotal kommuner i landet varken har prövat översiktsplanens aktualitet eller genomfört och påbörjat en översyn eller en ändring genom fördjupningar. Dessa kommuner är genomgående befolkningsmässigt mycket små (mellan 2 600 och 14 000 invånare) med vikande eller stagnerande befolkningsutveckling i inlandet. Mot bakgrund av de diskussioner som bland annat har förts vid möten med företrädare för de små kommunerna kan man förmoda att det svaga förändringstrycket och kommunernas resurssituation har stor betydelse för bristen på översiktsplanering och även för ställningstagandet till översiktsplanens aktualitet.

6.12.3 Överväganden och förslag

Syftet och innebörden med aktualitetsprövningen bör tydliggöras i lagtexten

Att vissa kommuner inte har tillämpat bestämmelserna om aktualitetsprövning ger inte underlag för en generell slutsats att lagstiftningen brister eller att det finns ett ointresse för översiktsplaneringen. Sammanfattningsvis visar erfarenheterna att det finns många skäl till varför kommunerna inte tillämpat bestämmelserna om prövning av översiktsplanens aktualitet. I de flesta fall tycks orsaken vara att kommunen relativt nyligen har antagit en ny översiktsplan eller att ett mer omfattande revideringsarbete pågår. Det är dock troligt att det också saknas en kunskap om det grundläggande syftet med reglerna om aktualitetsprövning – att ge stöd för återkommande politiska helhetsbedömningar. Detta bekräftas delvis av Kommunförbundet som i den ovan nämnda skriften konstaterar att aktualitetsprövningen utgör en möjlighet till en politisk diskussion om strategiska frågor, men att den för många kommuner uppfattas som en formell detalj som ibland prioriteras bort. Också vid kommitténs möten och seminarier har värdet av en återkommande politisk avstämning i översiktsplanering betonats, samtidigt som några har efterlyst att syftet med prövningen ska klargöras. Dessa erfarenheter och synpunkter bör enligt kommitténs mening tas till utgångspunkt för en ändring av bestämmelserna i syfte att tydliggöra att prövningen ska mynna ut i ett tydligt ställningstagande till om den gällande översiktsplanen och dess olika delar sammantaget speglar kommunens aktuella syn på utvecklingen eller om översiktsplanen behöver ses över.

Om planen inte anses aktuell är det naturligt att prövningen också leder till att fullmäktige ger konkreta riktlinjer eller utgångspunkter för den översyn som behövs. I detta fall kan fullmäktiges beslut således utgöra en naturlig startpunkt för översynen och vid behov utgöra ett program för planeringen. Erfarenheterna visar att så har också skett i flera kommuner. Ett sådant förfarande ger möjligheter till att översiktsplanen ses som ett politiskt dokument som återkommande prövas av fullmäktige.

Det får anses självklart att något ställningstagande till aktualiteten inte behövs om en ny översiktsplan har antagits under mandattiden eller om arbetet med en omarbetning har inletts med sikte på

antagande under aktuell mandatperiod. Det behövs således inga särskilda regler om detta.

Ställningstagande bör grundas på en samlad värdering av den gällande översiktsplanen

Det har också framförts att det är oklart på vilket underlag fullmäktiges ställningstagande bör ske. Det är naturligtvis svårt för fullmäktige att enbart med utgångspunkt från den gällande översiktsplanen bedöma om översiktsplanen speglar aktuella förutsättningar. Bedömningen kräver i regel ett underlag som ger en uppfattning om tillämpningen av den gällande översiktsplanen och dess olika delar liksom om det finns nya förutsättningar och anspråk. Särskilt i större kommuner med hög aktivitet i planering och byggande torde det krävas ett relativt omfattande underlag i dessa avseenden. För att säkerställa detta föreslås bestämmelser som ställer krav på att ställningstagandet ska grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses.

Synpunkter från länsstyrelsen och angränsande och berörda kommuner bör inhämtas

I likhet med dagens bestämmelser bör det ställas krav på att länsstyrelsen ska redogöra för sådana statliga intressen som kan vara av betydelse vid prövningen av översiktsplanens aktualitet. Mot bakgrund av den ändrade ansvarsfördelningen mellan kommunen och staten när det gäller den mellankommunala samordningen bör bestämmelserna kompletteras med krav på att inhämta synpunkter från berörda kommuner. Syftet är att kommunerna ska beredas tillfälle att lämna synpunkter på översiktsplanens behandling av sådana frågor som har ett intresse för flera kommuner eller som kan ha effekter utanför kommunens gränser.

En aktuell översiktsplan ger bättre förutsättningar för förenklingar vid detaljplaneläggningen

Det finns anledning att förutsätta att nyanserade krav på innehåll, förenklingar av förfarandet samt ökad nytta för översiktsplane-

ringen kan medverka till att kraven på en obligatorisk och aktuell kontinuerlig översiktsplanering uppfylls i högre grad än för närvarande. De erfarenheter och synpunkter som har kommit fram talar för att den bristande efterlevnaden av bestämmelserna om en aktuell översiktsplan i många kommuner också hänger samman med synen på översiktsplanens nytta vid efterföljande beslut. Kommitténs förslag i avsnitt 7.7.3 syftar bl.a. till att förenkla detaljplaneläggningen om det finns ett utryckligt stöd i översiktsplanen. Det får förutsättas att kommunens möjligheter att utnyttja dessa möjligheter, exempelvis undvara program och hoppa över samrådet, ökar om översiktsplanen har antagits nyligen eller har blivit föremål för ett tydligt ställningstagande i fråga om aktualiteten.

6.13 Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen

Kommitténs bedömning och förslag
Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen bör också fortsättningsvis vara att företräda och samordna statens intressen. Tyngdpunkten i länsstyrelsens medverkan bör ligga vid att tillhandahålla underlag och råd i tidiga skeden av planeringsprocessen. Bestämmelserna om länsstyrelsens granskningsyttrande vid utställningen bör ändras för att svara mot kommunens ansvar för att beakta frågor av mellankommunal betydelse.

6.13.1 Gällande bestämmelser

Länsstyrelsens grundläggande ansvar som statens företrädare gentemot kommunerna i PBL kommer särskilt till uttryck i bestämmelserna om översiktsplaneringen, framförallt mot bakgrund av översiktsplaneringens centrala roll som forum för en dialog mellan kommunen och staten. Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen följer också av bestämmelserna i 6 kap. 20 § miljöbalken samt i 10 § plan- och byggförordningen. Dessa innebär att länsstyrelsen ges ett tydligt ansvar att fortlöpande ställa samman och förmedla underlag från statliga myndigheter och att hålla myndigheterna underrättade om planarbetet.

Det statliga inflytandet förutsätts i huvudsak ske under samrådet, varvid länsstyrelsens övergripande uppgift enligt 4 kap. 5 § PBL är att ta till vara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen

ska vid samrådet tillhandahålla underlag om allmänna intressen enligt 2 kap. samt om sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas, verka för att riksintressen enligt miljöbalken tillgodoses samt att sådana frågor som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Under samrådet har länsstyrelsen således en kunskapsförmedlande och rådgivande roll, samtidigt som ett viktigt syfte är att undvika ett statligt ingripande i rättsverkande planer och beslut om bygglov. Även om det inte uttryckligen framgår av bestämmelserna, förutsätts det i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 141) att länsstyrelsen lämnar ett särskilt yttrande vid samrådet.

Vid utställningen förutsätts att länsstyrelsen i första hand inriktar sina insatser på sådana frågor som kan leda till ingripande med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. Av länsstyrelsens granskningsyttrande vid utställningen ska enligt 4 kap 9 § framgå om förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt miljöbalken, förslaget kan medverka till att miljökvalitetsnormer överträds, sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt samt om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Syftet med bestämmelserna är att kommunfullmäktige inför antagandet får ett samlat statligt besked i vilka avseenden staten har sådana kvarstående invändningar mot planförslaget som kan leda till ingripande i efterföljande beslut enligt PBL (prop. 1985/86:1 s. 142).

I samband med prövningen av översiktsplanens aktualitet enligt 4 kap. 14 § ska 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. Ett motiv för dessa bestämmelser är att fullmäktige ska ha möjlighet att bedöma om nytt underlag från staten påverkar ställningstagandena i översiktsplanen (prop. 1994/95:230 s. 68).

6.13.2 Erfarenheter och problem

Kommittén har i avsnitt 2.4 redovisat några generella erfarenheter och problem som rör bl.a. länsstyrelsens olika roller och uppgifter i PBL. De problem som har förts fram är i hög grad relevanta i översiktsplaneringen och handlar exempelvis om svårigheter att sortera

olika typer av nationella mål och intressen, avsaknad av en konstruktiv och kontinuerlig dialog om aktuella planeringsfrågor, kritik mot hanteringen av riksintressen, brist på entydiga och samordnade besked från staten i samråds- och granskningsyttranden samt bristande respekt för kommunens avvägningar för en god helhetslösning.

Enligt Svenska Kommunförbundets enkät till kommunerna år 2004 anser majoriteten av kommunala tjänstemän och planerare att länsstyrelsen fungerar mycket bra eller bra i sina olika roller i planeringen. De lägsta värdena gäller uppgiften att svara för den statliga samordningen, särskilt i översiktsplaneringen. I dessa fall anser närmare hälften av kommunerna att länsstyrelsen fungerar mindre bra eller dåligt. De kommentarer som har lämnats i enkäten speglar en efterfrågan på att länsstyrelsen ska bli mer aktiv, förbättra förmågan att göra sektorsövergripande sammanvägningar för statens räkning och hålla överenskomna tider.

6.13.3 Överväganden och förslag

Förbättringar bör i första hand mötas genom ändrade arbetssätt och kompetensutveckling

Som kommittén framhåller i avsnitt 2.5 är de redovisade problemen i hög grad förknippade med tillämpningsproblem, bristande kunskaper och insikt om roller samt förhållningssätt och arbetsmetoder. Förbättringar på dessa områden bör i första hand mötas genom ett medvetet förändringsarbete såväl inom respektive länsstyrelse som av länsstyrelserna gemensamt i samverkan med berörda myndigheter på central och regional nivå. Bestämmelserna som rör länsstyrelsens grundläggande roll och uppgifter i PBL speglar väl de förväntningar som bör ställas på länsstyrelsen som företrädare för statens intressen i vid mening. Kommittén föreslår därför inga förändringar i dessa. Också de bestämmelser som preciserar länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen som finns i PBL och miljöbalken med tillhörande förordningar är i stort sett lämpliga.

Det bör dock framhållas att kommitténs förslag att öka incitamenten för översiktsplaneringen och ge stöd för en mer strategisk översiktsplanering kommer att förutsätta betydande insatser också från länsstyrelsens sida. Det gäller inte minst den grundläggande uppgiften att svara för sammanställning och förmedling av underlag

om skilda nationella mål och intressen. Som framhålls i avsnitt 5.11.6 riktas förväntningar mot att länsstyrelsen lägger ökad vikt vid att tillhandahålla ett samordnat underlag i dessa avseenden, bl.a. för att ge stöd för en mellankommunal samverkan. I dessa avseenden kan det finnas skäl att förtydliga plan- och byggförordningen.

När det gäller den kritik som riktats mot hanteringen av områden av riksintresse vill kommittén lyfta fram förslaget att förtydliga bestämmelserna i 4 kap. 1 § PBL, som bl.a. syftar till att förtydliga behovet av en dialog mellan kommunen och länsstyrelsen om hur riksintressena ska avgränsas och tillgodoses. Också i dessa avseenden förutsätts att såväl länsstyrelsen som berörda centrala verk tar ansvaret för att precisera och aktualisera underlaget om riksintressen och att rätta till de olika brister i hanteringen som har förts fram.

Det behövs vissa justeringar av bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen

- Som en konsekvens av förslaget till nya bestämmelser i 2 kap. har kommittén tidigare föreslagit ändringar i 4 kap. 1 § som innebär att nuvarande krav på redovisning av miljö- och riskfaktorer tas bort. Motsvarande bestämmelse i 4 kap. 5 § 1 om länsstyrelsens uppgifter vid samrådet bör därför utgå.
- Kommitténs förslag att tydliggöra kommunens fulla ansvar för en mellankommunal samverkan bör även speglas genom ändringar i bestämmelserna i 4 kap. 9 § om granskningsyttrandets innehåll. Den tredje punkten i bestämmelsen bör därför utgå.

7 Detaljplanering

Sammanfattning
Ett grundläggande syfte med kommitténs förslag är att detaljplaner ska kunna göras relativt översiktliga genom att det tydliggörs att kraven när det gäller byggnaders utformning, och därmed sammanhängande grannerättsliga frågor, kan prövas i ett senare skede, antingen i bygglovet eller i vissa fall genom en ändring av detaljplanen. Därigenom förbättras möjligheterna till en detaljplaneläggning som kan lägga fast strukturen och vissa miljökvaliteter i ett större bebyggelseområde. De förändringar och förtydliganden som föreslås är följande.

- Kravet på detaljplan förtydligas när det gäller enstaka byggnader och anläggningar vars användning får en betydande miljöpåverkan.
- Detaljplaner bör i större utsträckning kunna göras mer översiktliga, bl.a. mot bakgrund av kommitténs förslag till förstärkning av bygglovsprövningen. En detaljplan bör så gott som uttömmande behandla frågor som rör mark- och vattenanvändning och byggandets omfattning, dvs. byggrätterna, men även kunna reglera frågor som rör byggnaders utformning i de fall det behövs för att tydliggöra bebyggelsens karaktär och struktur.
- Detaljplanen ska i vissa fall kunna ändras genom att kompletteras under planens genomförandetid för att konkretisera frågor som rör utformningen av byggnader och tomter samt för att reglera fastighetsindelning m.m. Även lovpliktens omfattning ska kunna ändras under genomförandetiden genom en ändring av detaljplanen.
- Förfarandereglerna för detaljplan förtydligas och justeras något. Syftet är att kunna förenkla processen, framför allt när frågorna har behandlats i översiktsplanen. PBL:s relativt begränsade möjligheter att medge mindre avvikelse från gällande plan

bibehålls. Med den nya inriktningen på detaljplanen blir dock syftet tydligare och detaljeringsgraden lägre och därmed förbättras möjligheten till planenlighet vid bygglovsprövningen.
- Bygglovsprövningen inom detaljplanelagt område ges ökad betydelse för möjligheten att hävda kraven när det gäller byggnaders utformning. Därigenom underlättas dels upprättandet av en mer översiktlig, strukturell detaljplan, dels bygglovsprövningen inom gällande äldre detaljplaner utan utformningsbestämmelser.

7.1 Utredningsuppdraget

I direktiven konstateras att detaljplanearbetet i ökad utsträckning har inriktats på planer för begränsade utbyggnadsprojekt och att detaljplaner för större områden, där samlade bedömningar görs när det gäller markanvändningen och där också frågor om bevarande och förvaltning av befintliga miljöer tas upp, numera är sällsynta. De samlade konsekvenserna av planeringen och bebyggelseutvecklingen kan därigenom bli oklara, om inte översiktsplaneringen på ett aktivt sätt behandlar sådana frågor. Vad den utvecklingen innebär både för olika allmänna intressen och för berörda enskilda parter bör analyseras.

Direktiven berör vidare frågan om de nuvarande planformerna är ändamålsenliga eller om de behöver kompletteras eller på annat sätt förändras. I detta sammanhang framhålls särskilt att planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning.

7.2 Bakgrund

7.2.1 Syftet med detaljplaneläggning

Detaljplan används för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen medför rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskild angiven genomförandetid. Detaljplanen har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov och ger rätt till ersättning i vissa fall.

Syftet med utformningen av de rättsverkande planformerna – detaljplan och områdesbestämmelser – enligt PBL var bland annat

att komma till rätta med de i tiden obegränsade byggrätterna i dåtidens stads- och byggnadsplaner, vilket ledde till omfattande områden med inaktuella planer som låste möjligheten till förändringar och i praktiken fungerade som nybyggnadsförbud. Tidigare byggnadslagstiftning var i hög grad inriktad på reglering av nyexploatering, och det saknades instrument för att styra markanvändning och bebyggelseutvecklingen utanför detaljplanelagda områden. Regler för medborgarinflytande och demokratiskt beslutsfattande ansågs också bristfälliga.

Några viktiga syften med detaljplaneläggningen kan sägas vara:

- att få en samlad bedömning av samband och konsekvenser av avsedda förändringar i ett större sammanhang,
- att garantera allmänheten och olika intressenter inflytande och få fram ett samlat och förankrat beslutsunderlag,
- att säkerställa ett rationellt och förutsägbart genomförande (inlösen av allmänna platser, ersättning, etc.),
- att ge förutsättningar för likvärdig behandling,
- att ge tydliga spelregler för fastighetsägarna och byggherrar rörande de rättigheter och skyldigheter som fastighetsinnehavet och byggandet innebär,
- att ge handlingsberedskap och framförhållning för framtida förändringar och förenkla och rationalisera hanteringen av lov samt
- att klara ut granngärttsliga förhållanden.

7.2.2 Huvudsakliga erfarenheter och problem

Detaljplaner upprättas framförallt i samband med förändringar som aktualiseras

Enligt svaren på en enkät från Svenska Kommunförbundet (som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting) till landets kommuner antog 80 procent av kommunerna upp till tio detaljplaner årligen under perioden 2001–2003[1]. Antalet uppges ha varit i stort sett konstant sedan år 1998, då en motsvarande enkät genomfördes. Inte oväntat är planläggningsaktiviteten större i storstadskommunerna, som i vissa fall antagit 40–50 planer per år.

[1] Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet, 2004.

Kommunförbundets rapport och utredningsarbetet bekräftar även den bild som tecknas i direktiven, dvs. att detaljplaneinstrumentet i allt högre grad används för att förbereda enstaka projekt. Resursminskningar och ökade krav på kostnadstäckning för planläggningsinsatser uppges som skäl till att insatserna inte riktas mot att upprätta nya eller ändra inaktuella detaljplaner för att förbereda ändringar av befintlig bebyggelse.

Svaren på Kommunförbundets enkät visar vidare att privata aktörer ofta initierar planläggningen. Exempelvis uppger 30 procent av kommunerna att mer än hälften av planerna startas genom initiativ från enskilda. Eftersom planernas främsta uppgift oftast är att möjliggöra ett specifikt projekt medverkar exploatören ofta också i planläggningsarbetet, även om en majoritet av detaljplanerna fortfarande upprättas inom kommunens egen organisation. I många glesoch landsbygdskommuner överväger dock andelen konsultplaner.

Inriktning mot förtätning av befintlig bebyggelse komplicerar

Som redovisats i avsnitt 2.3 inriktas tätortsutbyggnaden i dag alltmer mot att förnya befintliga bebyggelseområden genom att förtäta, ta i anspråk tidigare exploaterad mark eller omvandla tidigare verksamhetsområden. Planläggningen blir därför ofta mer komplicerad genom de avvägningar som måste göras mellan motstående intressen, till exempel när det gäller ianspråktagande av parker och grönområden, önskemålen om en god boendemiljö samt byggande på förorenad mark. En mer komplex plansituation innebär ofta att anspråk och önskemål om reglering i detaljplan förs fram från länsstyrelsen, fackförvaltningar och berörda grannar. Eftersom det är svårt att hävda ytterligare krav vid bygglovet utöver vad som regleras i detaljplan måste många frågor, såväl rena lämplighetsfrågor som frågor som rör byggnaders utformning klaras ut i detaljplanen. Detaljplanerna har därför ofta blivit mycket detaljerade och planprocesserna komplicerade och långa.

Detaljplanekravet respekteras inte alltid

Byggnader och anläggningar med påverkan på omgivningen prövas ibland utan stöd i detaljplaneläggningen, vilket bl.a. innebär att de samlade konsekvenserna i ett större sammanhang inte analyseras

och att allmänheten och berörda intressenter inte ges möjligheter till insyn och inflytande. Därigenom kringgås PBL:s generella krav på en bred och öppen planläggningsprocess med möjligheter till inflytande för kommuninvånare, grannkommuner och länsstyrelsen.

Ett stort antal inaktuella detaljplaner skapar oklarheter och problem

PBL-systemet bygger på att det finns aktuella detaljplaner för sammanhållen bebyggelse som reglerar den byggda miljöns struktur, funktioner och utformning. Att detaljplaneläggningen främst har riktats mot enstaka utbyggnadsprojekt innebär bl.a. att de flesta kommuner har kvar många gamla detaljplaner från tiden före PBL. I flertalet stadskärnor finns f.n. ett lappverk av detaljplaner med varierande innehåll och aktualitet från olika tidpunkter. I exempelvis ett avgränsat område i Gävle stad fanns 250 planer år 2002, varav 180 från tiden för PBL:s ikraftträdande[2]. De äldre planerna är ofta inaktuella och har ofullständiga bestämmelser när det gäller utformning och placering av bebyggelse med inaktuella byggrätter.

De föråldrade planerna ger ofta dåligt stöd för bygglovsprövningen, som därmed blir resurskrävande, politiskt svår att hantera samt oförutsägbar för både enskilda och berörda grannar och medborgare. Bygglovsärendena aktualiserar ofta diskussioner om att ändra gällande planer, vilket motverkas av svåra ställningstaganden till byggrätter och kompletteringar samt av resursbrist. Sådana detaljplaneändringar kan uppfattas som onödiga eftersom de enbart motiveras av att en aktuell bygglovsansökan berör byggnader eller fastigheter som strider mot gällande plan. Alternativt ges bygglov med stöd av bestämmelserna om möjligheterna till mindre avvikelse från planbestämmelser, trots att kriterierna för denna inte är uppfyllda. Tillämpningen anses medverka till en rättsosäker situation, där bedömningarna om vilka avvikelser som kan tolereras varierar i olika delar av landet och inte sällan blir beroende på om grannen klagar eller inte. Ibland används dessutom inaktuella detaljplaner, som kommunen överhuvudtaget inte avser att genomföra, som påtryckningsmedel och underlag för förhandling med byggherrar. Det har av ovan nämnda skäl föreslagits att det i PBL-systemet ska ges möjlighet att på ett enklare sätt ändra eller upphäva gamla (genomförda eller inaktuella) detaljplaner.

[2] Kulturmiljön i plan- och byggsystemet, Riksantikvarieämbetet 2004:4.

Bristande beredskap i den översiktliga planeringen

Planering på kommundelsnivå sker inte i den omfattning som skulle behövas, vilket betyder att överblick över och handlingsberedskap inför förändringar i den fysiska miljön och bebyggelsen ofta saknas samt att medborgardeltagandet försvåras. I den dynamiska situation som råder i framförallt storstadsregionerna där utvecklingen beror av privata initiativ och förutsättningarna ändras snabbt anses det svårt för kommunen att hålla en tillräcklig planberedskap genom översiktsplaneringen. Samtidigt framhålls översiktsplanens potential att ge de långsiktiga förutsättningarna oberoende av politiska majoriteter för att tydliggöra både möjligheter och restriktioner. Dynamiken i förändringsprocesserna i tillväxtområden ställer ofta krav på snabbhet och flexibilitet, där både den översiktliga planeringen och detaljplaneläggningen bedrivs i nära anslutning till bygglovsprövningen. I redan utbyggda tätortsområden med ett lägre förändringstryck behöver instrumenten i PBL användas för en långsiktigt god förvaltning där befintliga värden och karaktärsdrag tas till vara.

Mot bakgrund av tillämpningen har det från flera håll framförts önskemål om en rättsverkande planform på en översiktlig nivå som ersättning för eller komplement till ett stort antal mer eller mindre inaktuella detaljplaner. En sådan plan skulle bland annat kunna ge berörda byggherrar projekteringstrygghet och kommunen bättre formell grund för efterföljande beslut. Företrädare för byggsektorn har efterlyst en ökad förutsägbarhet för fortsatt planläggning och projektering genom ett tidigt och överklagbart beslut från kommunen, ett slags planläggningstillstånd. En sådan framförhållning i planeringen skulle genom sin besvärsavskärande verkan kunna innebära kortare beslutsprocesser i senare skeden då ofta tidsutdräkt innebär höga kostnader. En sådan plan som ger tydligare spelregler och ramar för fastighetsägarnas och byggherrars ageranden anses också bli alltmer nödvändig i takt med att kommunerna drar sig tillbaka som aktiv aktör och ekonomisk intressent i mark- och bebyggelseutvecklingen. I sammanhanget har framhållits att både Norge och Storbritannien har anpassat sina plan- och bygglagstiftningar till byggherrarnas behov av ett tidigt besked.

Flera kommuner försöker nu också med stöd av PBL att utveckla detaljplanen i en sådan riktning. Andra försöker använda sig av områdesbestämmelser som ersättning för många gamla planer.

7.2.3 Syfte och inriktning med kommitténs förslag

Under arbetets gång har det framställts olika önskemål om ändrade regler när det gäller detaljplaneringen. Många av förslagen har handlat om bestämmelserna om detaljplanens regleringsmöjligheter. Kommittén har dock valt att inrikta sitt arbete på den mer övergripande nivån, dvs. i fråga om kopplingar mellan olika planformer, krav på detaljplaneläggningen och möjligheter att ändra planerna. Vissa förslag som rör detaljplanens innehåll, förfarandet m.m. lämnas dock också.

Det bör ställas tydligare krav på detaljplaneläggning

Detaljplanen används i regel som ett instrument för att förbereda genomförandet av större exploateringar eller mer omfattande förändringsanspråk. Tids- och resursåtgången för att upprätta eller ändra planer anges som skäl till att enstaka åtgärder prövas utan föregående planläggning eller i strid mot gällande planer. En strävan med kommitténs förslag är att slå vakt om detaljplaneläggningens grundläggande syften, bland annat genom att förtydliga kravet på detaljplaneläggning, men samtidigt att underlätta arbetet genom att medge vissa förenklingar.

Lagstiftningen bör ge större möjligheter att anpassa detaljplaneringen till skilda förutsättningar

I dag används detaljplan för att lösa många olika frågor. Detaljplan uppfattas som nödvändig för att reglera såväl lämpligheten och lokaliseringen av bebyggelse som placering och utformning av byggnader och anläggningar, eftersom möjligheterna att pröva olika frågor vid bygglovet utan stöd i detaljplan uppfattas som begränsade. Detaljplanläggningen har således ibland krävt resurser som borde ha kunnat användas på ett effektivare sätt.

Kommitténs förslag syftar till att öka flexibiliteten och ge kommunerna bättre möjligheter att välja lämplig planerings- och beslutsprocess utifrån planeringssituation, förändringstryck och arbetssätt. Syftet är att i högre grad möjliggöra olika kombinationer av beslutsvägar; allt ifrån mycket enkla beslutsprocesser i områden utan bebyggelsetryck till stegvis planläggning i mer komplexa förnyelseområden. I avsnitt 14.1 redovisas några exempel.

Det bör ges stöd för mer översiktliga detaljplaner

För att möta de behov och önskemål som redovisats ovan bör PBL:s regelverk underlätta antagandet av en relativt översiktlig detaljplan som kan lägga fast strukturen i ett större bebyggelseområde. Detaljplanen bör kunna utformas så att den tillgodoser PBL:s syften om planmässighet, förutsägbarhet och rättssäkerhet, och den bör i högre grad ha den roll och de uppgifter som byggnadslagens stads- och byggnadsplaner en gång hade och som också var avsikten med PBL:s detaljplaneinstitut.

Grundinriktningen med förslagen är att förstärka instrumenten och incitamenten för en rättsverkande planering för större områden med sammanhållen bebyggelse. Detta föreslås främst ske genom att gränsen förskjuts något mellan detaljplan och lov, så att färre men mer strukturella frågor kan regleras i detaljplan, och att frågor som rör enskilda fastigheter och relationen till grannar prövas i samband med bygglovet. Ett alternativt tillvägagångssätt är att, om det behövs, ändra eller komplettera detaljplanen i samband med ett aktuellt projekt.

Översiktliga detaljplaner bör stimuleras genom tydliggörande av vad som kan prövas senare

Det är i och för sig redan i dag möjligt att anta en enkel detaljplan eftersom de bestämmelser som är obligatoriska i en detaljplan är relativt få. Ett skäl till att detta sällan sker är att det i vissa fall har visat sig vara svårt att i ett senare skede pröva ytterligare frågor som inte regleras i detaljplanen. Det anses med dagens rättstillämpning svårt att vid lovprövningen hävda ytterligare krav i förhållande till vad som reglerats i detaljplan, trots att PBL:s regler gör detta möjligt. Ytterligare ett skäl är bestämmelserna i 5 kap. 11 § som begränsar möjligheterna till ändring av detaljplanen under genomförandetiden mot fastighetsägares vilja. Kommitténs förslag syftar till att tydliggöra att vissa frågor som rör byggnaders utformning kan regleras senare, dvs. vid bygglovet och införa ökade möjligheter att precisera kraven genom en ändring eller komplettering av detaljplanen.

Genom att erbjuda utökade möjligheter i PBL att särskilja den mer övergripande, politiska prövningen i detaljplan avseende den byggda miljöns utveckling från den mer preciserade prövningen vid

bygglovet eller i en ändrad detaljplan kan respektive prövningssituation fokuseras och därmed rationaliseras. En viss sortering av frågorna skulle kunna innebära förenklingar både för kommunpolitiker som slipper detaljer och för byggsektorn som får tydligare ramar. Visserligen förutsätter den här föreslagna nya ordningen ökad ambition framför allt när det gäller att tydliggöra de allmänna intressena och göra sammanvägda bedömningar för den byggda miljön, men å andra sidan ger den också möjligheter såväl till lättnader när det gäller den politiska inblandningen i tekniska och granne-rättsliga detaljfrågor som till effektivare beslutsprocesser i förändringssituationer.

Förfarandet bör förenklas, särskilt när det finns stöd i översiktsplanen

Inriktningen mot geografiskt begränsade detaljplaner behöver enligt kommitténs mening mötas genom ökade insatser i den översiktliga planeringen. Kommunen bör som hittills kunna välja former för hur det översiktliga sammanhanget ska redovisas, men samtidigt ges uttryckliga möjligheter till förenklingar i de fall en framtida förändring har diskuterats och lagts fast i översiktsplanen. Kommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om översiktsplanen lägger grunden för detta, men behöver följas upp genom reglerna om förfarandet då detaljplaner upprättas och antas.

7.3 Detaljplanekravet

Kommitténs bedömning och förslag
Nuvarande bestämmelser om krav på detaljplan är i huvudsak lämpliga. Bestämmelserna föreslås dock ändrade på så sätt att det förtydligas att enstaka byggnader och anläggningar som får en betydande miljöpåverkan alltid måste prövas genom detaljplan.

7.3.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL anger att detaljplaneläggning ska ske för såväl byggnader som anläggningar som kräver bygglov i följande fall:

- ny sammanhållen bebyggelse,

- ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen,
- ny enstaka byggnad som ska förläggas inom område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse,
- bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

När det gäller ny enstaka byggnad eller anläggning finns ett undantag som medger att lämpligheten ska kunna prövas direkt i samband med prövningen av ansökan om bygglov. Detaljplan behöver heller inte upprättas om en tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

7.3.2 Erfarenheter och problem

Erfarenheterna från bland annat prövningen av överklagade bygglov visar att kommunerna inte alltid tillämpar bestämmelserna om kravet på detaljplan i enlighet med PBL:s bestämmelser. Det förekommer att kommunerna kringgår kravet på detaljplan genom att ge bygglov för enstaka byggnader eller anläggningar med omgivningspåverkan eller där regleringen uppenbarligen behöver ske i ett sammanhang. Aktuella exempel är några större handelsetableringar där bygglov har beviljats utan detaljplaneläggning eller som lov för tillfällig åtgärd både inom och utom detaljplan. Det finns också exempel där lokaliseringen av miljöstörande anläggningar och verksamheter såsom vindkraftsanläggningar har prövats i samband med enstaka bygglov. Förfarandet får bland annat till följd att man kringgår PBL:s generella krav på en bred och öppen planläggningsprocess med möjligheter till inflytande för kommuninvånare, grannkommuner och länsstyrelsen. Inte heller detaljplanekravet för förändringar och bevarande av bebyggelse tillämpas fullt ut, vilket kan leda till att enstaka bygglov successivt ges i ett avgränsat bebyggelseområde utan att de samlade effekterna blivit föremål för en bedömning i ett sammanhang genom detaljplaneläggning. Konsekvenserna av ett förfarande utan detaljplaneläggning kan även bli att enskilda bygglovssökande varken behandlas på ett likvärdigt eller förutsägbart sätt.

7.3.3 Överväganden och förslag

Detaljplanekravet bör i huvudsak vara formulerat som i dag. En detaljplan ska också fortsättningsvis upprättas för ny sammanhållen bebyggelse och bebyggelse som ska förändras eller bevaras och som behöver regleras i ett sammanhang. Erfarenheterna från tillämpningen visar emellertid att det finns anledning att föreslå vissa förtydliganden i bestämmelserna i 5 kap. 1 § om kravet på detaljplan.

Det är inte tillfredsställande att lämpligheten av enstaka byggnader och anläggningar med omgivningspåverkan prövas direkt i samband med bygglovsansökan utan föregående detaljplaneläggning som belyser skilda konsekvenser och ger möjligheter för olika intressenter att påverka. Nuvarande lydelse som innebär ett undantag från plankravet för sådana byggnader och anläggningar bör därför tas bort och kravet på detaljplan förtydligas så att byggnader som får en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplan. En förtydligande av detaljplanekravet i denna del är vidare motiverat för att Sverige fullt ut ska uppfylla EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt. Genom ändring i 5 kap. 18 § tredje stycket infördes år 2005 krav på en miljökonsekvensbeskrivning för vissa projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommittén föreslår därför att kravet på detaljplan för ny enstaka byggnad eller anläggning anpassas till denna lydelse. Förslaget i denna del kan även anses ligga i linje med syftet med nuvarande bestämmelser. Enligt uttalandena i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 553) har enstaka större byggnader för t.ex. handel, industri eller service som regel en betydande inverkan för omgivningen, varför det kan vara av stort intresse för sakägarna och de boende i grannskapet att genom en planreglering få klarhet i de framtida möjligheterna till utvecklingen av verksamheten på platsen.

Kommittén föreslår också en skärpning av detaljplanekravet så att hänsyn också ska kunna tas till andra anläggningar än dem som aktuell bygglovsprövning avser om den sammantagna effekten kan innebära en risk för betydande miljöpåverkan. Kommitténs överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.13.

Nuvarande bestämmelser innehåller dessutom ett krav på detaljplan för ny enstaka byggnad eller anläggning som ska förläggas i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om inte tillkomsten prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Denna bestämmelse ger kommunen

en möjlighet, där så krävs, att samlat kunna pröva frågor som rör t.ex. omvandling av gamla fritidshusområden till områden för permanent bebyggelse eller i övrigt förutsättningar för förtätning av bebyggelseområden. Därigenom underlättas bl.a. möjligheterna att samordna bebyggelseutvecklingen med den utbyggnad av kommunal service som kan bli nödvändig. Samtidigt kan det, som också framhålls i förarbetena (s. 553), när det gäller komplettering av byggnader på obebyggda s.k. lucktomter vara möjligt att bedöma lämpligheten direkt vid tillståndsprövningen. Betydande skäl talar därför för att denna bestämmelse bör behållas.

När det gäller kravet på detaljplan för bebyggelse som ska förändras eller bevaras och som behöver regleras i ett sammanhang bör bestämmelserna medge att regleringen i stället ska kunna ske genom områdesbestämmelser. Syftet är att säkerställa att många successiva förändringar får en samlad planmässig lämplighetsprövning. Kommitténs förslag när det gäller områdesbestämmelser redovisas i nästa kapitel.

Tillämpningen av detaljplanekravet vid bygglovsprövningen

Under kommitténs arbete har frågan om kommunens rätt att på det sätt som sker i dag kunna åberopa detaljplanekravet som grund för att avslå en ansökan om bygglov aktualiserats. Det kan nämnas att frågan också behandlades av den tidigare Plan- och byggutredningen i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Frågan gäller särskilt möjligheten att åberopa detaljplanekravet när det gäller ny enstaka byggnad som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Utgångspunkten har i första hand varit att kommunens möjligheter i detta avseende bör begränsas med hänsyn till enskilda fastighetsägares berättigade intressen av att inom rimlig tid kunna få en prövning i sak av möjligheterna att kunna bygga på sina fastigheter. PBL:s reglering innebär ju att kommunen själv avgör om den vill upprätta en detaljplan eller inte. Om kommunen avslår en ansökan om bygglov enbart med en allmän hänvisning till behovet av detaljplaneläggning men samtidigt gör klart att någon detaljplan inte är aktuell inom överskådlig tid kan den enskilde lätt hamna i en situation där han under mycket lång tid inte kan få någon reell prövning av förutsättningarna att få disponera sin mark. Detta är naturligtvis inte godtagbart från enskild synpunkt. En sådan tillämpning skulle

också vissa fall kunna påstås komma i konflikt med proportionalitetsprincipen.

En väg att komma ifrån det angivna problemet skulle kunna vara att ta bort möjligheten att åberopa detaljplanekravet i den angivna situationen. Det skulle kunna hävdas att det räcker med de möjligheter att kontrollera bebyggelseutvecklingen som en prövning mot kraven i 2 kap. innebär. Om en ny byggnad enligt dessa bestämmelser är olämplig inom ett område behöver ju inte detaljplanekravet åberopas. Om det t.ex. gäller ett område där höga naturvärden helt talar emot ny bebyggelse synes det också vara naturligt att i första hand göra en prövning gentemot bestämmelserna i 2 kap.

Inte sällan kan emellertid situationen inom berörda områden med högt bebyggelsetryck vara sådan att ny bebyggelse i och för sig kan tänkas inom området men att det krävs en sådan samlad prövning av hur bebyggelsen ska utvecklas som bäst kan ske genom detaljplaneläggning. Ibland kan tidsaspekten vara väsentlig på det sättet att utvecklingen av enskild bebyggelse inom området behöver samordnas med utbyggnaden av t.ex. vägar samt vatten- och avloppsanläggningar. I sådana fall torde detaljplanekravet ofta vara kommunens enda möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen på ett sådant sätt att olägenheter både för samhället och berörda enskilda genom en alltför splittrad utbyggnad undviks. Att den enskilde i sådana fall kan få vänta en viss tid innan det är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt närmare planera och genomföra den del av utbyggnaden som berör bl.a. hans fastighet kan därvid inte anses vara ett sådant åsidosättande av hans intressen som inte kan godtas vid en proportionalitetsbedömning.

För att undvika att den enskilde i situationer av berört slag drabbas av alltför långa väntetider har ifrågasatts om man inte i vart fall bör begränsa den tid den enskilde ska behöva vänta på ett besked. En tid motsvarande den kommunen enligt 8 kap. 23 § PBL kan vänta med att, i avvaktan på en planändring, avgöra ett lovärende, dvs. två år har därvid nämnts. Med hänsyn till hur mycket planeringssituationen kan variera i olika fall är emellertid generella tidsfrister av angivet slag ett mycket trubbigt instrument för att motverka att detaljplanekravet ibland används på ett olämpligt sätt. Det kan i och för sig hävdas att det inte ska behöva ta längre tid än två år att ta fram en detaljplan. Huvudproblemet torde dock ofta inte vara arbetet och kostnaderna enbart för själva detaljplanen utan de stora kostnader som krav på utbyggnad av infrastruktur och på social service kan innebära för en kommun om bebyggelseutveck-

lingen inom områden med hårt bebyggelsetryck tillåts ske på ett sätt som kommunen själv inte kan påverka.

Det finns således mycket starka skäl att behålla de möjligheter som nuvarande lagstiftning ger en kommun att åberopa detaljplanekravet för att kunna styra bebyggelseutvecklingen på ett lämpligt sätt. Det är samtidigt angeläget att bestämmelserna inte utnyttjas på ett sätt som inte varit avsett. Ett av syftena med PBL-reformen var ju att undvika de tidigare vanligt förekommande mycket långvariga nybyggnadsförbuden. Det är då inte godtagbart om detaljplanekravet används på ett sätt som på nytt skapar situationer där enskilda under mycket lång tid kan hållas i ovisshet om vad som gäller för deras fastigheter.

En tillämpning av detaljplanekravet på ett alltför schablonmässigt sätt i nu berörda situationer kan dock inte anses vara förenlig med gällande bestämmelser. Proportionalitetsprincipen innebär att det också vid tillämpningen av detaljplanekravet är nödvändigt att i det enskilda ärendet göra en bedömning av om det föreligger en rimlig balans mellan nyttan från allmän synpunkt av beslutet och de nackdelar beslutet innebär för fastighetsägaren. Det bör bl.a. anses innebära att kommunen alltid måste motivera varför det inte går att göra prövningen i det enskilda ärendet. Således måste kommunen kunna motivera varför en enstaka byggnad inte kan tillåtas på den avsedda platsen vid den avsedda tidpunkten och varför den måste prövas i ett sammanhang. Av praxis framgår att bl.a. tidsaspekten kan vara av betydelse vid avvägningen i ärendet. Genom förslaget att i 1 kap. 3 § förtydliga proportionalitetsprincipen (se avsnitt 4.4.1) bör riskerna för att detaljplanekravet används på ett sätt som inte är godtagbart med hänsyn till enskilda intressen minska. Det finns därmed inte tillräckliga skäl att genom ytterligare lagstiftningsåtgärder begränsa möjligheterna att åberopa detaljplanekravet.

I sammanhanget bör framhållas möjligheten att utnyttja översiktsplanen som stöd såväl när kommunen vill hävda plankravet som när kommunen vill avstå från planläggning.

7.4 Detaljplanens detaljeringsgrad

Kommitténs bedömning och förslag
Det bör ges ett mer uttryckligt stöd för enkla detaljplaner. Bestämmelserna om vad som ska och får regleras i detaljplan bör tydliggöras. Detaljplanen bör så gott som uttömmande behandla frå-

gor som rör mark- och vattenanvändning och byggandets omfattning, dvs. byggrätterna. I planen ska även kunna regleras frågor som rör byggnaders utformning i de fall det behövs för att tydliggöra bebyggelsens karaktär och struktur.

7.4.1 Gällande bestämmelser

Vad som ska och vad som får regleras i detaljplan framgår av 5 kap. 3–8 §§ PBL.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § anger detaljplanens obligatoriska innehåll. I detaljplanen ska huvudändamål för olika områden anges, dvs. om området är avsett för allmänna platser, kvartersmark eller vattenområde. För kvartersmark och vattenområden ska också användningen anges. Planen ska vidare ange utformning och användning av sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för. För kvartersmark ska också användningssätt för enskilt eller allmänt ändamål anges. Om inte kommunen ska vara huvudman för allmänna platser måste detta anges i detaljplanen enligt 5 kap. 4 §. I planen ska enligt 5 § bestämmas en genomförandetid på mellan fem och femton år.

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 7 § får även andra åtgärder och aspekter regleras i detaljplanen. Det gäller exempelvis skyldigheten att söka bygglov, precisering av användningssätt (t.ex. bostäder eller verksamheter), bebyggelsens omfattning, placering och utförande samt bestämmelser om högsta tillåtna störning. Detaljplanen får även reglera befintliga byggnaders karaktärsdrag genom s.k. varsamhetsbestämmelser eller skyddsbestämmelser och rivningsförbud för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Ytterligare regleringsmöjligheter ges i 5 kap. 8 §, som medger att kommunen via planbestämmelser anger vissa villkor för bygglov till en i och för sig medgiven markanvändning.

Planen får dock enligt bestämmelserna i 7 § inte göras mer detaljerad än nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Planhandlingarna ska enligt 9 § utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön. Planens syfte samt skälen till planens utformning ska redovisas i planbeskrivningen enligt bestämmelserna i 5 kap. 26 §.

7.4.2 Erfarenheter och problem

En så gott som samstämmig uppfattning under utredningsarbetet har varit att detaljplanerna tenderar att bli alltmer detaljreglerande, vilket minskar utrymmet vid bygglovsprövningen och tillståndsprövningen enligt andra lagar. Vidare anses att alltför ensidigt detaljreglerande planer motverkar önskemålen om en blandning av boende och olika verksamheter som gör det möjligt att utforma mer allsidigt sammansatta stadsdelar och samhällen. Ensidigt utformade bestämmelser om exempelvis användningssättet anses utgöra ett onödigt hinder mot övergång till annat användningssätt utan planändring.

Orsaker till de alltmer detaljerade planerna anses bland annat vara de komplexa planeringssituationer som följer av inriktningen mot förtätning och omvandling av befintliga miljöer och anspråk på reglering från såväl allmänhet, sektorsföreträdare och politiker. Inte minst olika miljökrav anses medverka till olika former av regleringar och miljörestriktioner i detaljplanen. I sammanhanget har även berörts detaljplanens förhållande till bestämmelserna i 3 kap. PBL. Det anses med stöd av erfarenheter från överprövningen svårt och osäkert att hävda kraven i 3 kap. om detaljplanen inte uttryckligt reglerar frågan, vilket verkar i riktning mot allt mer detaljreglerande planer. Vidare anförs att de begränsade möjligheterna till ändringar under genomförandetiden bidrar till att planerna blir alltmer detaljerade.

Tillämpningsproblemen har lagts till grund för önskemål att bestämmelserna i PBL i stället ska utgå ifrån att detaljplanen i normalfallet ska göras mer flexibel och att möjligheterna till detaljreglering begränsas väsentligt.

7.4.3 Överväganden och förslag

PBL:s bestämmelser bör ge ett tydligare stöd för översiktliga detaljplaner

Bestämmelserna i 5 kap. PBL ger vissa möjligheter till förhållandevis enkla detaljplaner. Inledningsvis finns anledning att erinra om den restriktivitet mot s.k. flexibla detaljplaner som uttalades i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 166 f.). Departementschefen ansåg att en flexibel detaljplan som exempelvis anger användningen och exploateringsrätten för olika delområden kan vara tillräcklig för att

ett meningsfullt deltagande från allmänheten ska kunna ske, så länge bebyggelsens avsedda karaktär tydligt framgår. Samtidigt konstaterades att planområdets förhållande till befintlig bebyggelse och graden av omgivningspåverkan ofta avgör behovet av inflytande för sakägare och andra intressenter. Möjligheten att schematiskt redovisa byggrätten borde därför användas endast då förhållandena i det enskilda fallet medger att så sker med hänsyn till sakägarnas och övriga intressenters intressen.

Kommittén instämmer i denna bedömning och anser att det också fortsättningsvis är angeläget att anpassa detaljplanens detaljeringsgrad till olika behov och planeringsförutsättningar i det enskilda fallet. Däremot bör det enligt kommitténs bedömning ges ett tydligare stöd för enklare detaljplaner.

Detaljplanen bör som hittills reglera användningen av mark- och vattenområden för olika ändamål samt vilken mark som är lämplig för bebyggelse. Omfattningen av den ytterligare reglering som behövs bestäms i första hand av syftet med planen. Ambitionen bör vara att detaljplanen åtminstone ska reglera sådana frågor som berör en större krets av medborgare och ge ett tillräckligt stöd för bygglovsprövningen, medan frågor som rör enskilda fastighetsägare inom planområdet i högre grad bör kunna prövas vid bygglovet, eller i vissa fall genom en ändring eller komplettering av detaljplanen under genomförandetiden. Det är därför inte lämpligt att i lagstiftningen ange ett exakt minsta innehåll i detaljplanen. Nuvarande bestämmelser om det obligatoriska respektive frivilliga innehållet ger emellertid inte en tillräckligt tydlig grund för överväganden om vad som kan vara ett lämpligt minsta innehåll i en mer översiktlig detaljplan, och vad som under vissa förutsättningar kan prövas i senare skeden.

Utgångspunkter för en ny indelning av bestämmelserna om detaljplanens innehåll

En detaljplan som upprättas enbart med stöd i bestämmelserna om det obligatoriska innehållet i 5 kap. 3–6 §§ ger inte tillräckligt stöd för att berörda fastighetsägare och en bredare allmänhet ska kunna förstå planens innebörd och heller inte tillräckligt underlag för bygglovsprövningen. Vissa av de frivilliga regleringsmöjligheterna i 5 kap. 7 § kan exempelvis användas för att reglera eller inskränka rätten att bygga och bör därför regleras i detaljplanen för att kunna

hävdas vid bygglovsprövningen. Det gäller t.ex. möjligheten att reglera byggandets omfattning över och under mark (p. 2), precisering av byggnaders användning (p. 3), skyddsbestämmelser (p. 4 och 13) samt principer för fastighetsindelningen (p. 12). Andra regleringsmöjligheter rör däremot frågeställningar som inte påverkar rätten att bygga och som därför antingen bör kunna regleras i detaljplanen eller prövas i samband med bygglovsansökan. Exempel på sådana bestämmelser är lovpliktens omfattning (p. 1), placering, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter (p. 4), vegetation och markyta (p. 5), stängsel och utfart (p. 7) samt bestämmelser om parkering m.m. (p. 8).

I 5 kap. 8 § anges de möjligheter som finns att i detaljplan införa villkor för lov. Eftersom villkoren ställs för att marken ska anses lämplig att bebygga bör de anges i detaljplanen för att de ska kunna hävdas.

För att tydligt skilja på de frågor som måste regleras i detaljplan för att de ska gå att hävda vid lovprövningen, dvs. frågor som har med byggrätten att göra, från de frågor som bör kunna regleras vid lovgivningen eller vid en senare planändring, bl.a. frågor som har med byggnaders utformning att göra, bör de olika typerna av bestämmelser förtydligas. De obligatoriska och frivilliga regleringsmöjligheterna i detaljplan enligt 5 kap. 3–8 §§ kan läggas till grund för en indelning i tre kategorier.

- Bestämmelser om markens användning för olika ändamål, dvs. avgränsning och användning av kvartersmark, inklusive vattenområden och allmänna platser, huvudmannaskap för allmänna platser samt användning och utformning av allmänna platser. Dessa är obligatoriska bestämmelser som alltid ska redovisas i detaljplanen.
- Bestämmelser om byggandets omfattning, inklusive byggnaders och anläggningars användning. Dessa är frivilliga bestämmelser om byggrätten. Dessa bestämmelser avser byggnaders våningsantal och ytstorlek, exploateringsgrad (t.ex. principer för fastighetsindelningen), precisering av byggnaders användning, tillfällig markanvändning, utformning och utförande (inklusive skydd) av allmänna platser oavsett huvudmannaskap. Även bestämmelser om villkor för lov hör till denna kategori. Dessa frågor bör inte kunna regleras i ett senare skede. De villkor som finns i dag bör kunna kompletteras med villkor av typ ”innan viss efterbehandling av förorenad mark genomförts” och ”in-

nan viss skydds- eller säkerhetsanläggning på kvartersmark genomförts" enligt kommitténs förslag i avsnitt 7.5.2 nedan.
- Bestämmelser om nya byggnaders utformning. Dessa är frivilliga bestämmelser om placering av byggnader och anläggningar, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter vari inkluderas vegetation och markyta, stängsel och utgång mot allmänna platser, parkering, lastning och lossning, markreservat på tomten samt skyddsanordningar på tomten. Dessa frågor kan också regleras i en ändring av detaljplan eller i bygglovet, i den utsträckning de inte reglerats i detaljplanen och om detta också framgår av planen.

Kommittén föreslår att dessa tre kategorier återspeglas i PBL:s bestämmelser för att ge ett tydligare stöd att välja detaljeringsgrad i den rättsverkande detaljplanen. En sådan indelning skulle också kunna vara ett stöd vid antagandet av områdesbestämmelser, se avsnitt 8.3.4.

Obligatoriska bestämmelser om markens användning m.m.

Det obligatoriska innehållet, dvs. bestämmelser om markens användning samt huvudmannaskap för allmänna platser m.m., föreslås i likhet med nuvarande bestämmelser regleras i 3 och 4 §§. Vissa ändringar föreslås med anledning av övervägandena i avsnitt 9.4.3.

Bestämmelser om byggandets omfattning

De bestämmelser som i dag är frivilliga men som anger byggrätter på olika sätt föreslås införda som tre nya paragrafer 6 § a–c. Till 6 a § förs de bestämmelser från nuvarande 7 § som ger byggrätt, exempelvis byggandets omfattning över och under markytan och byggnaders användning. Två justeringar föreslås. Den ena innebär att det i paragrafen anges att bestämmelser av det nämnda slaget ska redovisas vid behov för att ge anslaget att de ska användas restriktivt. Den andra ändringen innebär att kopplingen till bostadsförsörjningen och miljön slopas när det gäller möjligheten att reglera byggandet omfattning över och under markytan. I 6 c § föreslås att de bestämmelser som i dag finns i 8 § förs in, dvs. de som anger villkor som ska vara uppfyllda för att lämpligheten för

bygglov ska vara uppnådd. I denna paragraf föreslås ett tillägg avseende efterbehandlad mark som kommenteras närmare i nästa avsnitt. I de nya 6 b och c §§ har ändringar också gjorts till följd av förslaget att slopa fastighetsplanen och motiven till dessa ändringar utvecklas i avsnitt 9.5.3.

Dessa förändringar ger stöd för att detaljplanen anger nödvändiga bestämmelser om byggandets omfattning, men inte behöver reglera fler frågor som rör byggnaders utformning än de som har betydelse för bebyggelseområdets struktur och karaktär. Det är exempelvis rimligt att kräva att det – beroende på plansituation – finns grundläggande bestämmelser om byggandets omfattning för att det ska vara möjligt att bedöma såväl trafikbelastning, serviceunderlag, etc.

Bestämmelser om byggnaders utformning

Bestämmelser om byggnadernas utformning, exempelvis om utfartsförbud eller om ledningsreservat, kan också vara nödvändiga även i en översiktlig detaljplan, nämligen då de har betydelse för områdets struktur och karaktär. Till följd av främst uppdelningen av det nuvarande innehållet i 7 § föreslås att denna paragraf upphävs. Som en ny 7 a § införs möjligheten att reglera bygglovsplikten genom detaljplanebestämmelser och hänvisningarna justeras med anledning av kommitténs förslag i avsnitt 10.6.5. Bestämmelserna som i dag finns och avser byggnaders placering, utformning och utförande som får meddelas i detaljplan föreslås samlade i en ny 7 b §. I de nya paragraferna 7 c och 7 d regleras de bestämmelser som ska vara möjliga att införa i detaljplan som en följd av att fastighetsplaneinstrumentet föreslås slopat. Kommitténs överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 9.5.3.

Bestämmelser om detaljeringsgrad och tydlighet

Förslaget till ny disposition av bestämmelserna om detaljplanens möjliga innehåll syftar således till att ge ett tydligare stöd för enklare detaljplaner. Detta utesluter inte att kommunen beroende på planeringssituationen och behoven i det enskilda fallet ändå väljer att utfärda förhållandevis preciserade bestämmelser om byggandets omfattning och utformning. Det finns dock skäl att i likhet med

dagens bestämmelser i 5 kap. 7 § sista stycket tydligt ställa krav på att detaljplanen inte får göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. För att markera att kravet gäller för samtliga bestämmelser föreslås detta krav utgöra en egen paragraf.

I samma paragraf bör även ställas krav på att det av planen tydligt ska framgå den avsedda regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt. I nuvarande bestämmelser i 9 § ställs enbart krav på att planhandlingarna ska utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön. Kommitténs förslag i denna del syftar till att förstärka tydlighetskravet så att det gäller planens innehåll som helhet. I sammanhanget bör planbeskrivningens betydelse poängteras. Det är angeläget att det av detaljplanens beskrivning framgår vilka skäl som ligger bakom planens reglering i skilda avseenden. Förbättringar i dessa avseenden innebär att beskrivningen kan tillmätas större betydelse vid bygglovprövningen än i dag. Kommittén föreslår nedan i avsnitt 7.8.3 vissa förtydliganden när det gäller planbeskrivningens innehåll genom ändringar i 5 kap. 26 §.

7.5 Detaljplanens regleringsmöjligheter

Kommitténs bedömning och förslag
De möjligheter att reglera olika frågeställningar som PBL medger bör i stort sett behållas oförändrade och tillämpningsproblemen i första hand lösas genom allmänna råd. Kommittén föreslår att det införs möjligheter att föreskriva villkor för markbehandling vid planläggning av förorenade områden.

7.5.1 Gällande bestämmelser

Möjligheterna att i detaljplanen ställa vissa krav och villkor för utförandet regleras i 5 kap. 7 och 8 §§ PBL. Enligt 8 § kan kommunen via planbestämmelser ange vissa villkor för bygglov till en i och för sig medgiven markanvändning. Villkoren kan t.ex. avse att en viss vatten- eller avloppsanläggning som kommunen inte är huvudman för ska ha uppförts innan bygglov i enlighet med planen medges.

7.5.2 Erfarenheter och problem samt förslag till förändringar

Under utredningsarbetet har det ansetts att det finns otydligheter och brister vid tillämpningen och förts fram vissa önskemål om förändringar och kompletteringar av PBL:s regler om vad som ska och får bestämmas i en detaljplan. Exempelvis har Boverket i en arbetshandling som överlämnats under utredningsarbetet, redovisat exempel på felaktiga och oprecisa formuleringar i detaljplaner. Flera av dessa gäller olika typer av säkerhetshöjande åtgärder eller krav och villkor för att marken ska anses lämplig att bebyggas med hänsyn till olika risker. Några av de problem och förslag som har förts fram gäller följande.

Önskemål har förts fram om utökade möjligheter att reglera olika handelskategorier. Här finns också det motsatta önskemålet om att reglera handelsändamål i så liten utsträckning som möjligt av konkurrensskäl. Som kommittén konstaterar i avsnitt 3.7.6. finns det inte skäl att föreslå förändringar när det gäller detaljplanens regleringsmöjligheter i denna del.

Önskemål har vidare framförts om utvidgade möjligheter att i detaljplan reglera energi-, miljö-, hälso-, säkerhets-, trygghets- och tillgänglighetsfrågor liksom fler möjligheter att utöka lovplikten. Boverket har gjort en genomgång av dessa förslag och i princip inte funnit anledning att föreslå några tillägg i PBL:s 5 kap. 7 §. Kommittén har inte funnit skäl att göra annan bedömning.

I dag ska vattenområden redovisas som en särskild områdeskategori i detaljplanen. Skälen som angetts i motiven till PBL var dels komplicerade tillståndsfrågor, dels vattnets annorlunda fastighetsrättsliga status, dels de mer begränsade genomförandemöjligheterna som gäller för vattenområden. Förslag har framförts genom Boverket om att införa en möjlighet att precisera vattenområden för allmänt respektive enskilt ändamål. En sådan precisering av vattenområdena skulle möjliggöra för kommunen att lösa in erforderligt vattenområde för allmänt ändamål. Kommittén har främst av tidsskäl inte övervägt detta förslag.

Det har även framförts önskemål om att fler åtgärder än de som anges i 5 kap. 8 § ska kunna utgöra villkor för lov. Ett önskemål som har lyfts fram är att villkor ska kunna införas i detaljplan om att lov inte ska kunna ges förrän viss markbehandling, t.ex. efterbehandling av förorenade områden, skett. Bakgrunden till detta önskemål redovisas i avsnitt 3.8.5. Det anses vara svårt att få till stånd en rationell beslutsprocess om inte byggrätt med sådana villkor kan

ges. Visserligen är grundprincipen i PBL att lämplighetsprövningen ska ske i detaljplanen och att byggrätt därmed inte får delas ut om marken är olämplig för bebyggelse, t.ex. med hänsyn till människors hälsa. Dock kan man redan i dag i detaljplan införa bestämmelser om villkor för bygglov som innebär att berörd fastighetsägare, enskilt eller i samverkan, ska genomföra viss anläggning. Det är således inte någon avgörande skillnad mellan den nu möjliga typen av villkor och den efterfrågade typen, utan kommittén anser att det bör införas möjligheter att via planbestämmelser ställa krav på att en viss efterbehandling av förorenade markområden. En förutsättning för att det i en detaljplan ska gå att medge bebyggelse under sådana villkor måste dock vara att det redan vid planläggningen kan visas att marken efter en sådan behandling är lämplig att bebygga. Detta betyder att de analyser om en markförorenings omfattning och innehåll som krävs för att det ska gå att bedöma att marken efter en behandling är lämplig att bebygga ska göras redan vid planläggningen. Därvid krävs också att de villkorade åtgärderna är preciserade, effektbeskrivna och att det står klart att de är genomförbara. På motsvarande sätt bör det införas ytterligare möjligheter att i en detaljplan villkora bygglovet genom att ställa krav på genomförande av vissa anläggningar, t.ex. bullerskydd, för att nå en viss standard. En sådan bestämmelse bör kunna tas till utgångspunkt för att vid bygglovet eller vid senare ändring av planen konkretisera kraven när det gäller det tekniska utförandet, t.ex. grundläggning och konstruktion. Även i dessa fall måste det dock vid planläggningen finnas tillräckligt underlag för att visa att marken efter angivna skyddsåtgärder är lämplig för den avsedda bebyggelsen.

Det finns också anledning att kommentera några förslag som Plan- och byggutredningen lämnade i betänkandet SOU 1996:168 som rör detaljplanens regleringsmöjligheter. Utredningen föreslog en ny lag som skulle kunna reglera fördelning av fastighetsvärden utifrån detaljplanens byggrätter. I lagen om exploateringssamverkan, ESL, ges endast möjligheter att fördela en exploateringsvinst. Kommitténs överväganden i denna del redovisas i avsnitt 9.6.2. Ett annat förslag från Plan- och byggutredningen rörde möjligheter till samverkan om vattenförsörjning och avlopp. Denna fråga ingår inte i kommitténs uppdrag, men ett förslag till ändringar i lagstiftningen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar bereds f.n. inom Regeringskansliet.

7.6 Ändring av detaljplanen under och efter genomförandetiden

Kommitténs bedömning och förslag
För att underlätta upprättandet av enkla detaljplaner bör möjligheterna till ändringar under genomförandetiden utvidgas något. Kommitténs förslag innebär att detaljplanen under vissa förutsättningar ska kunna ändras under genomförandetiden i syfte att precisera placering, utformning och utförande av byggnader, anläggningar och tomter eller för att underlätta genomförandet.

7.6.1 Gällande bestämmelser

Enligt 5 kap. 11 § PBL får under genomförandetiden mot berörda fastighetsägares bestridande detaljplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Syftet med bestämmelserna är att ge fastighetsägare en garanterad rätt att genomföra planens intentioner under hela genomförandetiden. Ändringar under denna tid kan således ske enbart om berörda fastighetsägare är överens eller om det har uppstått nya förhållanden av stor allmän betydelse som inte kunnat förutses vid planläggningen. I sådana fall har fastighetsägarna rätt till ersättning. I förarbetena nämns inga exempel på sådana frågor av stor allmän vikt som skulle kunna motivera upphävande eller ändring av detaljplanen. I regeringens proposition Följdlagstiftning till miljöbalken (prop. 1997/98:90 s. 169) nämns dock att bestämmelserna kan vara tillämpliga i de fall en lagakraftvunnen, men inte genomförd detaljplan, skulle kunna medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds.

7.6.2 Erfarenheter och problem

De begränsade möjligheterna att ändra en detaljplan under genomförandetiden är en bidragande orsak till att detaljplanerna ibland görs detaljreglerande. Kommunen kan i och för sig ändra en detaljplan om de fastighetsägare som berörs inte motsätter sig ändringen. I projektanknutna detaljplaner, där kommunen äger marken eller som berör en enstaka fastighetsägare, utgör bestämmelserna

inget avgörande hinder mot ändringar under genomförandetiden. I mer komplexa planeringssituationer där flera fastighetsägare är involverade är dock risken för överklagande och skyldigheten att ersätta berörda fastighetsägare för den skada de lider troligtvis avhållande faktorer för ändringar under genomförandetiden.

7.6.3 Överväganden och förslag

Det bör ges vissa möjligheter att komplettera detaljplanen under genomförandetiden

Bestämmelserna om att det ska finnas vissa möjligheter till ändringar under genomförandetiden bör behållas. Den grundläggande principen bör dock vara att detaljplanen inte ska ändras mot berörda fastighetsägares vilja och utan starka skäl. Frågor som rör mark- och vattenanvändningen och byggandets omfattning ska vara uttömmande behandlade i detaljplanen och berörda fastighetsägare ska också fortsättningsvis ha en garanterad byggrätt under genomförandetiden. Inskränkningar i byggrätten bör som hittills endast kunna ske om inte de fastighetsägare som berörs motsätter sig detta. Också möjligheterna till ändring under genomförandetiden vid nya förhållanden av stor allmän vikt bör behållas. I dessa fall ges berörda fastighetsägare rätt till ersättning.

En grundläggande ambition med kommitténs förslag är att detaljplanen uttömmande ska reglera användningen av planområdet för olika ändamål i stort och att effekterna av planen ska redovisas i ett sammanhang. För att underlätta upprättandet av enklare detaljplaner bör det emellertid ges vidgade och generella möjligheter att i vissa avseenden ändra eller komplettera en detaljplan under genomförandetiden under förutsättning att fastighetsägarnas grundläggande rättigheter inte inskränks. Om detaljplanen, i enlighet med kommitténs förslag i föregående avsnitt, endast översiktligt anger planområdets användning för skilda ändamål samt byggandets omfattning i stort bör det ges möjlighet att ändra detaljplanen genom att komplettera med planbestämmelser som preciserar utformningen av bebyggelsen. En förutsättning för att sådana ändringar ska kunna göras är att de inte inskränker fastighetsägarnas grundläggande byggrätter, utan endast ger kompletterande bestämmelser som rör byggnadernas utformning på berörda fastigheter och främst reglerar grannerättsliga frågor i anslutning till

aktuella förändringsåtgärder när flera fastigheter behöver regleras i ett sammanhang. Det kan t.ex. gälla närmare bestämmelser om byggnadernas placering på tomten och deras utformning med hänsyn till topografi, utsikt, insyn, störningar och vegetation, tillfarter, utfarter, gemensamma friytor och parkeringsplatser. Därigenom kan en grupp av fastighetsägare få ett samlat besked om den närmare miljöns utformning och en helhetsprövning kan åstadkommas.

Det kan också i vissa särskilda situationer finnas skäl att tillåta ändringar under genomförandetiden för att underlätta en ändamålsenlig fastighetsindelning. Kommittén föreslår i avsnitt 9.5.3 att det nuvarande fastighetsplaneinstitutet tas bort och att fastighetsindelningen ska kunna regleras genom planbestämmelser i detaljplan. Det får förutsättas att detaljplanen även om den är översiktlig anger sådana planbestämmelser i de fall de anses behövas och att de sammantagna effekterna för fastighetsägarna framgår av genomförandebeskrivningen. Man kan dock inte utesluta att förutsättningarna för en ändamålsenlig fastighetsindelning ändras eller behöver klargöras då genomförandet av planen aktualiseras. Det bör därför införas en bestämmelse som gör det möjligt att i vissa fall komplettera med ”fastighetsplanebestämmelser” även under genomförandetiden.

Kommittén föreslår därför att det i 5 kap. 11 § införs ett nytt andra stycke med bestämmelser som ger möjligheter att ändra planen för att underlätta genomförandet och för att precisera bebyggelsens utformning för fastigheter som behöver regleras i ett sammanhang. Sådana ändringar kan enligt förslaget genomföras även om berörda fastighetsägare skulle motsätta sig det. Bland annat med hänsyn till bestämmelsen i 14 kap. 5 § om rätt till ersättning vid skada genom planändring under genomförandetiden finns det sannolikt inte någon risk för att rättigheter som givits genom planen åsidosätts genom kompletterande planbestämmelser av det slag som avses här. För att ytterligare säkerställa att fastighetsägarnas grundläggande rättigheter inte inskränks bör det av bestämmelserna även framgå att syftet med detaljplanen inte får motverkas, att bestämmelserna inte får strida mot någon gällande planbestämmelse och att de endast får avse kompletteringar till gällande bestämmelser. Genom ändringen ges således möjligheter att reglera dels byggnadsutformningsfrågor som kräver ställningstaganden för flera fastigheter samtidigt (och därmed inte kan regleras vid bygg-

lovet), dels fastighetsbildningsfrågor enligt fastighetsbildningslagen (FBL), anläggningslagen (AL) m.fl.

I sammanhanget bör noteras att ett enkelt planförfarande normalt bör kunna tillämpas vid den här beskrivna typen av ändring av detaljplanen, eftersom den endast är en fråga för berörda sakägare. Vidare torde möjligheterna till delegation av beslutanderätten till byggnadsnämnden kunna utnyttjas.

Möjligheterna att ändra detaljplanen efter genomförandetiden bör behållas

I samband med kommitténs överväganden om ändringar under genomförandetiden har det även diskuterats om bestämmelserna i 5 kap. 12 § behöver ses över och förtydligas. Bestämmelserna medger efter en ändring år 1991 att gällande detaljplaner kan ändras på ett relativt enkelt sätt genom att man endast behöver införa bestämmelser om genomförandetid för ändringen eller kan låta en ev. gällande genomförandetid i den underliggande planen gälla även för ändringen. Det var främst behovet av att kunna lägga till bestämmelser över ett större område med äldre detaljplaner som föranledde ändringen i 5 kap. 12 § (prop. 1990/91:146 s. 44 f). Ändringen kan t.ex. möjliggöra att nya bestämmelser (inkl upphävanden av gällande bestämmelser) antas för ett större område med flera detaljplaner. I PBL har inte angetts några begränsningar av vilka frågor som ska kunna bli föremål för ändring, men i motiven till lagändringen 1991 ges vissa riktlinjer (s. 47 f). Enligt dessa ska ändringar främst kunna avse administrativa bestämmelser, utformningsbestämmelser eller användningsbestämmelser. Förfarandet har t.ex. ansetts vara lämpligt i områden med ofullständiga detaljplaner eller äldre planer från tiden före PBL som fortfarande har giltighet, där man exempelvis önskar ändra lovpliktens omfattning eller huvudmannaskapet för allmän plats, tydliggöra vissa (bevarande-) intentioner gentemot flera fastighetsägare i ett sammanhang eller komplettera planen med t.ex. exploateringstal och ändamålsbestämmelser i sådana planer som saknar dessa bestämmelser.

Diskussionerna under utredningen har främst gällt behovet av att i lagtexten eller på annat sätt tydligt definiera användningsområdet för denna typ av ändringar, sett inte minst i förhållande till behovet av att äldre och ofullständiga detaljplaner ersätts med planer som uppfyller PBL:s krav på obligatoriskt innehåll enligt 3–

6 §§. Det har exempelvis ifrågasatts om bestämmelser som ger nya exploateringsförmåner ska kunna göras utan att en ny, och PBL-anpassad, detaljplan upprättas. En tilläggsreglering av frågor som rör markanvändning och byggandets omfattning, där genomförandetid ges endast för tillägget, skulle ju innebära att byggrätten och lämpligheten inte får en samlad bedömning och att de övriga reglerna i PBL om rättigheter och skyldigheter som är knutna till genomförandetiden blir svåra att tolka.

Kommittén har inte funnit skäl att i lagtexten införa några begränsningar i kommunens möjlighet att ändra en detaljplan efter genomförandetiden. Nuvarande bestämmelser i 5 kap. 12 § ger tillräckligt stöd för kommunen att välja den mest lämpliga formen i det enskilda fallet. Hur långtgående ändringar som ska kunna göras utan att en ny detaljplan upprättas beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En ändring av detaljplanen bör således inte heller fortsättningsvis i princip avse andra frågor än administrativa bestämmelser och de allmänna intressena som rör byggnaders utformning m.m. När ändamålet eller byggandets omfattning ska bestämmas i plan krävs genomförandetid och det kan därför normalt vara mer ändamålsenligt att ersätta gällande plan med en ny plan inom berörd del av planområdet. Även i de fall syftet är att ändra huvudmannaskapet för allmänna platser eller att tillåta exploateringssamverkan som är direkt knutna till byggrätterna kan en mer genomgripande översyn av detaljplanen som helhet vara lämplig. I sammanhanget bör även pekas på att kravet på tydlighet enligt 5 kap. 9 § innebär att detaljplanens handlingar tydligt ska redovisa bebyggelseområdets utformning och karaktär. Kommitténs förslag till enklare detaljplaner bör dessutom kunna innebära att det ofta ska anses som lämpligare och inte alltför betungande att ersätta inaktuella och ofullständiga detaljplaner med PBL-planer.

7.7 Reglerna för förfarandet

Kommitténs bedömning och förslag
Förfarandereglerna bör förtydligas och ändras för att medge vissa förenklingar och effektiviseringar av detaljplaneprocessen. Programmets syfte att redovisa övergripande mål och samband med omgivningen bör betonas, liksom att program kan undvaras om målen och sambanden framgår i en översiktsplan. Det bör under

vissa förutsättningar ges möjligheter att hoppa över samrådet i de fall planförslaget överensstämmer med översiktsplanen.

7.7.1 Gällande bestämmelser

PBL:s bestämmelser i 5 kap. 18–36 §§ om förfarandet vid detaljplaneläggning är relativt detaljerade. De syftar bland annat till att säkerställa delaktighet för alla berörda samt en snabb och effektiv planläggning.

Detaljplanen ska enligt 5 kap. 18 § första stycket grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt.

När ett förslag till detaljplan upprättas ska kommunen enligt 20 § samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av 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 ska beredas tillfälle till samråd. Syftet med samråden är enligt 21 § att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna ska redovisas i en samrådsredogörelse.

Innan detaljplanen antas ska kommunen enligt 23 § ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden.

Enligt 28 § behöver inte bestämmelserna om program, miljökonsekvensbeskrivning, utställning m.m. tillämpas om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen. I stället genomförs då ett förfarande som i huvudsak bygger på samråd (enkelt planförfarande).

Detaljplanen antas enligt 29 § av kommunfullmäktige, som dock får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

7.7.2 Erfarenheter och problem

PBL:s förfaranderegler har kritiserats främst för att de anses leda till en alltför tungrodd och omständlig planprocess. Synpunkter har bland annat framförts om följande.

Det generella kravet på att detaljplanen ska grundas på ett program anses alltför kategorisk och tillämpningen bidra till att förlänga processen. Bestämmelserna tillämpas på varierande sätt i kommunerna och programmen tenderar till att bli alltför detaljerade och redovisas som färdiga skisser eller förslag, utan att kopplingen till översiktsplaneringen eller de övergripande förutsättningarna redovisas. Programsamrådet fyller då inte sin funktion och det planförslag som senare skickas ut för samråd blir nästintill identiskt med programmet. Från såväl exploatörer som berörda sakägare och allmänhet kan detta förfarande uppfattas som både förvirrande och som en fördröjning av planprocessen. Rätt utnyttjad anses programmet dock kunna underlätta den efterföljande planeringsprocessen, och det anses att det finns en potential i att utveckla metoder för att i den översiktliga planeringen ge stöd för detaljplaneläggningen. Det har efterlysts ett tydligare stöd för att undvara program i de fall det finns stöd i översiktsplanen.

Samrådet tillmäts stor betydelse och PBL har ökat möjligheterna till insyn och inflytande i tidiga skeden av detaljplaneringen. Samrådsprocessen försvåras ibland av den inomkommunala processen genom internremisser och en formell hantering inom kommunen, där fackförvaltningar och facknämnder tidigt motsätter sig eller ställer krav på planförslaget som försvårar den slutliga politiska avvägningen.

Drygt en tredjedel av kommunerna uppskattar i den tidigare nämnda enkäten från Kommunförbundet att fler än 30 procent av planerna upprättas med stöd av bestämmelserna om enkelt planförfarande. Erfarenheterna från överprövning har emellertid i vissa kommuner inneburit en större tveksamhet till att tillämpa bestämmelserna. Kriterierna för tillämpningen föreslås utvidgas och förtydligas. Kraven på att förslaget ska sakna intresse för allmänheten tolkas som att planförslaget inte får beröra allmän platsmark, även om marken uppenbart saknar intresse för allmänheten.

En formellt riktig utställnings- och antagandeprocess är ett viktigt led för att skapa legitimitet och förtroende för den slutligt antagna planen. Kungörelser i ortstidningen anses dock kostsamma och ineffektiva. Många menar att det borde bli tillåtet att minska

annonsens omfattning genom att hänvisa dels till kommunens hemsida, dels till möjligheten att ringa eller besöka kommunen. Kravet på att kungörelse om utställning ska införas minst en vecka före utställningstidens början innebär i praktiken att utställningstiden måste förlängas till fyra veckor.

Det anses att plan- och beslutsprocessen förlängs genom de vida möjligheterna att överklaga och av de långa handläggningstiderna vid överprövning. Det finns tydliga tendenser till att enskilda sakägare som har invändningar mot ett planförslag i stället för att invända mot planens innehåll, söker och åberopar formella brister i hanteringen. Risken för att kommunens planbeslut upphävs vid överprövning på grund av formella fel innebär bl.a. att kommunen inte fullt ut utnyttjar möjligheterna till en snabbare planprocess eller förenklar handläggningen. Utredningar för att klargöra vilka som undertecknat listor mot planförslag blir ibland orimligt resurskrävande. Önskemål har framförts om att kräva att sakägare som framför synpunkter ska ange sin adress för att sedan få rätt att överklaga.

7.7.3 Överväganden och förslag

PBL:s förfaranderegler som bland annat garanterar medborgarinflytande och rättstrygghet för berörda intressenter är grundläggande och bör i huvudsak finnas kvar. Den stegvisa processen, som innebär att sakägare, myndigheter och allmänheten ges möjligheter att successivt påverka beslutsunderlaget och planens utformning är avgörande för planens kvalitet, och kan även bidra till en effektivisering av beslutsprocessens senare skeden, inte minst vid överklagandet. Den tungrodda processen orsakas många gånger av kommunernas egna interna rutiner och inte av PBL:s krav. Bestämmelserna föreslås dock justerade i några avseenden i syfte att förenkla och effektivisera planeringsprocessen. En effektivisering kan även i hög grad åstadkommas genom ändrade arbetssätt och rutiner inom kommunen, en större förståelse för planprocessen inom kommunen och hos andra myndigheter samt en ökad respekt för tidsaspekten hos olika berörda parter.

Kravet på program bör förtydligas och nyanseras

Erfarenheterna från tillämpningen visar att bestämmelserna om program inte alltid har tillämpats på det sätt som var avsikten. Det tycks i vissa fall finnas oklarheter om vad som är syftet med programmet. I stället för att i tidiga skeden diskutera de övergripande målen och utgångspunkterna för planeringen utgör programmet ibland ett färdigt planförslag. Den förskjutning av samrådet mot tidiga skeden av planeringsprocessen som var syftet med införandet av bestämmelserna har således inte fått fullt genomslag. Syftet med och kriterierna för program för detaljplan bör därför förtydligas. Det är av flera skäl angeläget att programmet redovisar planens förhållande till omgivningen. Inriktningen mot geografiskt begränsade detaljplaner för enstaka projekt ökar behovet av att planområdet sätts in i ett större sammanhang, t.ex. när det gäller trafikförsörjning, omgivande bebyggelses karaktär och värden samt tillgången till grönområden. Det är naturligtvis angeläget att berörda grannar och andra intressenter tidigt får ta del av och påverka ett underlag som visar sambanden med sådana förhållanden i den närmaste omgivningen. I de fall detaljplaneläggningen syftar till att förbereda en större exploatering av exempelvis nya bostäder eller en anläggning för detaljhandel är det angeläget att tidigt diskutera hur exploateringen förhåller sig till övriga delar av kommunen och i vissa fall även till områden utanför kommunen. Av bestämmelserna om program bör därför framgå att programmet ska redovisa planens mål och samband med omgivningen, såväl inom kommunen som i berörda kommuner. Därigenom tydliggörs programmets övergripande karaktär och syftet att ge möjlighet till ett tidigt samråd om dessa förutsättningar och utgångspunkter.

Enligt nuvarande bestämmelser behöver program inte upprättas om det är onödigt. Enligt förarbetena (prop. 1994/95:230 s. 117) gäller det framförallt de fall planförslaget uppfyller kriterierna för enkelt planförfarande, dvs. är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen. Vidare nämns planförslag där detaljplanens innebörd och konsekvenser kan utläsas av översiktsplanen. Mot bakgrund av erfarenheterna kan konstateras att bestämmelserna är alltför kategoriska och inte ger tillräcklig vägledning för bedömning av behovet av program i det enskilda fallet. Det bör därför i bestämmelserna ges en uttrycklig möjlighet att undvara program om de övergripande förutsättningarna framgår av översiktsplanen. Detta ger förutsättningar för

att kommunen via ställningstaganden i översiktsplanen skaffar sig en planberedskap för större sammanhängande områden som grund för en effektivisering av efterföljande detaljplaneläggning. Av bestämmelserna bör även tydligare framgå att program inte behöver upprättas om det är onödigt. Därigenom tydliggörs att bedömningen bör göras fristående i förhållande till programmet syfte och innehåll.

Förenklingar bör medges om det finns stöd i översiktsplanen

Det finns också skäl att medge ytterligare förenklingar genom att hoppa över samrådet i de fall planförslaget är helt i överensstämmelse med en aktuell översiktsplan. En förutsättning för detta bör dock vara att syftet med och konsekvenserna av förslaget tydligt kan utläsas av översiktsplanen samt att förslaget är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande. Kommittén föreslår att det införs särskilda bestämmelser som ger stöd för ett sådant förfarande.

En annan situation då förfarandet föreslås förenklat är i situationer då det krävs en tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken och en detaljplan upprättas enbart för den verksamhet som tillståndsprövning avser. Resonemangen i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.12.

I sammanhanget bör nämnas att Plan- och byggutredningen i sitt betänkande (SOU 1994:36) föreslog att förslag till detaljplan som har behandlats i översiktsplanen och är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande och vars konsekvenser framgår av översiktsplanen, bl.a. redovisade i en miljökonsekvensbeskrivning, skulle kunna tas fram genom enkelt planförfarande. Många remissinstanser tillstyrkte detta förslag, även om det också framfördes tveksamheter bl.a. med hänsyn till rättssäkerheten för berörda sakägare. Kommitténs förslag går i denna del inte fullt så långt som Plan- och byggutredningens, främst för att det kan bli praktiskt svårt att använda enkelt planförfarande för översiktliga detaljplaner med många sakägare. Ett utställningsförfarande för detaljplan enligt PBL:s krav i 5 kap 23–27 §§ bör krävas även i plansituationer där frågorna behandlats i översiktsplanen, för att kommunen därigenom på ett samlat sätt ska kunna fånga upp kvarvarande synpunkter från berörda sakägare och andra intressenter.

Genom att hålla isär normalförfarandet, som i och för sig kan förenklas enligt ovan, och enkelt planförfarande görs också en tydlig åtskillnad mellan planer som ska göra strategiska miljöbedömningar och planer som detta inte blir aktuellt för.

Bestämmelserna om kungörelse vid utställningen bör ändras

Utställningen fyller en viktig funktion, både som en formell bekräftelse av samrådet och ett tydligt politiskt ställningstagande och därmed som en förberedelse inför antagandet. Det finns emellertid behov av vissa ändringar i PBL som rör de formella kraven på hanteringen under utställningen. Kommittén föreslår att bestämmelserna i 5 kap. 24 § om kungörelse vid utställningen ändras i likhet med förslaget när det gäller kungörelse om utställning av översiktsplanen. Förslaget innebär ett slopande av kravet på att kungörelse om utställning ska ske minst en vecka före utställning. Detta krav anses leda till att både medborgare och berörda intressenter förväntar sig att utställningen börjar samtidigt som kungörelsen sker. Av bestämmelserna bör i stället framgå att kungörelse ska ske före utställningstidens början. Denna förändring ger inte anledning att ändra bestämmelserna om krav på underrättelse om innehållet i kungörelsen som finns i 25 §, eftersom det kan finnas ett intresse att i vissa situationer underrätta om innehållet innan kungörelsen anslagits eller förts in i ortstidningen.

Under utredningen har det även diskuterats att ändra bestämmelserna om kungörelse av utställning på kommunens anslagstavla och i ortstidningen med hänsyn till de nya möjligheter som i dag finns när det gäller spridning av information från kommunen (t.ex. på kommunens hemsida). Även om teknikutvecklingen erbjuder möjligheter finns det enligt kommitténs uppfattning dock inte nu skäl att i PBL ändra den generella principen att kungörelsen som grundregel ska anslås på kommunens anslagstavla och i ortstidning.

Plan- och byggutredningen föreslog i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) förändringar av kraven på kungörelsens innehåll, som i vissa fall skulle kunna begränsas till enbart vissa basuppgifter om planen. De flesta remissinstanserna, utom ett antal kommuner, avstyrkte dock detta förslag till lagändring, åtminstone i de delar som gällde möjligheten att utelämna upplysningarna enligt punkterna 5 och 6 i 5 kap. 24 §. Dessa upplysningar, som bl.a. gäller hur synpunkter på förslaget ska lämnas och den enskildes rätt

att överklaga, bedömdes av flera remissinstanser som väsentliga såväl för medborgarinflytandet som för rättssäkerheten. Kommittén delar denna uppfattning och anser inte att det finns skäl att införa möjligheter att begränsa kungörelsens innehåll.

Reglerna för enkelt planförfarande bör nyanseras

Kravet i 5 kap. 28 § på att detaljplaneförslaget vid tillämpningen av enkelt planförfarande ska ”sakna intresse för allmänheten” tolkas ofta så att det då inte får beröra allmänna platser. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna förtydligas med innebörden att förslaget ska sakna intresse för ”en bredare allmänhet”. Vidare föreslås en justering i enlighet med Plan- och byggutredningens förslag i betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) så att det tydliggörs att enkelt planförfarande innehåller två separata moment, samråd och underrättelse.

Reglerna för delegation bör behållas

Förslaget från Plan- och byggutredningen om att slopa bestämmelserna i 5 kap. 29 § om förutsättningarna för att delegera rätten att anta detaljplaner och istället låta kommunallagens regler ligga till grund för beslut om delegation har övervägts i utredningen. Ökade delegationsmöjligheter skulle kunna öka flexibiliteten och kommunernas valmöjlighet. Därigenom skulle det också bli möjligt att i vissa mycket enkla planer delegera planantagandet till tjänsteman, något som skulle kunna vara önskvärt vid mindre ändringar av detaljplan. Många remissinstanser tillstyrkte detta förslag, men pekade också på behovet av lämplig kompetens i kommunerna samt på vikten av att delegationsmöjligheten till tjänsteman används restriktivt. Mot bakgrund av att vissa kommuner under senare tid har använt PBL:s delegationsmöjligheter på ett olämpligt sätt görs dock den bedömningen att tiden inte är mogen för ytterligare delegationsmöjligheter när det gäller detaljplaneförfarandet. Vid några överprövningar har t.ex. kommunens beslut upphävts på grund av att principiellt viktiga planer inte har antagits av fullmäktige. Att delegera rätten att besluta om detaljplan till tjänsteman bör heller inte komma i fråga.

När det gäller förslaget att i lagstiftningen ställa krav på att sakägare ska uppge sin adress vid överklagande vill kommittén hänvisa till förslagen till ändringar i 13 kap. i avsnitt 12.4.7. Förslagen syftar bl.a. till att klargöra att den som klagar uttryckligen ska vara berörd, vilket bör leda till att enskilda i större utsträckning anger de uppgifter som behövs för prövningen.

7.8 Planhandlingarna

Kommitténs bedömning och förslag
Det bör inte i detalj regleras hur olika handlingar tekniskt ska utföras. Kraven på att detaljplanen ska redovisas i olika handlingar tas bort. Det bör ställas krav på att planbeskrivningen tydligt redovisar de överväganden som har lagts till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

7.8.1 Gällande bestämmelser

I korthet gäller följande för innehållet i olika planhandlingar.

Detaljplanen består enligt 5 kap. 9 § PBL av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Planen får bestå av endast endera av dessa handlingar eller av en handling som innehåller både plankarta och bestämmelser, om planens innehåll ändå framgår tydligt.

Till detaljplanen ska fogas en sådan planbeskrivning som anges i 5 kap. 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består av endast en handling, får dock planbeskrivningen redovisas i den handlingen enligt 5 kap. 10 §.

I planbeskrivningen ska enligt 5 kap. 26 § redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Beskrivningen ska åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, ska avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

I genomförandebeskrivningen, som enligt ett uttryckligt krav i 6 kap. 1 § ska utgöra en särskild handling, ska redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som

behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

7.8.2 Erfarenheter och problem

Bestämmelserna i PBL förutsätter att detaljplanen normalt består av fyra handlingar; plankarta, planbestämmelser, planbeskrivning samt genomförandebeskrivning. Bestämmelserna utesluter dock inte att antingen plankartan eller bestämmelserna undvaras om innehållet ändå framgår tydligt. I allmänhet redovisas planbestämmelser – i enlighet med Boverkets Allmänna råd[3] – direkt på plankartan, vilket ofta ökar läsbarheten och förståelsen av planen. I de fall detaljplanen endast består av en handling medger PBL att planbeskrivningen redovisas på denna. Så sker också ofta i praktiken när det gäller mycket enkla planer eller vid ändring av gällande planer, t.ex. när planbestämmelser ändras eller läggs till. Bestämmelserna medger dock inte att den särskilda genomförandebeskrivningen kan redovisas på motsvarande sätt, utan denna ska enligt bestämmelserna i 6 kap. 1 § alltid utgöra en särskild handling.

Under utredningsarbetet har det framförts att planbeskrivningen ibland alltför knapphändigt redovisar skälen för planens utformning, såväl när det gäller enstaka planbestämmelser som den detaljeringsgrad som valts. Ofta saknas det i planbeskrivningen en tydlig redovisning av i vilken utsträckning planförslaget ändrats för att tillgodose synpunkter från sektorsföreträdare, enskilda intressenter och en bredare allmänhet. En grundläggande invändning, som bl.a. har visats i studier av hur miljökonsekvensbeskrivningar har hanterats i detaljplaneläggningen, gäller bristen på tydliga överväganden i planbeskrivningen med anledning av olika åtgärder för att förebygga miljöproblem eller för att åstadkomma en totalt sett god livsmiljö.

Som kommittén redovisar i avsnitt 9.3.3 har ambitionen att stärka genomförandefrågorna genom en särskild genomförandebeskrivning inte fått avsedd effekt. Genomförandebeskrivningarna är ofta ofullständiga eller saknas helt i många detaljplaner. Eftersom beskrivningarna ofta är summariska är det ofta svårt för fastighetsägare och allmänheten att förstå innebörden av planens genomförande.

[3] Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, Boverket, Allmänna råd 1996:1, ändrad genom 2002:1.

7.8.3 Överväganden och förslag

Som en allmän princip bör enligt kommitténs mening gälla att lagen inte bör reglera hur olika planhandlingar tekniskt ska utformas, utan lägga vikten vid funktionen och innehållet hos olika delar av planen. Kommunen bör ges större frihet att redovisa planens olika delar på det sätt som är lämpligt i olika plansituationer och så länge det grundläggande kravet på tydlighet enligt 5 kap. 9 § upprätthålls. Kravet i 9 § att bestämmelser och karta ska vara särskilda handlingar föreslås därför utgå, vilket även stämmer överens med den praktiska tillämpningen. I paragrafen föreslås vidare ett tillägg i andra stycket som följer av förslaget i avsnitt 9.5.3 att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Det bör av bestämmelserna tydligt framgå att – om det behövs för att planen skall bli tydlig, får reglering av vissa fastighetsindelningsfrågor som avses i 7 c § tas in på en särskild plankarta.

Vidare föreslås att kravet i 6 kap. 1 § att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling tas bort. Ytterligare motiv till detta förslag redovisas i avsnitt 9.3.3.

Också när det gäller bestämmelserna i 26 § om planbeskrivningen finns anledning till vissa ändringar. Även om planbeskrivningen inte har en bindande verkan fyller den en viktig funktion för att tolka och förstå planen och dess innebörd. Det är angeläget att planbeskrivningen redovisar de överväganden som gjorts under planarbetet exempelvis med hänsyn till synpunkter under processen eller, i förekommande fall, mot bakgrund av det slutsatser som kan dras av miljökonsekvensbeskrivningen. En mer utförlig planbeskrivning kan också vara en förutsättning för mer översiktliga detaljplaner, så att berörda fastighetsägare och beslutsfattare tydligt ska kunna utläsa kommunens intentioner. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna om planbeskrivningen i 26 § ändras så att de överväganden som har lagts till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser tydligt framgår.

7.9 Bygglovsprövningen inom detaljplan

Kommitténs bedömning och förslag
Bygglovsprövningen får ökad tyngd genom bestämmelser om att kraven rörande byggnaders utformning ska kunna hävdas vid bygglovet där uttrycklig reglering saknas i detaljplanen.

7.9.1 Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 8 kap. 11 § PBL ska ansökningar om bygglov för åtgärder inom detaljplan bifallas om åtgärden inte strider mot detaljplanen och den uppfyller kraven i 3 kap. (utom 3 §, som anknyter till egenskapskraven i BVL). Bygglov får dock meddelas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.

7.9.2 Erfarenheter och problem

De problem som framhållits rörande bygglovsprövningen avser främst att bygglov inte kan vägras för projekt som saknar förutsättningar att fylla alla de krav samhället ställer samt att kraven i 3 kap. är svåra att hävda utan stöd av planbestämmelser. Problemen utvecklas närmare i avsnitt 4.3 samt i avsnitt 10.2.3.

7.9.3 Överväganden och förslag

En utgångspunkt för kommitténs förslag är att den slutgiltiga regleringen av allmänna och enskilda intressen i högre grad ska kunna ske vid lovprövningen. Detta gäller såväl prövningen av förändringar inom områden utan detaljplan som inom områden med detaljplan. I dag anses det vara svårt för kommunen att inom detaljplanelagt område hävda kraven rörande t.ex. byggnaders placering, utformning och utförande samt tomters utformning och utförande, trots att det i PBL stadgas att sådana frågor ska beaktas vid lovprövningen. Det bör således göras tydligt att kraven rörande byggnaders utformning ska kunna hävdas vid bygglovet utan uttrycklig reglering i detaljplanen, vilket skulle kunna underlätta antagandet av mer översiktliga detaljplaner.

Kommittén föreslår därför att bestämmelserna i 8 kap. 11 § om förutsättningarna för bygglov inom detaljplanelagt område ändras. Ändringen innebär att det vid bygglovsprövningen för planenliga åtgärder ska prövas om åtgärden uppfyller allmänna intressen och samhällskrav också i de delar som inte regleras i planen. Detta ger ett stöd för att prövningen ska ske med utgångspunkt från detaljplanen i de delar planen uttryckligen reglerar frågeställningen och i annat fall med stöd av PBL:s bestämmelser om allmänna intressen. Ändringen kan således innebära ett minskat behov av att olika krav och villkor ska regleras genom planbestämmelser, och att planen således kan göras mer översiktlig. Detta ställer i sin tur krav på att berörda fastighetsägare ges möjlighet att lämna synpunkter i samband med bygglovsprövningen även för planenliga åtgärder. En förutsättning är vidare att det av planen tydligt framgår vilka frågor som läggs fast i planen och vilka som skjuts till en senare prövning. Kommittén föreslår av bl.a. dessa skäl att bestämmelserna om hörande av grannar i 8 kap. 22 § ändras så att dessa alltid ska beredas tillfälle att yttra sig. Kommitténs överväganden och förslag när det gäller bygglovsprövningens omfattning redovisas i avsnitt 10.2 samt i fråga om rätten att komma till tals i avsnitt 12.4.6.

7.10 Villkor avseende laga kraft och andra förslag till ändringar

Kommitténs bedömning och förslag
Kommittén föreslår att det införs en möjlighet att villkora ett beslut om att upphäva en detaljplan med att den ersättande planen eller områdesbestämmelserna ska ha vunnit laga kraft. Syftet med detta är att undvika att kommunen och berörda oavsiktligt riskerar att få området oreglerat på grund av att den plan eller de bestämmelser som ska ersätta den upphävda planen inte vinner laga kraft.

För att få en följsamhet mellan vad som gäller för allmänna platser i de fall en detaljplan upphävs och vad som ska gälla enligt ordningslagen och den särskilda lagen om gaturenhållning och skyltning föreslås smärre justeringar i de båda sistnämnda lagarna.

7.10.1 Gällande bestämmelser

I dag finns inga bestämmelser som reglerar det förhållandet att det kan finnas skäl att hålla samman upphävandet av detaljplan och antagandet av en ny.

När det gäller allmänna platser som kommunen är huvudman för är kommunen skyldig att svara för underhållet. Denna underhållskyldighet kvarstår enligt 6 kap. 30 § PBL även om detaljplanen för området upphävs. När det gäller vad som ska anses som offentlig plats enligt 1 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) och 2 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning så är bedömningen relaterad till att platserna redovisas som allmänna platser i detaljplan.

7.10.2 Erfarenheter och problem

I dagsläget finns det en viss tveksamhet bland kommunerna när det gäller möjligheten att upphäva gamla detaljplaner. Skälen till detta är bl.a. att det finns viss oklarhet om vad som ska gälla om den plan eller de områdesbestämmelser som ska ersätta planen inte vinner laga kraft. Ett annat problem är frågan hur allmänna platser som genomförts ska betraktas om de inte har stöd i planen när det gäller kommunens renhållningsansvar och vilka regler som gäller i fråga om klassificeringen av allmänna platser. Dessa oklarheter påverkar benägenheten att upphäva de äldre planerna trots att de ibland är genomförda och inaktuella.

7.10.3 Överväganden och förslag

Riskerna för att vissa frågor blir oreglerade vid upphävande av en detaljplan upphävs om en ny plan eller områdesbestämmelser samtidigt inte vinner laga kraft bör läggas till grund för en justering av bestämmelserna i 5 kap. 34 § PBL. För att ge kommunerna en ökad trygghet också i samband med upphävanden bör det införas en möjlighet att villkora upphävandet med att en ny detaljplan eller områdesbestämmelser ska vinna laga kraft.

Vidare föreslås följdändringar i bestämmelserna i 1 kap. 2 § ordningslagen och 2 § lagen om gaturenhållning och skyltning för att förtydliga att bestämmelserna ska gälla för allmänna platser även efter ett eventuellt upphävande av detaljplan.

8 Områdesbestämmelser

Sammanfattning
Det finns en stor variation i användningen och synen på områdesbestämmelserna i olika kommuner. Även om över 2/3 av kommunerna har antagit områdesbestämmelser, finns det fortfarande fog för påståendet att bestämmelserna endast används i relativt begränsad omfattning. Trots den begränsade användningen och de problem som har förts fram är det uppenbart att områdesbestämmelser i flera avseenden svarar mot önskemål och behov av rättsverkande reglering. Svårigheterna vid tillämpningen och erfarenheterna från överprövningen motiverar emellertid att användningsområdena begränsas och förtydligas. Kommittén föreslår följande.

- Möjligheten att reglera grunddragen i markens användning genom områdesbestämmelser och att reglera fritidshusarea tas bort.
- Områdesbestämmelser ska som hittills kunna användas för att variera lovplikten och reglera byggnaders utformning i den befintliga bebyggelsen. I det sistnämnda fallet kan instrumentet utgöra ett alternativ till reglering genom detaljplan.
- Kravet på att områdesbestämmelserna ska säkerställa syftet med översiktsplanen eller tillgodose riksintressen tas bort och ersätts med krav på att arbetet ska inledas med ett program, om bestämmelserna inte överensstämmer med översiktsplanen.
- Ett enkelt förfarande bör i likhet med vad som gäller för detaljplan kunna tillämpas om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

8.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven för PBL-översynen ska kommittén överväga vilket behov det finns av områdesbestämmelser som planinstitut och hur regleringen i så fall bör vara utformad. Erfarenheterna tyder på att institutet har använts i begränsad, men samtidigt varierande omfattning samt att det finns vissa problem vid tillämpningen. Samtidigt finns det skäl att diskutera områdesbestämmelsernas roll i PBL:s plansystem som helhet, framförallt i förhållande till nya förutsättningar och planeringsbehov som har förts fram under arbetet med översynen.

8.2 Bakgrund

8.2.1 Områdesbestämmelsernas syfte och uppgifter

Områdesbestämmelser infördes som ett helt nytt planinstrument i PBL år 1987. Syftet var i huvudsak att kommunen på ett förhållandevis enkelt sätt med rättsverkan för områden utan detaljplan skulle kunna säkerställa vissa delar av översiktsplanen i avgränsade frågor eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. De regleringsmöjligheter som ges genom områdesbestämmelser kan något förenklat delas in i tre kategorier, som dock inte utesluter varandra, utan kan varieras och användas i samma områdesbestämmelse:

1. *Reglering av enstaka frågor*
   Ett användningsområde för områdesbestämmelser rör mer begränsade syften, såsom variation av bygglovsplikten, reglering av ytor för befintliga fritidshus eller förutsättningar för så kallad exploateringssamverkan. Syftet var att ge kommunen möjlighet att reglera vissa frågeställningar inom ett avgränsat område, utan att för den skull varken ta ställning till markanvändningen, ändamål eller utformning.
2. *Strategisk handlingsberedskap*
   Områdesbestämmelser kan också användas mer strategiskt för att lägga fast huvuddragen i en viss framtida exploatering för exempelvis bebyggelse eller kommunikationsleder i avvaktan på efterföljande planläggning, bygglovs- eller tillståndsprövning. Genom att anta sådana bestämmelser kan kommunen få ett av-

görande i frågan som är bindande för både enskilda och myndigheter, dvs. ett slags ”projekteringstrygghet” för framtiden.

3. *Alternativ till detaljplan*
   I vissa avseenden – till exempel för att reglera placering och utformning av bebyggelse – ges likartade regleringsmöjligheter som genom detaljplan. En grundläggande skillnad är dock att områdesbestämmelser varken kan ge byggrätt eller innebära byggnadsförbud. De kan inte heller reglera byggandets omfattning eller läggas till grund för inlösen av mark som behövs för gator och andra allmänna platser. Regleringen genom områdesbestämmelser kan således inte vara uttömmande när det gäller avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen.

I förarbetena betonas att områdesbestämmelserna främst är att betrakta som ett komplement till översiktsplanen. Det ställs därför i PBL ett uttryckligt krav på att det ska finnas ett stöd i översiktsplanen för att anta områdesbestämmelser eller på att de ska tillgodose riksintressen. Kravet på förenlighet med översiktsplanen innebär att en ändring av översiktsplan i strid mot områdesbestämmelserna bör leda till att de ändras eller upphävs (Boverkets allmänna råd 1996:1, ändrad genom 2002:1 s. 16).

Områdesbestämmelser kan inte antas för ett område där en detaljplan gäller. Detta innebär att detaljplanen måste upphävas i beslut före antagandet av områdesbestämmelserna. Områdesbestämmelserna gäller till dess att de ändras eller upphävs. Om en detaljplan antas för området upphör de enligt 5 kap. 35 § PBL automatiskt att gälla. Avsikten är att alla bestämmelser som behövs, då ska finnas i detaljplanen, som har fullständiga regleringsmöjligheter (prop. 1985/86:1 s. 632).

Områdesbestämmelser omfattas av samma regler för förfarande, dvs. samråd, utställning och antagande, som gäller för detaljplan. Däremot ställs i motsats till vad som gäller för detaljplan inga detaljerade krav på de handlingar som ska ingå i områdesbestämmelserna, utan enbart att bestämmelserna och skälen till dem ska redovisas i en särskild handling och att det vid upprättandet ska finnas en särskild fastighetsförteckning. Enligt Boverkets allmänna råd bör handlingarna bestå av en karta som visar den geografiska omfattningen och fastighetsindelningen, till exempel utdrag ur en adresskarta, med bestämmelserna på kartan. Boverket rekommenderar även att det finns en särskild beskrivning som bland annat

anger de förutsättningar i översiktsplanen som ligger till grund för bestämmelserna.

8.2.2 Erfarenheter och problem

Användningen av institutet

Svenska Kommunförbundet (som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting) genomförde under våren 2004 en enkät om plan- och byggverksamheten som besvarades av 223 av landets 290 kommuner[1]. För att få ytterligare underlag om erfarenheterna av tillämpningen har PBL-sekretariatet under oktober 2004 skickat en enkät till ett 30-tal kommuner av varierande storlek samt även ställt frågor till samtliga länsstyrelser. Enkäten besvarades av 23 kommuner och 14 länsstyrelser. Några erfarenheter och problem har vidare berörts vid PBL-kommitténs seminarier och under utredningsarbetet i övrigt.

Nästan 70 procent av kommunerna uppger i Kommunförbundets enkät att de har antagna områdesbestämmelser. Dessa uppgifter stämmer i stort sett överens med svaren på en enkät som Plan- och byggutredningen genomförde år 1996 (SOU 1996:168 s. 482–483), där 60 av 86 kommuner svarade att man hade antagit områdesbestämmelser sedan PBL trädde i kraft.

Enligt svaren på kommitténs enkäter till kommuner och länsstyrelser är användningen ytterst varierande. Det finns inget entydigt mönster i användningen, men tendensen tycks vara att instrumentet utnyttjas i högre grad i landsbygdskommuner, medan kommunerna i storstads- och tillväxtregioner i väsentlig mindre grad har tillämpat bestämmelserna. I de 18 kommuner som enligt enkätsvaren har områdesbestämmelser finns sammanlagt över 210 bestämmelseområden. Sju av dessa har färre än fem bestämmelseområden, medan tre kommuner har fler än 20.

Bestämmelserna har i första hand använts för att reglera enstaka frågor, dvs. för att reglera ytan för fritidshus och även för att variera bygglovsplikten. Några kommuner har även antagit områdesbestämmelser som ett alternativ till detaljplan för värdefulla kulturmiljöer på landsbygden eller för att reglera placering och utformning av bebyggelse i befintliga bebyggelsemiljöer. Däremot har be-

[1] Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska kommunförbundet, 2004.

stämmelserna använts i liten utsträckning i fråga om de övriga regleringsmöjligheterna, dvs. för att reglera befintliga allmänna platser, vegetation eller skyddsanordningar eller för att tillåta exploateringssamverkan.

Några fördelar med områdesbestämmelser

I enkätsvaren har såväl kommuner som länsstyrelser lyft fram fördelar med att använda områdesbestämmelseinstitutet.

Områdesbestämmelser anses erbjuda en enkel regleringsform när behovet av reglering är begränsat

Flera kommuner och länsstyrelser framhåller att områdesbestämmelser är en mycket smidig regleringsform i områden där man bara har behov att styra enstaka frågor, till exempel att begränsa vatten- och avloppsproblem genom att begränsa förutsättningarna för permanentboende eller för att reglera lovplikten.

I framförallt landsbygdsområden med bevarandevärde och gles bebyggelse anses att områdesbestämmelserna kan användas för att höja lovplikten och ange principer för utformning och placering av bebyggelse. Därigenom får kommunen ett instrument för att motverka förvanskning och samtidigt ge besked till fastighetsägare.

Områdesbestämmelseinstitutet kan i vissa situationer utgöra ett alternativ till detaljplan

Några fördelar med områdesbestämmelser i förhållande till detaljplan som har framhållits är att de på ett enklare sätt än genom detaljplan kan tillgodose behovet av en rationell, rättvis och förutsebar prövning av åtgärder, bland annat genom att de inte anger byggrätter eller kräver en genomförandetid, kan grundas på ett enklare underlag, bestå av enklare handlingar samt omfatta större områden. Framförallt när det gäller centralt belägna, i princip färdigbyggda, områden med blandad bebyggelse framhålls områdesbestämmelser som ett bra alternativ till detaljplan, eftersom fastigheterna kan vara så olika att det ofta är svårt att ha en generell bestämmelse om exploateringsgrad, medan bebyggelsens gemen-

samma karaktärsdrag däremot kan regleras genom områdesbestämmelser.

Några kommuner och ett par länsstyrelser framhåller att områdesbestämmelserna i vissa fall kan användas för att säkerställa en viss markanvändning, utan att för den skull genomföra en omfattande detaljplaneläggning. Det kan till exempel vara aktuellt när konkreta utbyggnadsönskemål inte är aktuella, men det kan vara viktigt för enskilda fastighetsägare eller exploatörer att genom områdesbestämmelser ha den framtida expansionen fastlagd.

Genom bestämmelserna har kommunen möjlighet att ange en inriktning och lämna andra frågor till senare reglering. Markreservationen genom områdesbestämmelser anses i dessa avseenden kunna förenkla detaljplaneläggning i ett senare skede. De exempel som redovisas i enkätsvaren avser bland annat golfbanor och vindkraft.

Några svårigheter och hinder som har påtalats

Såväl de kommuner som de länsstyrelser som har svarat på enkäten framför att det finns svårigheter som motverkar att instrumentet används. Svårigheterna avser såväl tillämpningsområdet och regleringsmöjligheterna som förfarandet i följande avseenden.

Reglerna anses ställa alltför omfattande krav på processen handlingarna

Det huvudsakliga skälet som de kommuner som överhuvudtaget inte har utnyttjat instrumentet anger är att kraven på såväl förfarandet som handlingarna är lika omfattande som vid detaljplaneläggning. I de fall det finns ett starkt behov av rättsverkande reglering har det ofta ansetts mer rationellt att detaljplanelägga.

Bestämmelserna i PBL anses ställa för stora krav på områdesbestämmelser ska säkerställa syftet med översiktsplanen. I ett antal regeringsbeslut (M2000/202/Hs/P, BO90/2783–2786/P, M91/3278/9 samt M1999/371/Na) har områdesbestämmelser upphävts med hänvisning till att de saknade stöd i översiktsplanen. Dessa beslut visar att det åtminstone bör ställas krav på att såväl inriktningen som avgränsningen av områdesbestämmelserna bör stämma överens med den gällande översiktsplanen.

Det finns i vissa fall en osäkerhet om bestämmelsernas räckvidd och om regleringsmöjligheterna

Möjligheterna att reglera grunddragen används ibland på fel sätt. Att det finns oklarheter i användningen i detta avseende framgår bland annat av ett par regeringsbeslut där områdesbestämmelser har upphävts. I det ena fallet (M2000/1611/Hs/P) klargjordes att regleringen av grunddragen inte får preciseras på ett sätt som innebär att de går längre än att reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen. I det andra beslutet (In97/947/PL) fastslog regeringen att det inte är möjligt att genom områdesbestämmelser reglera användning för fritidsbebyggelse, eftersom PBL inte ger möjlighet att närmare ange hur bostäder får användas. Också enkätsvaren visar på tendenser till att denna regleringsmöjlighet inte används på avsett sätt, utan att bestämmelserna ibland mer detaljerat anger ändamål, såsom fritidbebyggelse och handel.

Ytterligare ett exempel där det råder osäkerhet om regleringsmöjligheterna gäller regleringen av area för fritidshus (enligt punkten 3) I de fall områdena består av både fritids- och permanentbostadshus anses det svårt att få förståelse för de skilda reglerna hos berörda fastighetsägare. Det har vidare rått en osäkerhet om även obebyggda tomter kan regleras. Bestämmelserna är visserligen avsedda i huvudsak för att reglera befintliga fritidshus, men bestämmelserna kan även utformas så att de träffar tillkommande fritidshus. Bland annat i ett par regeringsbeslut (M2000/616/Hs/P samt M2002/2771/Hs/P) fastslås att områdesbestämmelser för att reglera fritidshusarea inte kan omfatta obebyggda tomter, som är avsedda för permanentboende.

En annan oklarhet vid tillämpningen, som har blivit föremål för prövning och upphävande, gäller hur långt utformningen av byggnader (enligt punkten 4) kan regleras utan att man reglerar byggrätter och byggnaders omfattning, eftersom detta inte är möjligt genom områdesbestämmelser. Det finns även – i likhet med kommunernas användning av detaljplanebestämmelser – en generell tendens till att kommunerna går utöver de regleringsmöjligheter som ges enligt PBL.

Det saknas resurser – och ibland incitament – för att variera lovplikten

Önskemål om såväl utvidgning som minskning av skyldigheten att söka lov berör ofta omfattande områden i glesbygdskommuner, varför kravet på fastighetsförteckning och på samråd med berörda, kan bli både kostsamt och resurskrävande. Kostnaderna för planarbetet kan inte fullt ut täckas genom intäkter, framförallt om syftet är att minska lovplikten. En bygglovsbefrielse innebär även att intäkterna för byggloven minskar. Bygglovsbefrielse leder inte alltid till lättnader, utan skapar många gånger osämja mellan grannar, vilket också belastar kommunen, utan att kostnaderna kan täckas. Det påtalas också att bygglovsbefrielse enligt 8 kap. 5 § tredje stycket PBL inte får medges om bygglovsbefrielse krävs för att tillvarata grannars intressen och allmänna intressen.

Man efterlyser sammantaget möjligheter att variera bygglovsplikten på ett enklare sätt. De förslag som har framförts som alternativ till dagens möjligheter till reglering av lovplikt genom detaljplan eller områdesbestämmelser är att lovplikten ska kunna varieras genom översiktsplanen, eller genom särskilda beslut i kommunfullmäktige.

Regleringen är inte uttömmande och lämnar ett oklart och varierande utrymme för bygglovsprövningen

Rätten till kompletteringsåtgärder – dvs. främst komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och fasadförändringar – på en- och tvåbostadshus samt i vissa avseenden även andra byggnader är generell utanför detaljplanelagda områden. Visserligen kan kommunen i områdesbestämmelser eller med stöd av 3 kap. PBL ställa krav på placering, utformning och utförande, men således inte hindra åtgärden i sig. Ofta finns ett behov av att kunna reglera även rätten till kompletteringsåtgärder. Detta innebär att områdesbestämmelserna anses mindre lämpliga för att reglera successiva förändringar i områden med en- och tvåbostadshus där det finns ett önskemål att hindra vissa kompletteringsåtgärder med hänsyn till områdes karaktär eller kulturhistoriska värden.

Att markanvändningen genom områdesbestämmelser endast kan regleras i sina huvuddrag och inte avse byggandets omfattning innebär att den slutliga bygglovsprövningen måste ske med stöd av 2

och 3 kap. PBL i de delar som inte regleras genom bestämmelserna. I Didón m.fl., Plan- och bygglagen s. 5:100, anförs t.ex. att i de fall arean för fritidshus regleras genom områdesbestämmelser är byggnadsnämnden förhindrad att lämna bygglov för tillbyggnader som skulle medföra att den i bestämmelsen angivna ytan överskrids. Å andra sidan framhålls att byggnadsnämnden inte heller är skyldig att medge bygglov upp till den gräns som anges i bestämmelserna, utan kan göra en fri prövning, främst mot bestämmelserna i 3 kap. PBL.

Ett antal regeringsbeslut (bl.a. M91/3189, 3190/9, M94/4904/9 samt In96/1172/PL) visar att områdesbestämmelser inte får innebära ett direkt eller indirekt byggnadsförbud och att några byggrätter inte kan skapas med stöd av bestämmelserna i enlighet med de grundläggande bestämmelserna i 1 kap. 6 § PBL, som anger att markens lämplighet för bebyggelse prövas genom planläggning – dvs. detaljplaneläggning – eller vid bygglovsprövningen.

Dessa förhållanden anses skapa osäkerhet vid tillämpningen och medverka till att berörda fastighetsägare har svårt att förstå bestämmelsernas innebörd. I några fall har det ansetts att områdesbestämmelser som reglerar fritidshusarea ger så svagt stöd för bygglovsprövningen att kommunen överväger att upphäva dem.

8.3 Överväganden och förslag

Som tidigare kunnat konstateras varierar användningen av områdesbestämmelser mellan kommunerna. Variationerna kan delvis förklaras med plansituation och tillgång till resurser, men tycks i hög grad även hänga samman med skilda synsätt, erfarenheterna från överprövningen samt oklarheter när det gäller tillämpningsområdet. Kommittén anser emellertid att erfarenheterna visar att det finns ett behov av möjligheter till en reglering med rättsverkan vid sidan om detaljplanen. Områdesbestämmelseinstitutet bör därför behållas, men användningsområdena begränsas och tydliggöras. För att underlätta användningen behöver även kravet på koppling till översiktsplanen ses över.

8.3.1 Variation av bygglovsplikt

Kommitténs bedömning och förslag
Områdesbestämmelser ger möjligheter att på ett förhållandevis enkelt sätt variera skyldigheten att söka lov. Mot denna bakgrund och de goda erfarenheterna av tillämpningen bör möjligheterna att variera lovplikten genom områdesbestämmelser behållas.

Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 16 § PBL, punkt 1 kan områdesbestämmelser reglera utökad eller minskad skyldighet att ansöka om lov i vissa bestämda avseenden.

Ett av syftena med PBL var att ge möjligheter för kommunen att variera skyldigheten att söka lov – dvs. både att minska och att utöka den – genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Det finns dock några viktiga skillnader mellan instrumenten som förtjänar att framhållas. En detaljplan innebär automatiskt att skyldigheten att söka bygglov utvidgas, dels för vissa åtgärder som rör byggnaders yttre, för skyltar, ljusanordningar samt jordbrukets ekonomibyggnader, dels rivningslov samt dels marklov för schaktning och fyllning. Genom områdesbestämmelser kan motsvarande åtgärder göras lovpliktiga. Både detaljplan och områdesbestämmelser ger möjligheter att på liknande sätt utvidga lovplikten, till exempel för underhåll av bebyggelse med särskilt bevarandevärde eller för mindre tillbyggnader utanför så kallad samlad bebyggelse under vissa förutsättningar, till exempel om det är fråga om en värdefull miljö eller om det behövs för att förhindra omvandling av fritidshus till permanentbebyggelse. Möjligheterna att minska lovplikten är dock större genom detaljplan än genom områdesbestämmelser. Genom detaljplan kan kommunen befria samtliga eller en del av de bygglovspliktiga åtgärderna inom planområdet från kravet på lov, medan enbart vissa, angivna åtgärder kan lovbefrias genom områdesbestämmelser.

Några erfarenheter

Enligt tillgängliga uppgifter är det i förhållande till övriga regleringsmöjligheter relativt vanligt att områdesbestämmelser har antagits för att variera skyldigheten att söka lov. Oftast rör det sig om utvidgningar av lovplikten i kombination med bestämmelser som rör andra frågeställningar enligt de efterföljande punkterna. I vårt utredningsarbete har det dock framkommit att också de möjligheter som finns att minska lovplikten utnyttjats i viss utsträckning.

Överväganden och förslag

Mot bakgrund av den omfattande användningen och de goda erfarenheterna av tillämpningen bör möjligheterna att genom områdesbestämmelser variera lovplikten behållas. I exempelvis områden där detaljplaner saknas eller har upphävts kan områdesbestämmelser användas för att bl.a. höja lovplikten och med rättsverkan lägga fast vissa allmänna intressen avseende den byggda miljöns och byggnadernas utformning och egenskaper. Med områdesbestämmelser för reglering av vissa utformningsfrågor kan ges likabehandling och ökad effektivitet i bygglovprövningen. Områdesbestämmelser för att höja lovplikten blir dock mindre behövliga om den generella lovplikten utanför detaljplan höjs. Däremot kan områdesbestämmelser då istället behövas för att sänka lovplikten, vilket skulle kunna bli aktuellt i helt andra typer av områden än de som behöver regleras med avseende på frågor som rör byggnaders utformning, exempelvis för en kommunal reglering av bygglovsplikten för jordbrukets ekonomibyggnader. Dessa frågor behandlas i avsnitt 10.6.5.

8.3.2 Grunddragen för mark- och vattenanvändningen

Kommitténs bedömning och förslag
Erfarenheterna visar på en osäkerhet om regleringsmöjligheterna samt problem vid tillämpningen, exempelvis i fråga om rättsverkningar för enskilda. Möjligheten att reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden föreslås därför tas bort.

Gällande bestämmelser

Enligt 5 kap. 16 § 2 PBL kan områdesbestämmelser reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål.

Områdesbestämmelser som reglerar grunddragen i mark- och vattenanvändningen är enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 604) inte avsedda att i detalj reglera markanvändningen.

I den tidigare byggnadslagen fanns bestämmelser om generalplan som kunde ges rättsverkan genom fastställelse. Förfarandet för att ge planerna rättsverkan ansågs emellertid som alltför omständliga och långa och endast ett tjugotal generalplaner hade fastställts under en 40-årsperiod. För att tillgodose behovet av rättsverkande bestämmelser knutna till översiktsplanen infördes möjligheter att anta områdesbestämmelser för begränsade områden och vissa avgränsade frågor; nämligen för att reglera grunddragen för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål. De exempel som nämns i förarbetena är bostadsbyggande och annat tätortsändamål eller verksamheter, såsom soptipp, flygplats, vägar och ledningsstråk.

Syftet med regleringen är att ge kommunen möjlighet att med bindande verkan säkerställa att översiktsplanens intentioner kan genomföras genom att lägga fast en viss användning av betydelse för kommunens utveckling, exempelvis om allmänhet och olika intressenter har invändningar mot en föreslagen användning (prop. 1985/86:1 s. 182–183). Kommunen kan också tänkas utnyttja regleringsmöjligheterna för att få ett bindande besked från staten angående användningen av ett visst område där det i översiktsplaneringen framkommit oenighet mellan kommunen och staten. Det kan gälla ett område som kommunen vill exploatera men som enligt någon statlig myndighet bör reserveras för annat ändamål, t.ex. en väg. Om kommunen antar områdesbestämmelser som innebär exploatering av området, måste staten – i sista hand regeringen – ta ställning till om det hävdade reservatet är ett riksintresse eller ett mellankommunalt intresse och om beslutet att anta områdesbestämmelserna på grund härav ska upphävas eller inte (12 kap. 1 och 3 §§).

Några erfarenheter

Möjligheterna att översiktligt lägga fast grunddragen i mark- och vattenanvändningen har utnyttjats i några kommuner. I ett par kommuner var syftet att förhindra en planerad utbyggnad av trafikled och få ett bindande besked från staten. Kommunens beslut upphävdes i båda fallen av länsstyrelsen med stöd av 12 kap. PBL. I svaren från kommuner och länsstyrelser framgår att flera kommuner har områdesbestämmelser som reglerar grunddragen, normalt i samband med andra bestämmelser om bygglovsplikt eller om placering och utformning enligt punkten 4, se nedan. Det vanligaste syftet är att lägga fast ett område för ”bebyggelse”, varvid man ofta även reglerar bebyggelsens utformning. I enkätsvaren från kommunerna anges exempelvis att man genom områdesbestämmelser bland annat har lagt fast användningen för golfbanor, camping, vindkraftverk, handel, kolonilotter och industriområden. Några länsstyrelser påpekar att denna regleringsmöjlighet ibland har använts på ett felaktigt eller lagstridigt sätt. Också erfarenheterna från överprövningen visar att det finns en betydande osäkerhet om användningsområdet och om hur bestämmelserna ska utformas och tillämpas.

Överväganden och förslag

De omfattande problemen vid tillämpningen talar för att det är tveksamt att behålla denna regleringsmöjlighet. Det gäller framförallt de svårbegripliga rättsverkningarna för sakägarna. Den fullständiga lämplighetsprövningen är inte genomförd och sakägarna kan därmed inte förutse vilka ev. rättigheter eller skyldigheter som bestämmelserna ger. Områdesbestämmelserna fungerar då närmast som ett nybyggnadsförbud.

Det har i utredningen övervägts att införa bättre möjligheter att reglera markens användning (och eventuellt exploateringsgraden) genom områdesbestämmelser för att få en mer ändamålsenlig rättsverkande planform på översiktlig nivå som behandlar strukturer och helheter. Dock kommer kraven på kartunderlag, konsekvensbeskrivningar, etc. att öka när regleringen utvidgas, liksom kraven på den innehållsliga hanteringen, och skillnaden mot detaljplan blir allt mindre. Eftersom man inte kan ge genomförandetid eller inlösensrätt/skyldighet i områdesbestämmelser (vilket hänger ihop

med att man inte kan ge byggrätt) kan sådana områdesbestämmelser inte användas när det avses ske förändringar i bebyggelsestrukturen, t.ex. ändring av gränsdragningen mellan kvartersmark och allmän platsmark eller när nya allmänna platser avses regleras. Vid många förändringar i befintlig bebyggelse eller samlade exploateringar av större bebyggelseområden torde således detaljplan (gärna på basis av fördjupad översiktsplanering) vara att föredra pga. dess reglerings- och genomförandemöjligheter. Vinsterna av en alltför långtgående reglering med områdesbestämmelser får således bedömas vara små i förhållande till den relativt omständliga planprocessen, vilken i sin tur är nödvändig på grund av bestämmelsernas bindande verkan.

Denna regleringsmöjlighet bör därför tas bort.

8.3.3 Byggnadsarea och tomtstorlek för fritidshus

Kommitténs bedömning och förslag
Det har i flera avseenden varit svårt att med stöd av områdesbestämmelser motverka permanentboende. Möjligheten att reglera area för fritidshus tas därför bort.

Gällande bestämmelser

5 kap. 16 § 3 PBL ger möjligheter att genom områdesbestämmelser reglera största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus. Införandet av dessa möjligheter motiverades av de problem som är förknippade med omvandlingen av fritidshus till permanentboende, till exempel när det gäller samhällsservice, vägstandard och teknisk försörjning. Genom bestämmelsen öppnas en möjlighet för kommunen att hindra sådana tillbyggnader och kompletteringsåtgärder som fastighetsägare till en – och tvåbostadshus utanför detaljplanelagda områden annars har rätt till. Någon motsvarande möjlighet att begränsa ytan för permanentbostäder finns inte, utan detta måste ske genom detaljplan.

Genom områdesbestämmelser kan man således enbart reglera ytan på fritidshus, och inte begränsa ytan för permanentbostäder. Avgörande för regleringen är således att en viss byggnad kan karakteriseras som ett fritidshus, vilket normalt förutsätts ske med stöd av det ändamål som har angetts i bygglovet, eller om detta inte

kan klarläggas, genom byggnadens standard och faktiska användning. I arbetet med områdesbestämmelserna bör därför enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 184) ingå att undersöka och i beslutet ange vilka byggnader som är att anse som fritidshus.

Några erfarenheter

Uppgifter från Plan- och byggutredningen (SOU 1996:168 s. 482–483) och svaren från kommuner och länsstyrelser tyder på att det vanligaste användningsområdet när det gäller områdesbestämmelser är att reglera ytan på fritidshus. Även när det gäller regleringen av area för fritidshus har det emellertid förekommit osäkerhet i fråga om regleringsmöjligheterna. En osäkerhet gäller bedömningen av att en viss byggnad kan karakteriseras som ett fritidshus, vilket normalt förutsätts ske med stöd av det ändamål som har angetts i bygglov eller, om detta inte kan klarläggas, genom byggnadens standard och faktiska användning. Ett antal regeringsbeslut (bl.a. M1999/262/Hs/P) har bekräftat att det ursprungliga bygglovet, och inte den faktiska användningen, bör utgöra underlaget för bestämmelserna, även i de fall fastighetsägare kan bevisa att byggnaden har brukats som permanentbostad under många år. Några kommuner framhåller att det för många, framförallt äldre, fritidshusområden som är under omvandling ofta saknas uppgifter om det ursprungliga bygglovet och att ett tillförlitligt och rättvisande underlag för avgränsningen ofta saknas.

Erfarenheterna från regeringsprövningen visar emellertid även att det ibland är svårt att praktiskt tillämpa och få förståelse från fastighetsägare för en användning av bestämmelserna i detta syfte. Särskilt i de fall områdena består av både fritids- och permanentbostadshus anses det svårt att få förståelse för de skilda regler som kan gälla för olika fastighetsägare. Ett grundläggande problem är att regleringen endast gäller befintliga hus, men den uppfattas som en given byggrätt även för obebyggda fastigheter. Vidare har det under utredningsarbetet framhållits att reglering av byggnadsytan är ett mindre verkningsfullt instrument för att motverka permanentning av fritidshus, framförallt i stadsregioner med bostadsbrist. Svårigheterna har åtminstone i några kommuner lett till en tveksamhet till att använda bestämmelser som enbart reglerar arean på fritidshus. Också flera länsstyrelser berör svårigheter att använda områdesbestämmelser i detta syfte i omvandlingsområden.

Överväganden och förslag

De påtalade svårigheterna bör enligt kommitténs bedömning läggas till grund för ändringar som innebär att möjligheterna att via områdesbestämmelser reglera fritidshusarea tas bort. I de fall kommunen önskar reglera ytan och ge byggrätter bör i stället detaljplaneinstitutet användas.

8.3.4 Byggnaders placering, utformning och utförande

Kommitténs bedömning och förslag
För att reglera byggnaders placering och utformning i befintliga bebyggelsemiljöer kan områdesbestämmelser utgöra ett enklare alternativ till detaljplan. Dessa regleringsmöjligheter bör därför behållas.

Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 16 § 4 PBL kan placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter regleras genom områdesbestämmelser. Genom områdesbestämmelserna erbjuds således i stort sett samma regleringsmöjligheter som detaljplan för att reglera byggnaders placering, utformning och utförande (jämför 5 kap. 7 § första stycket 4). Syftet kan enligt förarbetena vara att med rättsverkan reglera riktlinjer i översiktsplanen som berör bebyggelsens placering, utformning eller utförande i något avseende. Som exempel nämns krav på ett visst tekniskt utförande i skydds- och säkerhetsområden i anslutning till verksamheter eller krav på utformningen i bevarandeområden. Kraven på varsamhet enligt 3 kap. 10 § kan preciseras, liksom skyddsbestämmelser för byggnader och tomter enligt 3 kap. 12 §. För ett område vars bebyggelse som helhet får långsiktigt goda egenskaper kan kommunen även via områdesbestämmelser bestämma lägre krav på vissa tekniska egenskaper än de som följer av 14 och 15 §§ i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (17 § BVF).

Några erfarenheter

Dessa regleringsmöjligheter har använts i flera kommuner i vissa avgränsade områden som ett alternativ till detaljplan. Det gäller bland annat enstaka byggnader eller samlad bebyggelse i kulturhistoriskt värdefulla områden, t.ex. i anslutning till kyrkor på landsbygden. Det finns dock även exempel på kommuner som utnyttjar institutet för att reglera bevarande och förändring av befintlig bebyggelse. I dessa fall kombineras regleringen normalt med en utökad lovplikt enligt punkt 1 och bestämmelser om grunddragen i användningen av mark- och vattenområden enligt punkt 2. I ett par kommuner har man upphävt samtliga detaljplaner för delar eller i vissa fall även större delen av en tätort och i stället antagit områdesbestämmelser. Möjligheten att utfärda så kallade skyddsbestämmelser med stöd av 3 kap. 12 § PBL har använts enbart i ett fåtal fall.

Avgränsningen av vad som ska kunna regleras anses inte alltid lätt eftersom utformningsbestämmelser ibland kan ha karaktären av ”byggrättsbestämmelser”, till exempel när det gäller bestämmelser om högsta byggnadshöjd eller antal våningar.

Överväganden och förslag

Områdesbestämmelser som reglerar placering, utformning eller utförande av byggnader, tomter och allmänna platser har i vissa situationer befunnits vara lämpliga för att ge stöd vid prövningen av bebyggelsens utformning, framför allt i områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, t.ex. kyrkbyar eller trästäder. Även för att reglera successiva förändringar och tillskott i befintliga bebyggelsemiljöer med lågt bebyggelsetryck kan institutet vara ett verkningsfullt alternativ till att ersätta inaktuella och ofullständiga detaljplaner med nya detaljplaner. Dessa typer av områdesbestämmelser knyts till redan befintliga byggnader eller nya byggnader som prövas i annan ordning. Regleringsmöjligheterna bör därför behållas. Räckvidden när det gäller att kunna hävda dessa krav bör kunna vara relativt stor, i den meningen att en tydlig och väl underbyggd utformningsbestämmelse bör kunna inskränka även rätten till kompletteringsåtgärder. Likaså bör områdesbestämmelser avseende t.ex. byggnadshöjd kunna klassificeras som utformningsbestämmelser om de kan motiveras som sådana.

8.3.5 Övriga regleringsmöjligheter

Kommitténs bedömning och förslag
Även om möjligheterna att reglera användning och utformning av befintliga allmänna platser, vegetation och markytor, skyddsanordningar samt exploateringssamverkan inte har använts i någon större utsträckning bör de behållas.

Gällande bestämmelser

Bestämmelserna i 5 kap. 16 § 5–8 PBL ger underlag för reglering av användning och utformning av befintliga allmänna platser, vegetation samt markytans utformning och höjdläge, skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen samt om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Överväganden och förslag

Dessa regleringsmöjligheter har använts i begränsad utsträckning, men utgör samtidigt en användbar möjlighet i kombination med utformningsbestämmelser enligt punkten 4. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna behålls.

8.3.6 Kopplingen till översiktsplanen

Kommitténs bedömning och förslag
Det finns inte skäl att behålla kravet på att områdesbestämmelserna ska säkerställa syftet med översiktsplanen. I stället införs, i likhet med vad som gäller för detaljplanen, krav på att arbetet ska inledas med ett program, om bestämmelserna inte överensstämmer med översiktsplanen. Även kravet på att bestämmelserna kan antas för att säkerställa att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken slopas.

Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 16 § PBL får områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås. Kravet på stöd i översiktsplanen, som följer av kriteriet, har ibland framhållits som ett hinder för en vidare användning av områdesbestämmelserna. Förarbetena ger inte närmare vägledning för hur uttalat stödet i översiktsplanen bör vara. Det förutsätts dock (prop. 1985/86:1 s. 134) att beskrivningen till översiktsplanen ska innehålla upplysningar om kommunens avsikt att anta områdesbestämmelser.

Bestämmelserna i 16 § anger vidare att områdesbestämmelser kan antas för att säkerställa att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Eftersom översiktsplanen ska redovisa hur kommunen avser tillgodose riksintressena finns också i detta fall en koppling till översiktsplanen. Av förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 81) framgår att det kan förekomma att översiktsplanens riktlinjer äventyrar ett riksintresse. Staten bör därför som en sista utväg med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 6 § PBL kunna förelägga kommunen att säkerställa ett riksintresse genom områdesbestämmelser.

Några erfarenheter

Kravet om att områdesbestämmelser ska säkerställa ett syfte i översiktsplanen uppfattas som begränsande för användningen. Översiktsplanens långsiktiga karaktär innebär att behovet av områdesbestämmelser inte alltid kan förutses. Man menar att processen för att upprätta områdesbestämmelser, liksom detaljplaneprocessen, bör kunna inledas med ett program när inte översiktsplanen är tillfyllest.

Överväganden och förslag

Kravet på uttryckligt stöd i översiktsplanen bör tas bort. I stället bör det i likhet med vad som gäller för detaljplanen ställas krav på program som ska kunna undvaras om förslaget överensstämmer med översiktsplanen.

Inte heller det andra kriteriet – att områdesbestämmelser kan antas för att säkerställa att riksintressen tillgodoses – bör behållas. Med de begränsningar av användningsområdet som kommittén fö-

reslår finns det inte skäl att ytterligare begränsa förutsättningarna för användningen.

8.3.7 Förfarandet då områdesbestämmelser upprättas

Kommitténs bedömning och förslag
Bestämmelserna om program ska gälla även när områdesbestämmelser upprättas. Ett enkelt förfarande bör i likhet med vad som gäller för detaljplan kunna tillämpas om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Gällande bestämmelser

Enligt bestämmelserna i 5 kap. 33 § PBL ska detaljplanens regler för fastighetsförteckning samt för förfarandet enligt 20–31 §§ tillämpas även då områdesbestämmelser upprättas. Detta innebär således krav på samråd, utställning inklusive kungörelse samt antagande av fullmäktige, eller kommunstyrelsen/byggnadsnämnden i vissa fall.

Några erfarenheter

Det har ifrågasatts om det är motiverat att tillämpa samma förfarande som gäller för detaljplan då områdesbestämmelser upprättas. I de fall områdesbestämmelser avses ersätta reglering i (äldre) detaljplaner anses förfarandet för upphävandet av dessa vara krångligt. Det har vidare framförts att särskilt kravet på fastighetsförteckning i vissa fall medför höga kostnader för kommunen, särskilt när syftet är att minska eller utöka lovplikten, vilket ofta rör omfattande områden på landsbygden med ett stort antal fastighetsägare.

Överväganden och förslag

Motsvarande krav på program som gäller för detaljplan föreslås gälla för områdesbestämmelser med de undantagsmöjligheter då förslaget överensstämmer med översiktsplanen som föreslås i avsnitt 7.7.3.

Bestämmelsen i 5 kap. 19 § om att det ska finnas en fastighetsförteckning om det inte är uppenbart onödigt ger utrymme för att i undantagsfall utesluta fastighetsförteckningen. Kravet på fastighetsförteckning infördes i PBL under riksdagsbehandlingen för att undanröja tveksamhet i frågan om huruvida områdesbestämmelser är förenliga med regeringsformen. Fastighetsförteckningen kommer att behövas också fortsättningsvis även om det kan finnas skäl att utesluta den i undantagsfall. I de fall avsikten är att minska lovplikten bör den dock normalt kunna vara relativt begränsad.

I detta sammanhang bör även nämnas de nuvarande möjligheterna att variera förfarandet med hänsyn till förslagets innebörd, bland annat att avväga underrättelseförfarandet om utställning av förslaget till områdesbestämmelser med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. I exempelvis områdesbestämmelser som upprättas för att minska lovplikten bör utrymmet för att använda kungörelsedelgivning med stöd av 5 kap. 25 § vara relativt stort eftersom det i sådana situationer kan röra sig om ett stort antal sakägare som ska underrättas och kostnaden och besväret med att underrätta var och en är större än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med underrättelsen.

Vid arbetet med områdesbestämmelser ska man kunna ta till vara de övriga möjligheter till förenklingar som föreslås för detaljplaneprocessen. En förenklingsmöjlighet som bör kunna komma till nytta vid framtagande av områdesbestämmelser är förslaget till förenklat förfarande om bestämmelserna har stöd i översiktsplanen, dvs. möjligheten att hoppa över samråd och ställa ut förslaget med stöd av en ny bestämmelse, 5 kap. 27 a §. Detta förslag utvecklas i avsnitt 7.7.3.

9 Plangenomförande

Sammanfattning
Det kan konstateras att beskrivningarna av genomförandet av detaljplaner i dag många gånger är ofullständiga eller helt saknas. Detta trots ambitionen vid PBL:s införande att stärka plangenomförandefrågornas betydelse i planprocessen. Kommitténs förslag syftar sammanfattningsvis till att stärka kopplingen mellan frågorna om genomförande och den kommunala planeringen och förbättra förutsättningarna för att hantera frågorna i tidiga skeden av planläggningen. Kommitténs förslag är i huvudsak följande.

En genomförandebeskrivning ska redovisa konsekvenserna av en detaljplan för de berörda sakägarna. En första dokumentation om konsekvenserna ska redovisas vid samrådet. Kravet på att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling tas bort.

Kravet slopas på att kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser endast om det föreligger särskilda skäl. Möjligheten för kommunen att helt överlåta huvudmannaskapet på fastighetsägarna ska dock, liksom enligt gällande rätt, i princip gälla endast inom områden som har karaktären av fritidsboende. Kommunen ska vidare, liksom enligt gällande rätt, alltid vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär. En nyhet är att en mellanform införs, som innebär att kommunen i övriga fall får besluta att kommunen, tillsammans med fastighetsägarna, står för huvudmannaskapet genom en samfällighetsförening. Dessutom föreslås att det ska vara möjligt med olika huvudmän för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.

Möjligheten att i planbestämmelser ange principer för fastighetsindelningen tas bort. När fastighetsindelningen behöver läggas fast ska detta i stället göras i form av planbestämmelser som ersätter det nuvarande institutet fastighetsplan. Följsamhetsbestämmelser införs i fastighetsbildningslagen som innebär att avvikelser från

en detaljplan som har beslutats enligt PBL inte behöver prövas på nytt vid en lantmäteriförrättning.

Effekterna av de föreslagna ändringarna är i första hand följande.

Ökad tydlighet om vad en detaljplan innebär såväl vid det direkta plangenomförandet som vid den framtida förvaltningen.

Ökad rättssäkerhet genom att de oreglerade mellanformer som i dag förekommer för allmänna anläggningar av olika slag inte längre behövs.

Kommunen ges ökade möjligheter att i det enskilda fallet finna lämpliga förvaltningsformer för allmänna platser, men ska å andra sidan alltid svara för de kostnader som motsvarar allmänhetens brukande av de allmänna platserna.

Förenkling av förfarandet genom att formella komplikationer som kan uppstå vid plangenomförandet undanröjs.

9.1 Utredningsuppdraget

Utgångspunkten för arbetet i denna del har framförallt varit de förslag som lämnades i Plan- och byggutredningens slutbetänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Betänkandet har överlämnats till kommittén med undantag för den del som avsåg förändringar av va-lagen eftersom denna del har utretts i särskild ordning.

9.2 Begreppet plangenomförande i PBL

Begreppet plangenomförande finns inte uttryckligen definierat i PBL, men begreppet kan i viss mån sägas vara indirekt definierat genom de olika åtgärder och bestämmelser som regleras i 6 kap. PBL och har rubriken Plangenomförande.

Enligt 6 kap. 1 § ska, när en detaljplan upprättas, i en särskild handling kallad genomförandebeskrivning redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett ändamålsenligt genomförande av planen. Begreppet plangenomförande skulle således kunna ”definieras” som de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som måste vidtas för att ambitionerna i en detaljplan ska bli verklighet. Som närmare kommer att behandlas i avsnitt 9.3 bör dock

till plangenomförandet även räknas de konsekvenser som detaljplanen innebär för fastighetsägarna och allmänheten.

I 6 kap. PBL finns, utöver kravet på en övergripande genomförandebeskrivning, vissa särskilda bestämmelser om plangenomförandet. Det är närmare bestämt bestämmelser om exploateringssamverkan, om fastighetsplan, om avstående av mark, om skyldighet för exploatörer att bekosta gator och va-anläggningar m.m., om kommunens skyldighet att anlägga gator och andra allmänna platser och upplåta dem till allmänt begagnande samt om kommunens rätt att av fastighetsägarna ta ut kostnaderna för utförande av gator och andra allmänna platser.

Långt ifrån alla åtgärder, som måste vidtas till följd av en detaljplan, är dock reglerade i 6 kap. PBL. Bestämmelser som är nödvändiga för genomförandet av en detaljplan finns också i många andra lagar, t.ex. bestämmelserna om fastighetsbildning i fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL), om fastighetssamverkan i anläggningslagen (1973:1149, AL), om framdragande av vissa ledningar i ledningsrättslagen (1973:1144, LL) samt – inte minst – bestämmelser i olika lagar om byggande och finansiering av infrastruktur m.m., t.ex. lagen (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar (va-lagen).

9.3 Genomförandebeskrivningen

Kommitténs bedömning och förslag
Vid införandet av PBL fanns det en tydlig ambition att stärka plangenomförandefrågornas betydelse i planprocessen. Trots detta kan det konstateras att beskrivningarna av hur genomförandet ska ske ofta är ofullständiga eller helt saknas i många detaljplaner.

Kommittén föreslår att plangenomförandet ska behandlas tidigt i processerna och en första dokumentation om konsekvenserna finnas redan vid samrådet. De rättsliga och ekonomiska konsekvenserna ska tydliggöras för fastighetsägarna och inte enbart de åtgärder som ska vidtas.

9.3.1 Gällande bestämmelser

Till detaljplanen ska fogas en sådan planbeskrivning som anges i 5 kap. 26 § PBL och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består av endast en handling, får dock planbeskrivningen redovisas i den handlingen (5 kap. 10 §).

I planbeskrivningen ska enligt 5 kap. 26 § redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet.

I genomförandebeskrivningen, som enligt ett uttryckligt krav i 6 kap. 1 § ska utgöra en särskild handling, ska redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Kravet på en genomförandebeskrivning utgjorde ett led i ambitionen att stärka genomförandefrågornas ställning vid detaljplaneläggningen. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 199 f.) framhålls vikten av att genomförandefrågorna behandlas redan vid planläggningen. För att ge stadga åt arbetet med att belysa genomförandefrågorna infördes kravet på att en särskild handling, en genomförandebeskrivning, ska redovisas tillsammans med övriga planhandlingar vid utställning och beslut om detaljplaner.

I propositionen betonas att beredningen av genomförandefrågorna bör behandla alla frågor som har betydelse för genomförandet av exploaterings- eller bevarandeprocessen. De synpunkter som kommer fram vid beredningen ska påverka planläggningen så att det slutliga planförslaget utformas efter en växelverkan mellan planutformnings- och genomförandesynpunkter. I genomförandebeskrivningen ska dokumenteras resultatet av detta arbete.

Genomförandebeskrivningen är enligt förarbetena till PBL avsedd att utgöra en del av bakgrundsmaterialet för planbesluten och den har därför inte någon självständig rättsverkan. I den mån den berör det fastighetsrättsliga genomförandet bör den vara vägledande för lantmäterimyndighetens prövningar vid förrättningar enligt FBL, AL och LL. Om ambitionen är att med bindande verkan reglera det fastighetsrättsliga genomförandet får en fastighetsplan upprättas, jfr avsnitt 9.5.3.

9.3.2 Erfarenheter och problem

Trots den tydliga ambitionen vid införandet av PBL att stärka genomförandefrågornas betydelse i planprocessen, kan det konstateras att beskrivningarna av hur genomförandet ska ske ofta är ofullständiga eller helt saknas i många detaljplaner. Detta märks i första hand inom s.k. förnyelseområden, där många enskilda fastighetsägare berörs av planläggningen. I sådana situationer är det viktigt att så tidigt som möjligt i planprocessen klara ut vad en viss planläggning innebär i fråga om vilka åtgärder som måste utföras och bekostas (och av vilka) liksom vilka rättsliga och ekonomiska konsekvenser som plangenomförandet kommer att innebära för de berörda fastighetsägarna.

I planer för nyexploatering, som genomförs med stöd av exploateringsavtal, görs ofta en mycket summarisk genomförandebeskrivning. Ofta hänvisas till att ett avtal ska upprättas – utan att närmare redovisa vilket innehåll avtalet har eller kan komma få. Till skillnad från i den nyssnämnda situationen saknas det i sådana fall normalt anledning att beskriva för fastighetsägarna (dvs. exploatörerna) hur genomförandet ska ske. Däremot är det i hög grad befogat att genomförandet och konsekvenserna även i sådana planer blir belysta för framtida fastighetsägare och brukare. Att någon genomförandebeskrivning med reellt sakinnehåll sällan upprättas kan därmed sägas strida mot syftet med bestämmelserna om genomförandebeskrivning i PBL.

Gemensamt för planering inom förnyelseområden och planering för nyexploatering är att flera av de genomförandefrågor som har betydelse för plangenomförandet hör hemma redan i översiktsplaneringen. Exempel på sådana frågor är huvudmannaskap, trafiksystem, va-frågor och de offentliga rummens samband och funktion. Erfarenheterna av PBL-planerna är att sådana strategiska planfrågor sällan behandlas i detaljplanens genomförandebeskrivning.

Genomförandebeskrivningen har således, under de snart 20 år den har varit i bruk, inte använts på det sätt som var tänkt när bestämmelserna infördes. Planförfattare uppfattar ofta dokumentet som ”ett måste” och kvalitén blir därmed ojämn. Detta innebär i sin tur att genomförandefrågorna inte blir beaktade vid planutformningen på det sätt som var avsett. Resultatet blir därmed dels sämre lösningar ur ett planläggningsperspektiv, dels planer som är svårare eller mer kostsamma att genomföra.

Det som sammanfattningsvis kan sägas vara huvudproblemen är för det första att genomförandebeskrivningen ofta är svår att förstå för fastighetsägare, allmänhet och myndigheter. Detta beror sannolikt på dels att den är summarisk, dels att den inte belyser de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av planförslaget för de berörda, utan endast de åtgärder som ska utföras. För det andra är det viktigt för en bra belysning av genomförandefrågorna att dessa redovisas i ett tidigt skede av planprocessen. Endast på detta sätt kan plangenomförandefrågorna beaktas när planen utformas.

9.3.3 Överväganden och förslag

Av de i föregående avsnitt kort sammanfattade skälen bakom bestämmelserna i 6 kap. 1 § PBL framgår att avsikten med dessa är att integrera frågorna om planering och plangenomförande, att plangenomförandet ska behandlas tidigt i processen, att effekterna för fastighetsägarna ska tydliggöras etc. Med andra ord precis vad som nyss sagts är bristfälligt i många planer som upprättas i dag var något som lagstiftaren hade för avsikt att komma till rätta med vid införandet av den nuvarande regleringen. Det är således egentligen inte lagen som är problemet, utan hur den tillämpas. Att möta det problemet med ändrad lagstiftning är inte alldeles lätt.

Redan i förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 635) noterades att vissa remissinstanser hade föreslagit att innehållet i genomförandebeskrivningen borde regleras närmare. Föredragande statsrådet ansåg dock att eftersom förutsättningarna för att genomföra olika planer kommer att vara väsentligt olika, var det nödvändigt att innehållet i genomförandebeskrivningen inte reglerades för mycket i detalj.

Den slutsatsen är troligen i huvudsak relevant även i dag. Eftersom det har visat sig att genomförandebeskrivningarna ofta är svåra att förstå och att de inte i tillräcklig grad redovisar de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av detaljplanen, bör dock lagen kompletteras med bestämmelser som tydliggör att det inte enbart är ett åtgärdsprogram som ska redovisas, utan även – och kanske rent av i första hand – konsekvenserna för berörda fastighetsägare. Med detta menas att det för i princip varje enskild fastighet bör redovisas vad detaljplanen innebär med avseende på bl.a. huvudmannaskap, allmänhetens tillträde, kommande fastighetsbildning, utfö-

rande och deltagande i gemensamhetsanläggningar, förvaltning, ersättningsfrågor, kostnader och byggande.

Hur långtgående själva lagtexten bör vara och vad som bör preciseras närmare genom allmänna råd m.m. kan givetvis diskuteras. En miniminivå bör vara att lagtexten kompletteras med ett krav på att planens konsekvenser ska redovisas. För att en sådan lagändring ska bli effektiv måste den dock följas upp med nya riktlinjer för hur beskrivningen bör utformas i olika konkreta situationer.

När det gäller problemet med att genomförandefrågorna inte kommer in i ett tidigt skede i planprocessen, skulle det kunna hanteras genom att vissa krav ställs på de handlingar som kommunen upprättar i den inledande fasen i ett planärende. Kommunens åtgärder före den obligatoriska utställningen är visserligen sparsamt reglerade i PBL. Som har beskrivits ovan är lagkravet i princip endast att samråd ska ske och att kommunen i det sammanhanget bör redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), ska även dessa redovisas.

För att tydliggöra att genomförandefrågorna är ett planeringsunderlag av betydelse bör ställas ett uttryckligt krav i lagtexten på att även en genomförandebeskrivning ska redovisas redan vid samrådet.

Eftersom den sålunda utvecklade genomförandebeskrivningens uppgift är att redan i ett tidigt skede i detaljplanearbetet redovisa konsekvenser och åtgärder m.m. och därmed vara en integrerad del i planprocessen, har den i åtminstone vissa avseenden likheter med en MKB. I Boverkets Boken om MKB för detaljplan finns anvisningar rörande MKB som i vissa delar bör kunna överföras till att gälla även genomförandebeskrivningar. Grundtanken är alltså att den kunskap som successivt växer fram i arbetet med att ta fram en genomförandebeskrivning integreras i planprocessen. Därigenom kan genomförandebeskrivningen ge stöd både för debatt, utbyte av information och utveckling av planförslaget och tidigt tydliggöra följderna så att själva planutformningen kan påverkas. Redovisningen ska givetvis vara så enkel och begriplig som möjligt för fastighetsägare och allmänhet.

Arbetet med genomförandebeskrivningen bör fördjupas successivt med fokusering på det alternativ som föreslås bli förverkligat. Detta innebär att beskrivningen oftast inte kan vara fullständig redan vid samrådet. Sådana frågor som redan är klarlagda genom översiktliga ställningstaganden – det kan t.ex. handla om principer

för huvudmannaskap – bör lämpligen anges. Vidare bör beskrivningen inför samrådet innehålla de viktigaste åtgärderna och konsekvenserna för fastighetsägare och andra – i vissa fall genom angivande av olika tänkbara alternativ.

En annan fråga, som har diskuterats ända sedan genomförandebeskrivningen infördes i lagen, är kravet på att den måste utgöra en särskild handling. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 202) anges följande i den delen:

> I likhet med utredningen anser jag således att genomförandebeskrivningen skall vara obligatorisk såväl vid förstagångsplanläggning som vid ändring av planer. Några remissinstanser har motsatt sig utredningsförslaget på denna punkt. De anser att genomförandebeskrivningen i stället bör ingå i planbeskrivningen på samma sätt som i dag. Jag är medveten om att många planbeskrivningar i dag behandlar genomförandefrågorna på ett sätt som väl fyller de krav som jag anser att man bör ställa på en genomförandebeskrivning. I dessa fall innebär alltså inte mitt förslag någon annan förändring än att denna beskrivning lyfts ut och behandlas i en särskild handling. Men just genom kravet att dessa frågor skall behandlas i en särskild handling åstadkommer man en belysning av frågorna också i sådana fall där de i dag inte brukar beaktas i tillräcklig utsträckning. Även behovet av beskrivning av genomförandeskedet blir generellt större med mitt förslag än vad som gäller i dag. Därför anser jag, i likhet med många remissinstanser, att kravet på en särskild genomförandebeskrivning fyller en viktig funktion.

I huvudsak är den bedömningen relevant även i dag. Eftersom ambitionen bakom det som nyss har sagts om genomförandebeskrivningen är att dess status ska höjas, skulle det dessutom kunna ses som ett steg åt fel håll att ta bort detta krav. Med tanke på förslaget här ovan, att det bör införas ett krav på formell redovisning av genomförandefrågorna tidigt i planprocessen, bör emellertid den önskade statushöjningen kunna åstadkommas även om kravet på att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling i de slutliga planhandlingarna tas bort. Kravet på särskild handling bör därför slopas. Det väsentliga är således att genomförandefrågorna behandlas, inte i detalj hur dokumentet utformas.

Kommitténs förslag innebär att 5 kap. 10 och 21 §§ samt 6 kap. 1 § behöver ändras.

9.4 Allmänna platser m.m.

Kommitténs bedömning och förslag
I dag kan huvudmannaskapet för allmänna platser vara kommunalt eller enskilt. Enskilt får det vara om det föreligger särskilda skäl. Erfarenheterna visar att enskilt huvudmannaskap tillämpas i betydligt fler fall än uttalanden i förarbetena ger uttryck för. Dessutom är det vanligt att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål. Lösningarna innebär bl.a. otydligheter när det gäller tillträde för allmänheten och ansvar för drift och underhåll.

Kommitténs uppfattning är att sådana områden som rymmer allmänna nyttigheter eller ska nyttjas av allmänheten ska vara allmänna platser. Kommunen bör även i fortsättningen vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär och enskilt huvudmannaskap bör användas för områden som genomförts eller planerats för boende delar av året. Kommittén föreslår att huvudmannaskapet ska kunna delas i andra situationer, innebärande att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning och bidrar till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följer av det ”allmännas behov” av områdena i fråga. Kommittén föreslår också att det ska vara möjligt att ha olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma planområde.

9.4.1 Gällande bestämmelser

När ett område exploateras för bebyggelse är det givetvis nödvändigt att vissa delar av området måste användas för gemensamma ändamål, som t.ex. gator och vägar, grönytor. För att samhällets grundläggande infrastruktur ska vara funktionell, bör dessa gemensamma områden dessutom i viss utsträckning vara möjliga att använda för andra än de boende inom området, dvs. för allmänheten.

Frågor som har att göra med gemensamma anläggningar och allmänhetens tillträde till dessa inom en detaljplan, liksom vem eller vilka som ska ansvara för och bekosta anläggningar m.m. inom sådana områden, regleras i första hand i PBL. Även AL har en central betydelse i sammanhanget. Dessutom finns bestämmelser om allmänhetens tillträde m.m. till vissa utrymmen i ordningslagen (1993:1617, OL). Vissa ansvarsbestämmelser finns även i lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

(1998:814, LGS). Vid sidan av dessa bestämmelser gäller förstås också den s.k. allemansrätten, som ger envar rätt – under ansvar – att beträda och använda annans fasta egendom.

Plan- och bygglagen

Enligt 5 kap. 3 § PBL ska i en detaljplan redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat hamnar och friluftsbad.

Beträffande allmänna platser för vilka kommunen är huvudman ska användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden ska användningen.

Utöver vad som enligt ovan ska redovisas i detaljplanen får enligt 5 kap. 7 § även meddelas bestämmelser om användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte ska vara huvudman.

Allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader ska dessutom alltid uppfylla kravet i 3 kap. 15 § första stycket 5 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av PBL, se 3 kap. 18 § andra stycket.

Kommunen ska enligt 6 kap. 26 § första stycket vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Om kommunen *inte* ska vara huvudman för de allmänna platserna, ska detta uttryckligen framgå av detaljplanen enligt 5 kap. 4 §. Det är dock inte möjligt att genom en bestämmelse i detaljplanen ange vem som i stället ska svara för huvudmannaskapet. Att kommunen inte är huvudman innebär att det är fastighetsägarna själva, som har ansvaret för de allmänna platserna. Hur detta ska organiseras regleras inte i PBL. I stället tillämpas AL i sådana situationer, se vidare nedan.

Det är inte möjligt att ha delat huvudmannaskap inom en och samma plan (prop. 1985/86:1 s. 566–567). Kommunen måste alltså bestämma sig för att antingen vara eller inte vara huvudman för samtliga allmänna platser i planen. En annan sak är att när kommu-

nen inte är huvudman, kan flera olika juridiska personer ha ansvar för genomförande m.m. inom de allmänna platserna.

Om kommunen är huvudman ska kommunen, efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen, ställa i ordning gator och andra allmänna platser så att dessa kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång ska platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Efter genomförandetidens utgång ska allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som ny bebyggelse färdigställs, se 6 kap. 26 § andra stycket. Kommunen ska även svara för underhållet av gator och sådana andra allmänna platser som kommunen är huvudman för, se 6 kap. 30 § första stycket.

Om kommunen i egenskap av huvudman ska anlägga eller förbättra gator och andra allmänna platser, får kommunen besluta att kostnader för sådana åtgärder, som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till allmänna platser, ska betalas av ägarna till fastigheterna inom området. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund enligt 6 kap. 31 §. Driftskostnaderna kan dock inte tas ut av fastighetsägarna utan dessa kostnader måste finansieras via kommunalskatten.

Om kommunen *inte* är huvudman för allmänna platser ligger alltså ansvaret för byggande, drift och underhåll på de enskilda fastighetsägarna. Detta ansvar är dock inte reglerat i PBL, mer än att det enligt 14 kap. 1 § finns en inlösenskyldighet för sådan mark som är utlagd till allmän plats. Denna skyldighet, dvs. att förvalta den allmänna platsen, åligger den samfällighet som finns eller ska bildas för ändamålet, se nedan.

Även inom områden som enligt en detaljplan har lagts ut som kvartersmark (dvs. för bebyggelse) kan det finnas anledning att reservera vissa utrymmen för gemensamma och eller allmänna ändamål, se Boverkets Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002, s. 97.

Områden som ska användas för något gemensamt ändamål betecknas i detaljplanen med bokstaven ”g”. Sådana områden upplåts vid plangenomförandet (mot ersättning) till förmån för den gemensamhetsanläggning enligt AL som inrättas för att omhänderta det gemensamma ändamålet, se nedan. Markreservationen ”g” är dock ingen bestämmelse som reglerar gemensamhetsanläggningen som sådan, jfr avsnitt 9.5.2.

Områden inom kvartersmark som ska hållas tillgängliga för allmän gång- och cykeltrafik eller för allmän körtrafik betecknas enligt Boverkets anvisningar med bokstäverna ”x” respektive ”z”. Liksom beteckningen ”g” har beteckningarna ”x och z” ingen annan egentlig betydelse än att marken i fråga inte får bebyggas. För att den allmänna kör-, gång- eller cykeltrafiken ska bli verklighet, måste kommunen skaffa sig en rätt till detta över de berörda fastigheterna, jfr 14 kap. 2 §. Vanligtvis har upplåtelse av servitut (mot ersättning) till förmån för en kommunägd fastighet använts för att åstadkomma sådana rättigheter.

Anläggningslagen

Om kommunen inte är huvudman för allmänna platser förutsätter systemet, som redan har berörts, att en eller flera gemensamhetsanläggningar enligt AL inrättas för de allmänna platserna. De fastigheter som har del i en gemensamhetsanläggning utgör en s.k. anläggningssamfällighet, som vanligtvis förvaltas genom en samfällighetsförening.

Lantmäterimyndigheten fastställer vid en förrättning vilka nyttigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen, hur olika anläggningar ska vara utformade och vilka fastigheter som ska delta i samfälligheten. Fastigheterna åsätts ett andelstal som ska ligga till grund för fördelningen av kostnaderna för utförande och drift av anläggningarna. Till skillnad från vad som gäller när kommunen är huvudman för allmänna platser, får således fastighetsägarna i detta fall även bekosta den framtida driften av anläggningarna.

Även för ett g-område på kvartersmark inrättas normalt en gemensamhetsanläggning för det ändamål som är avsett i detaljplanen.

Ordningslagen

Parallellt med begreppet allmän plats, som regleras till utbredning och innehåll genom en detaljplan med tillhörande bestämmelser, finns begreppet offentlig plats, som definieras i 1 kap. 2 § ordningslagen (OL).

Med offentlig plats avses

1. allmänna vägar,

2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, om de inte omfattas av de ovan angivna punkterna, ska jämställas med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. och av lokala föreskrifter, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

Om ett område eller utrymme som avses i punkterna 1–4 är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa. Detsamma gäller områden som omfattas av en föreskrift enligt andra stycket.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser, se 2 kap. 4 § OL.

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd, se 3 kap. 1 § OL.

Lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

I 2 och 3 §§ lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (LGS) finns vissa bestämmelser om gaturenhållning m.m. I lagen anges bl.a. följande.

På gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan enligt PBL och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav

tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare gäller inte kommunens skyldigheter.

Kommunen kan dock ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra de åtgärder som nämndes ovan i fråga om gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela närmare föreskrifter i fråga om de åtgärder som ska vidtas av fastighetsinnehavaren. Enligt 1 § förordningen (1998:929) om gaturenhållning och skyltning får kommunfullmäktige meddela sådana föreskrifter.

När det gäller områden inom kvartersmark, som har iordningställts och begagnas för allmän trafik, är det fastighetsägaren som är skyldig att utföra de nämnda renhållningsåtgärderna. Kommunen ska dock svara för renhållningen inom sådana områden på kvartersmark som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § PBL.

Allemansrätten

Slutligen bör, för fullständighetens skull, den s.k. allemansrätten kort beröras. Allemansrätten är en sedvanerätt som innebär befogenhet för envar att i viss utsträckning nyttja annans fastighet, oavsett om man äger någon särskild rätt till den eller inte. Den närmare innebörden av allemansrätten är inte reglerad i lag, men förefintligheten av rätten som sådan är skyddad genom ett stadgande i 2 kap. 18 § regeringsformen. Dock finns numera en viss reglering i 7 kap. miljöbalken. I 7 kap. 1 § miljöbalken anges att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.

Eftersom det inte är klart uttalat vad som kan sägas ingå i allemansrätten måste detta bedömas från fall till fall. Rättighetens räckvidd kan uttryckas så att nyttjandet av annans fastighet inte får gå så långt att fastighetens ägare (eller annan med särskild rätt till fastigheten, t.ex. en nyttjanderättshavare) förorsakas nämnvärd olägenhet eller skada.

I första hand ger allemansrätten en viss befogenhet att färdas till fots över annans fastighet. Även cykling, ridning m.m. är normalt

tillåten. Gränserna för denna befogenhet anses vanligen framgå av straffstadgandet i 12 kap. 4 § brottsbalken, som föreskriver bötesstraff för den som tar olovlig väg över tomt m.m.

För motordriven trafik kan dock allemansrätten oftast inte åberopas. Inte heller kan man normalt med stöd av allemansrätten använda anläggningar av olika slag på en fastighet.

9.4.2 Erfarenheter och problem

Inledning

Det gällande regelsystemet bygger på att kommunerna har ett stort och grundläggande ansvar för allmänna platser i en detaljplan. Huvudregeln att kommunen ska vara huvudman kan enligt gällande rätt endast frångås om det föreligger särskilda skäl, vilket på juridiskt språk är ett förhållandevis skarpt villkor. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 656) sägs följande om bestämmelsen.

> I första stycket föreskrivs som huvudregel att det är kommunen som skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan. Om det finns särskilda skäl kan även annan än kommunen, t.ex. en anläggningssamfällighet, vara huvudman för den allmänna platsen. Syftet med denna bestämmelse är att kommunen inte utan vidare skall kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Ansvaret för gatu- och väghållningen bör enligt min mening i allt väsentligt fördelas enligt samma principer som i dag. Det innebär att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man i dag använder byggnadsplan t.ex. inom områden för fritidsbebyggelse.

Erfarenheterna från de hittillsvarande närmare 20 årens tillämpning av PBL visar att kommunerna inte har kunnat eller velat leva upp till detta ansvar. Enskilt huvudmannaskap tillämpas således i betydligt fler fall än som borde följa av det nyssnämnda förarbetsuttalandet. I fall som har överprövats ligger dock tolkningen av bestämmelserna relativt nära uttalandena i propositionen, se t.ex. Didón m.fl., Plan- och bygglagen s. 6:47–48.

Dessutom är det mycket vanligt förekommande att detaljplaner innehåller bestämmelser om att även kvartersmark ska användas för allmänt ändamål, i form av s.k. x- och z-områden. Sådana bestämmelser var från början tänkta som undantag. Undantag som skulle tillämpas endast där marken bara skulle utnyttjas i begränsad omfattning (t.ex. för slänter eller sandbanker) eller där syftet var ett tredimensionellt utnyttjande som innebar att utrymmet inte kunde

läggas ut som allmän plats (t.ex. ett gångstråk genom bottenvåningen i ett bebyggt stadskvarter). I och med införandet av tredimensionell fastighetsindelning den 1 januari 2004 är det sistnämnda skälet för x- och z-områden inte längre gångbart. I dag är det dock snarare regel än undantag att hela trafiksystem läggs ut på kvartersmark, trots att avsikten är att vägar m.m. ska betjäna ett allmänt ändamål.

För att ytterligare komplicera bilden har det dessutom blivit allt vanligare att ”x- och z-bestämmelser” kombineras med bestämmelsen ”g” inom samma markområde. Ambitionen bakom sådana kombinerade bestämmelser är normalt att området förutsätts förvaltas och bekostas av en anläggningssamfällighet, men att området även ska hållas öppet för allmän kör-, gång- eller cykeltrafik. Någon egentlig rättslig grund för en sådan reglering finns inte i PBL.

Skälet för den nämnda utvecklingen, som uppenbarligen inte var avsedd när PBL trädde i kraft, är i första hand ekonomiskt. Det vill säga kommunerna vill så långt som möjligt undvika framtida kostnader genom att lägga kostnadsansvaret på de enskilda fastighetsägarna. Detta sker antingen genom att helt överföra huvudmannaskapet för allmänna platser på fastighetsägarna eller genom att behålla huvudmannaskapet för vissa allmänna platser och i stället förlägga flera av de allmänna nyttigheterna på kvartersmark.

De beskrivna sätten att planlägga har dock tämligen omfattande konsekvenser som har aktualiserat ett flertal frågor rörande bl.a. allmänhetens tillträde, ansvar för kostnader och skadestånd och de rättsliga medlen för genomförande.

Allmänhetens tillträde

En första frågeställning gäller allmänhetens tillträde. Allmänheten har sannolikt utan vidare full tillträdesrätt till områden som har avsatts som allmän plats i en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap, dvs. efter det att kommunen har förvärvat äganderätten till områdena i fråga. Om de allmänna platserna i stället förvaltas av en gemensamhetsanläggning är frågan om tillträdet betydligt svårare.

Från vissa håll har det hävdats att allmänheten alltid har full rätt att nyttja allmänna platser, oavsett huvudman. Synsättet kan diskuteras. Frågan har – såvitt känt – aldrig varit föremål för någon rättslig prövning, men från Lantmäteriets sida har det sedan lång tid tillbaka framförts som en grundprincip att gemensamhetsan-

läggningar måste anses vara enskilda (privata). Denna ståndpunkt bygger bl.a. på att det inte står i överensstämmelse med skyddet för enskild egendom att några fastighetsägare bygger, bekostar och sköter anläggningar som sedan ska användas och slitas ner av allmänheten. Allmänhetens tillträde bör således när det gäller gemensamhetsanläggningar sannolikt få bygga på allemansrätten. I det avseendet kan det knappast vara någon skillnad om en anläggning ägs av en, två eller 50 fastighetsägare. Detta innebär alltså att det normalt inte bör vara något problem med tillträde för allmänheten till fots till ett grönområde. Däremot bör anläggningar av olika slag kunna användas endast i den utsträckning det kan anses skäligt enligt allemansrätten.

Resonemangen rörande gemensamhetsanläggning på allmän mark gäller givetvis i minst lika hög grad för gemensamhetsanläggningar på kvartersmark. Om sådana anläggningar har byggts ut inom områden där det även finns s.k. x- eller z-bestämmelser, förekommer olika lösningar i den praktiska tillämpningen.

En variant är att kommunen anser att det räcker med planbestämmelsen x eller z för att allmänhetens tillträde till gemensamhetsanläggningen ska vara säkrat. Klart är dock att enbart en sådan planbestämmelse inte ger någon tillträdesrätt.

En annan ganska vanlig variant är att en kommunal fastighet ansluts till gemensamhetsanläggningen för att på så sätt säkra allmänhetens tillträde. Det är dock tveksamt om anslutning av en viss fastighet, även om den för tillfället råkar ägas av kommunen, skulle ha betydelse för allmänhetens tillträde till en gemensamhetsanläggning. Anslutningen gäller ju den anslutna fastighetens behov, inte allmänhetens behov. Det bör alltså, trots anslutning av en sådan fastighet, vara allemansrätten som sätter gränserna för allmänhetens tillträde i ett sådant fall. Det finns även andra problem med den nämnda lösningen. Ett problem är att det i flera fall har visat sig vara omöjligt att ansluta en kommunal fastighet till gemensamhetsanläggningen, eftersom det inte har funnits någon sådan fastighet som uppfyller det behovskrav som uppställs i AL, se nedan. Ett annat problem är att kommunens andelstal inte sällan blir så lågt att det närmast är symboliskt, liksom att kommunen sällan kan eller vill delta i det praktiska förvaltningsarbetet.

En tredje variant som förekommer är att en gemensamhetsanläggning inrättas utan att kommunen deltar i denna. I stället träffar kommunen avtal med samfällighetsföreningen om vad som ska gälla beträffande allmänhetens tillträde och därmed förenade kost-

nader, rättigheter och skyldigheter. Denna variant kan väl anses lösa frågan om allmänhetens rätt att få tillträde, men har den bristen att plangenomförandet är beroende av om en sådan överenskommelse kan träffas mellan kommunen och anläggningssamfälligheten eller inte.

Ytterligare en variant är att en gemensamhetsanläggning för det enskilda ändamålet och servitut för det allmänna ändamålet upplåts parallellt Detta löser i och för sig troligen frågan om allmänhetens rättigheter, men leder till oklarheter rörande förvaltningsansvar m.m., se nedan.

Vissa av de problem som nyss nämndes kan uppkomma även för rena x- eller z-områden, dvs. utan samtidig g-bestämmelse. Dels kan det ifrågasättas om ett servitut för en kommunägd fastighet verkligen har någon betydelse i fråga om allmänhetens tillträde, dels finns det inte alltid någon lämplig härskande fastighet att knyta servitutsrättigheten till.

Nu kan det kanske ifrågasättas hur stort problemet med tillträde för allmänheten egentligen är i dagsläget. I de allra flesta fall är troligen såväl enskilt förvaltad allmän plats som allmänna utrymmen på kvartersmark (dvs. x- och z-områden) öppna även för allmänheten. Utvecklingen mot alltmer enskilt huvudmannaskap leder sannolikt dock så småningom till att dessa frågor får en större betydelse och att risken ökar för att områden som en gång var avsedda att kunna nyttjas av allmänheten blir alltmer privatiserade. Det vill säga en utveckling mot vad som brukar kallas ”gated communities”. Dessutom bör tillträdet, redan i dag, grundas på att frågorna om rättigheter, ansvar m.m. är rättsligt säkerställda och tydliga också på lång sikt.

Ansvar för kostnader m.m.

Om kommunen är huvudman för allmänna platser ska kommunen svara för såväl utbyggnad som drift av dessa. För utbyggnaden kan kommunen genom bestämmelserna i 6 kap. PBL ta ut kostnaderna av fastighetsägarna inom planområdet. Driftskostnaderna måste dock belasta kommunens framtida årliga budget, vilket är ett av huvudskälen för att kommunerna så långt möjligt försöker undvika det långsiktiga huvudmannaskapet. Även problem med att praktiskt tillämpa de i normalfallet komplicerade reglerna i PBL bidrar

till att huvudmannaskapet av många kommuner uppfattas som ett problem.

Om kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna är det, som flera gånger har berörts, normalt en anläggningssamfällighet bestående av fastigheterna inom planområdet som har ansvaret för såväl byggande som drift av anläggningarna.

Av denna enkla beskrivning kan man lätt konstatera att det uppstår ekonomiska orättvisor mellan olika fastighetsägare (och boende) beroende på om kommunen är huvudman eller inte. Det är alltså från ekonomiska utgångspunkter ”bättre” att bo i ett planområde där kommunen är huvudman för allmänna platser, eftersom kommunen då har det ekonomiska ansvaret även för driften av de allmänna platserna. Om ansvaret ligger på de enskilda fastighetsägarna, vare sig det är fråga om enskilt huvudmannaskap för allmänna platser eller s.k. storkvarterslösningar där ”gator” m.m. ligger på kvartersmark, måste dessa fastighetsägare (och de boende inom dessa) betala dels för sina egna anläggningar, dels även för kommunens driftskostnader inom andra planområden via kommunalskatten.

Den utveckling som har skett under de senaste decennierna har således inneburit en påtaglig övervältring av vad som egentligen är allmänna kostnader på olika kollektiv av enskilda fastighetsägare, dvs. i slutänden på de boende inom sådana fastigheter.

I sammanhanget bör också noteras att det finns en skillnad mellan allmänna anläggningar på kvartersmark och allmänna anläggningar på allmän plats i fråga om kommunens möjligheter att ta ut kostnaderna för dessa från fastighetsägarna. I underlaget för gatukostnader kan endast ingå sådana anläggningar som är belägna inom allmän plats. Utvecklingen som innebär att allt fler anläggningar förläggs på kvartersmark minskar alltså de rättsliga möjligheterna för kommunen att ta ut kostnaderna för dessa från fastighetsägarna.

En oklarhet i tillämpningen är också kommunens ansvar för gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder inom s.k. x- och z-områden. Som tidigare har beskrivits är fastighetsägaren enligt 2 § LGS skyldig att utföra de nämnda renhållningsåtgärderna på områden inom kvartersmark som har iordningställts och begagnas för allmän trafik. Kommunen ska dock svara för renhållningen inom sådana områden som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § PBL. Frågan är om kommunens ansvar gäller enbart när 14 kap. 2 § verkligen har

tillämpats, vilket är synnerligen ovanligt, eller om ansvaret gäller i alla situationer där kommunen har förvärvat en rättighet för x- eller z-området i fråga.

Som tidigare har berörts i detta avsnitt tillämpas flera olika genomförandelösningar i sådana fall. Ingen lösning är dock tillräckligt tydlig från ansvarssynpunkt. Ansvarsfrågan blir än mer uttalad när gemensamma och allmänna ändamål kombineras i form av t.ex. bestämmelsekombinationen gx. Eftersom ansvaret i förlängningen handlar om skadeståndsansvar vid olyckshändelser m.m. är det mycket olyckligt att man vid detaljplaneringen medvetet tillskapar sådana oklara rättsförhållanden. Oklarheter som skapas mer eller mindre vid sidan av lagens regelsystem. Det förekommer t.o.m. att samfällighetsföreningar på grund av det oklara rättsläget inte tillåts teckna ansvarsförsäkringar för sådana områden, trots att föreningarna förutsätts vara ansvariga för att hålla utrymmena öppna för allmänheten.

Det rättsliga genomförandet

Några problem när det gäller möjligheterna att rättsligt genomföra planintentionerna för allmänna platser tycks inte finnas. Detta gäller såväl när kommunen är huvudman som när fastighetsägarna i form av en anläggningssamfällighet är huvudman. PBL, FBL och AL tillhandahåller sannolikt de redskap som behövs för att dels garantera att planen är genomförbar, dels garantera att de berörda fastighetsägarna får en skälig ersättning.

När det gäller anläggningar på kvartersmark har det, som tidigare har berörts i detta avsnitt, förekommit problem i den praktiska tillämpningen genom att det inte i alla lägen har ansetts finnas någon kommunal fastighet till vilken rättigheter har kunnat knytas. För att servitut ska kunna upplåtas till förmån för en fastighet eller för att en fastighet ska kunna tvinga sig in i (eller omvänt bli intvingad i) en gemensamhetsanläggning, måste servitutet respektive delaktigheten vara av väsentlig betydelse för fastigheten som sådan (7 kap. 1 § FBL och 5 § AL). Om någon för ändamålet lämplig fastighet inte finns att tillgå återstår således endast frivilliga lösningar eller så får det accepteras att planen i denna del inte helt kan genomföras.

I ett uppmärksammat fall, se NJA 1997 s. 491, gällde frågan om en kommunägd fastighet kunde anslutas till en gemensamhetsan-

läggning som skulle bildas för s.k. gx- och gz-områden. Ägarna av de fastigheter som skulle ingå i anläggningssamfälligheten ansåg att kommunen skulle delta i gemensamhetsanläggningen med en andel motsvarande det allmänintresse som planbestämmelserna x och z innebar. Högsta domstolen ansåg dock att den kommunala fastighet som var aktuell för anslutning inte behövde anläggningarna i fråga, så i det fallet undgick alltså kommunen kostnadsansvaret för de allmänna anläggningarna. Den omvända frågan om kommunmedborgarnas rätt att utnyttja de aktuella anläggningarna prövades inte i målet. Eftersom det var fråga om ett utpräglat centrumtorg, borde det kunna förutsättas att några problem när det gäller tillträdet för en bredare allmänhet inte uppkommer.

I ett annat fall, som faktiskt gäller samma kommun, befann sig kommunen i den motsatta positionen och önskade komma över rättigheter till mark som betecknats gx i detaljplanen för att utföra en gång- och cykelväg. Hovrätten, vars utslag har vunnit laga kraft, fann att det – gx-beteckningen till trots – inte fanns stöd i detaljplanen för att en gemensamhetsanläggning skulle inrättas med en kommunal fastighet som delaktig. Hovrätten godtog dock kommunens andrahandsyrkande, som innebar att servitut till förmån för en kommunal gatufastighet bildades för möjliggöra att gång- och cykelväg inom det med x betecknade området kunde anläggas. (Svea hovrätt 2003-09-23, Ö 6754–02). En följdfråga med anledning av utslaget är hur den framtida förvaltningen ska ordnas inom det upplåtna området, eftersom gång- och cykelvägen samtidigt förutsätts betjäna gemensamhetsanläggningen.

En alldeles särskild komplikation med kombinationerna av g å ena sidan och x eller z å den andra, är att det finns risk för att det uppstår dubbla skyldigheter till inlösen enligt bestämmelserna i PBL.

Om g står för att utrymmet ska hållas tillgängligt för en trafikanläggning som är gemensam för flera fastigheter, så ska huvudmannen för anläggningen enligt 14 kap. 2 § förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt i den omfattning som behövs för ändamålet, om fastighetsägaren begär det. I detta fall är alltså huvudmannen den anläggningssamfällighet som finns eller ska bildas för ändamålet. Genom en kompletterande bestämmelse i 18 § AL har fastighetsägaren rätt att ansöka om anläggningsförrättning för att få en huvudman utpekad att rikta sina anspråk mot.

Motsvarande inlösenskyldighet finns i 14 kap. 2 § PBL även för mark för allmän trafikanläggning, dvs. sådana anläggningar som

brukar betecknas med x och z. Huvudman för en allmän trafikanläggning kan sannolikt inte vara en anläggningssamfällighet. Det är således kommunen som är skyldig att lösa in sådana områden.

Det skulle alltså kunna ställas på sin spets om det är kommunen eller en anläggningssamfällighet som egentligen har det primära ansvaret för inlösen vid kombinationer av de båda slagen av markreservationer. Såvitt känt har det aldrig hänt, men man skulle kunna tänka sig det fallet att delägarna i en gemensamhetsanläggning, som bildats inom ett område med t.ex. beteckningarna g och z, begär att kommunen ska lösa in anläggningen, med hänvisning till att den ligger inom ett utrymme för en allmän trafikanläggning.

Saken blir inte bättre av att olika ersättningsprinciper gäller för de båda fallen. Förenklat innebär skillnaden att utrymmen för gemensamhetsanläggningar normalt ersätts med ett genomsnittligt tomtvärde, medan utrymmen för allmänna trafikanläggningar ersätts med ett marginellt tomtvärde eller ett råmarksvärde. Ett g-område ersätts således normalt med ett högre belopp än ett x- eller z-område.

Den ovanstående beskrivningen visar att det finns ett antal oklarheter när det gäller genomförandet av markreservationer i form av x- och z-bestämmelser, särskilt i kombination med g-bestämmelser. Oklarheter som skulle undanröjas om anläggningarna i stället vore belägna på allmän plats.

9.4.3 Överväganden och förslag

Allmänna utgångspunkter

En första fråga som kan ställas är om det finns anledning att i någon utsträckning samordna begreppen ”allmän plats” enligt PBL och ”offentlig plats” enligt OL. Som framgår av tidigare beskrivning av gällande bestämmelser är begreppet offentlig plats ett vidare begrepp än PBL:s allmän plats och omfattar förutom allmän platsmark i en detaljplan även kvartersmark i vissa fall.

Något samordningsbehov finns sannolikt inte. Genom att bestämmelserna om offentlig plats också omfattar bl.a. kvartersmark för trafikändamål kommer även sådana allmänna anläggningar som i en detaljplan förläggs till kvartersmark att omfattas av bestämmelserna i OL, vilket kan anses vara en lämplig ordning.

Däremot kan det vara befogat att – helt oberoende av bestämmelserna i OL – överväga om det finns anledning att på ett eller annat sätt ”omdefiniera” eller förtydliga begreppet allmän plats i PBL. Skälet för detta skulle vara att begreppet allmän plats har blivit otydligt eller missvisande för fastighetsägare och allmänhet eftersom det i verkligheten finns många områden som enligt detaljplanen inte utgör allmän plats men som av allmänheten både upplevs och nyttjas som allmän plats.

Nu är det emellertid så att det inte finns någon definition av allmän plats i PBL i den meningen att det i lagen regleras vad allmän plats innebär i fråga om rättigheter (och skyldigheter) för allmänheten och andra. Begreppet blir snarare indirekt definierat genom de avgränsningar som görs vid detaljplanens upprättande. Vad det handlar om är således att fler områden än i dag borde anges som allmän plats.

Med den utgångspunkten kan man konstatera att om PBL tillämpades precis som det var tänkt från början, så skulle merparten av de i det föregående avsnittet nämnda problemen undanröjas. Det vill säga om alla allmänna nyttigheter lokaliserades till vad som enligt en detaljplan utgör allmän plats och om kommunen var huvudman för dessa allmänna platser inom alla planområden som inte avser bebyggelse för boende delar av året, ofta kallad fritidsbebyggelse, så skulle några större problem inte finnas vare sig när det gäller allmänhetens tillträde, ansvars- och kostnadsfördelningen eller de rättsliga verktygen.

Med visst fog skulle man kunna påstå att detta egentligen är den enda ”rätta” lösningen, eftersom det förefaller högst naturligt att kanalisera allmänhetens behov via kommunen och inte via olika sammanslutningar av enskilda, med de risker för snedvridningar av systemet som den senare lösningen innebär. I så fall skulle alltså eventuella lagändringar närmast bestå i att skärpa upp det regelverk som redan finns, så att olika ”smitvägar” undanröjs.

Samtidigt går det inte att bortse från den praktiska verklighet som är orsaken till att kommunerna – skarpt uttryckt – inte följer lagen. Aldrig så goda intentioner kan troligen förbli oförverkligade, om det inte finns de ekonomiska och andra resurser hos kommunerna som behövs för att ta det fulla ansvaret för allt som bör betraktas som allmänt i en detaljplan. Frågan blir då hur en sådan förskjutning skulle kunna åstadkommas, utan att samtidigt leda till en privatisering av allmänna utrymmen eller en orimlig övervältring av

kostnader från det allmänna till enskilda fastighetsägare (och boende).

Önskemålet är alltså att ett område dit allmänheten ska ha tillträde också ska redovisas som allmän plats i detaljplanen. Ett av skälen till varför kommunerna i dag redovisar allmänna ändamål på kvartersmark, i form av x- eller z-områden, är att det enligt PBL inte är möjligt med blandat huvudmannaskap. En pusselbit i en ändrad lagstiftning är alltså att det i en och samma detaljplan bör vara möjligt med både kommunalt och enskilt huvudmannaskap.

Plan- och byggutredningen behandlade den frågan i SOU 1996:168 (s. 123 f.) och fann att det huvudsakliga skälet bakom att delat huvudmannaskap inte tillåts enligt PBL är att det skulle kunna uppstå oklarheter om vad som gäller i fråga om inlösen i olika delar av planen. Som den utredningen fann är dock det problemet inte särskilt svårt att lösa och en ändring i linje med vad som föreslogs i det nämnda betänkandet bör således enligt kommitténs bedömning genomföras.

De bestämmelser om inlösen det handlar om är främst bestämmelserna i 6 kap. 24 § PBL om att kommunen, om den är huvudman för allmänna platser, i två fall får lösa mark efter genomförandetidens utgång. Det första fallet avser mark som tillhör olika ägare men som enligt en fastighetsplan ska utgöra en enda fastighet. Som Plan- och byggutredningen fann bör denna inlösenrätt kunna gälla oberoende av vem som är huvudman (jfr SOU 1996:168 s. 125). Det andra fallet avser mark som inte har bebyggts i enlighet med planen. Som Plan- och byggutredningen fann bör denna inlösenrätt kunna gälla om kommunen i någon del av planen är huvudman för gator.

Det grundläggande skälet till varför allmänna anläggningar i så hög grad förläggs till kvartersmark är att kommunerna vill överföra ansvaret till de enskilda fastighetsägarna. För att detta ska vara möjligt inom allmän plats måste alltså bestämmelserna om huvudmannaskap förändras, så att kommunen i större utsträckning än i dag kan välja att inte vara huvudman.

Plan- och byggutredningen föreslog att kommunen friare skulle kunna välja vem som skulle vara huvudman genom att kriteriet skulle vara ”den som är mest lämplig” i det enskilda fallet. En viktig förutsättning bakom detta förslag var dock att utredningen samtidigt föreslog en lag om kommunal gatuhållning, med va-lagen som förebild. Enligt lagförslaget skulle det vara möjligt att genom avgifter från fastighetsägarna få täckning för kommunens driftskost-

nader. Genom denna möjlighet skulle kostnadsbilden bli likartad för fastighetsägarna, vare sig kommunen eller de själva står för huvudmannaskapet. Enligt Plan- och byggutredningens intentioner skulle de intäkter, som en avgiftsfinansiering skulle innebära för kommunen, kompenseras med en motsvarande skattesänkning.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Många tyckte att förslagets grundtankar var riktiga, men det framfördes även att förslaget hade vissa tekniska brister, t.ex. rörande hur taxorna skulle utformas. Konkurrensverket ansåg bl.a. att det föreslagna avgiftssystemet skulle öka risken för ineffektivitet och misshushållning med resurser och att det var otillfredsställande att överlämna ansvaret för utformningen av avgiftssystemet till kommunerna utan närmare riktlinjer än de allmänna fördelningsgrunder som föreslogs i lagen. Tveksamhet uttalades också från olika håll för att den skattesänkning, som i åtminstone viss mening kan sägas vara en del av förslaget, verkligen skulle genomföras i kommunerna.

Under förutsättning att det skulle gå att finna godtagbara tekniska och politiska lösningar på de frågor som det framfördes kritik emot, borde huvudalternativet i en förändrad lagstiftning rörande huvudmannaskap för allmänna platser vara en ordning liknande Plan- och byggutredningens förslag. Det tycks vara den enda möjligheten att få en så hög grad av neutralitet i systemet och valet av huvudman kan göras mer eller mindre fritt. Genom att driftskostnaderna för allmänna platser betalas av fastighetsägarna – oberoende av vem som är huvudman – kan valet av huvudman grundas på vad som är den mest ändamålsenliga förvaltningsformen i det enskilda fallet och inte på de ekonomiska konsekvenserna.

Plan- och byggutredningens förslag om en särskild lag om avgifter för kommunal gatuhållning kritiserades av vissa remissinstanser, bl.a. ansågs det riskera ett system som skulle bli svåröverskådligt. En lösning som utgår ifrån tankarna bakom detta förslag behöver därför utredas ytterligare.

Kommittén har på grund av detta övervägt om det på något annat sätt går att ändra bestämmelserna om huvudmannaskap, så att kommunen i större utsträckning än i dag skulle kunna välja att inte vara huvudman. En sådan förändring är givetvis vansklig. Framför allt finns det en risk för att en sådan lagändring kan leda till en orimlig övervältring av allmänna kostnader på enskilda medborgare. Bestämmelserna måste därför utformas så att en sådan utveckling så långt som möjligt motverkas.

Utgångspunkter för en ny reglering bör vara att kommunen även fortsättningsvis bör vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär och att fastighetsägarna, liksom enligt gällande rätt, bör vara huvudman för områden som typiskt sett kan betraktas som fritidsbebyggelseområden, dvs. områden där bebyggelsen generellt sett används delar av året. Vad som kan diskuteras är alltså om huvudmannaskapet i de fall som hamnar mellan dessa båda alternativ skulle kunna utformas på något annat sätt än i dag, så att kommunens skyldighet att vara huvudman begränsas. En sådan lösning kräver dock att kommunen på något sätt ändå ges en skyldighet att svara för framförallt de drifts- och underhållskostnader som följer av ”det allmännas” behov av områdena i fråga.

Tanken går då lätt till det sätt som redan i dag – med varierande framgång – brukar tillämpas för s.k. gx- och gz-områden på kvartersmark, dvs. att gemensamhetsanläggningar inrättas och att kommunen – åtminstone i vissa fall – går in som delägare i dessa samfälligheter. Om kommunen i det sammanhanget ges ett andelstal som motsvarar allmänhetens behov och användning av anläggningarna i fråga, så bör en rimlig rättvisa kunna uppnås när det gäller ansvar och kostnader. En tänkbar lösning på huvudmannaskapsproblemet tycks således vara att denna – av många kommuner självvalda tillämpning – lagfästs. En sådan lösning kräver dock att lagen även ger tydliga anvisningar om hur kommunens andel ska bestämmas. Det finns annars risk för att det i tillämpningen kommer att handla om mer symboliska andelstal, med följden att den oönskade övervältringen av främst drifts- och underhållskostnader inte kan förhindras.

Som tidigare har berörts är det tveksamt om det sätt som används i dag, dvs. att en kommunägd fastighet ansluts till en gemensamhetsanläggning, verkligen har någon betydelse när det gäller frågan om tillträdet för allmänheten. Det är vidare svårt i vissa fall att enligt gällande rätt med tvång ansluta en sådan fastighet. För att den föreslagna förändringen i alla avseenden ska fungera rent praktiskt, bör det därför öppnas en möjlighet att ansluta kommunen som sådan till en gemensamhetsanläggning.

Ett förslag med denna innebörd lämnades tillsammans med andra förslag av Lantmäteriverket i LMV-rapport 2002:9 (s. 42 f.). Förslagen i rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet, men på goda grunder kan förutsättas att just det nämnda förslaget om kommunen som delägare i en gemensamhetsanläggning inte kommer att tas med i en proposition som kommer att be-

handla förslagen, eftersom frågan är så intimt sammankopplad med PBL-kommitténs uppdrag.

Ett förändrat system för allmänna anläggningar skulle sammanfattningsvis kunna utformas på följande sätt:

1. Möjlighet öppnas för att olika huvudmän ska kunna ges ansvar för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.
2. Kravet på att kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser endast om det föreligger särskilda skäl tas bort. I stället införs en ordning som innebär att
   a) kommunen alltid ska vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär,
   b) kommunen aldrig behöver vara huvudman för områden av tydlig enskild karaktär, såsom områden som planerats och genomförts som områden för boende delar av året och
   c) i fall som hamnar mellan fallen a och b ska kommunen kunna välja att inte vara huvudman om kommunen bidrar till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platserna. Detta föreslås ske genom att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna.

Förslagen till ändringar bör lösa eller åtminstone mildra flertalet av de problem som redovisats tidigare. Ändringarna innebär att det inte längre kommer att finnas samma behov av att förlägga allmänna anläggningar på kvartersmark. Genom att anläggningarna i stället förläggs på allmän plats blir det tydligare vad som är allmänt och vad som är enskilt. Såväl genomförandeproblemen som de oklara ansvarsförhållandena rörande s.k. gx- och gz-områden bör till stora delar kunna undanröjas. Detsamma gäller den otydlighet som består i att kombinationerna av g och ena sidan och x eller z å den andra kan innebära dubbla skyldigheter till inlösen enligt bestämmelserna i 14 kap. 2 §. Även oklarheten rörande ansvaret för renhållning m.m. av allmänna trafikanläggningar på kvartersmark minskar genom att sådana anläggningar i framtiden kan förväntas bli lokaliserade till allmänna platser.

En kritik som kan förväntas mot de beskrivna förslagen är att åtminstone de formella möjligheterna blir större än i dag för kommunerna att lägga kostnader för allmänna anläggningar på enskilda.

Till den bilden hör dock att s.k. storkvarterslösningar faktiskt är möjliga redan i dag, även om de som tidigare har beskrivits medför vissa problem. Förändringen att kommunen i mindre omfattning än i dag behöver vara huvudman för allmänna platser är mot den bakgrunden inte fullt så drastisk som man i förstone kan tycka. Under förutsättning att kommunernas andelar inte blir endast symboliska i de anläggningssamfälligheter som förvaltar allmänna platser vid blandat huvudmannaskap, innebär förslaget således ingen dramatisk övervältring av kostnader från det allmänna till de enskilda.

Om inte förslaget med avgifter för kommunal gatuhållning genomförs, kvarstår dock ojämlikhetsproblemet med att kommunen som huvudman får bidrag till driften genom kommunalskatten men inte kan debitera fastighetsägare för faktiska driftskostnader, medan fastighetsägarna i övriga fall dels har ansvaret för betydande delar av sina egna driftskostnader (beroende på hur stor kommunens andel är), dels via kommunalskatten bidrar till driftskostnaderna även inom de områden där kommunen är huvudman.

Slutligen kan kanske vissa kommuner tycka att priset för att huvudmannaskapskravet mildras, dvs. att kommunerna tvingas delta i ett stort antal samfällighetsföreningar, är för högt. Det är dock sannolikt svårt att hitta en lösning där kommunerna ”både kan äta kakan och ha den kvar”.

Närmare om regleringen

Som nyss beskrivits bör kommunen vara huvudman för allmänna platser av tydligt allmän karaktär. Kommunen ska vidare aldrig behöva vara huvudman för områden av tydlig enskild karaktär, såsom områden som planerats och genomförts som s.k. fritidsbebyggelseområden. Detta överensstämmer med gällande rätt. I fall som hamnar mellan dessa båda ytterligheter ska kommunen kunna välja att inte vara huvudman om kommunen bidrar till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platserna genom att ingå i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna. Följdfrågan är då hur gränserna mellan de olika alternativen ska dras och vad kommunens deltagande i samfällighetsföreningen ska omfatta.

Med ”tydlig allmän karaktär” bör avses de allmänna platserna av centralortskaraktär eller på annat sätt uppenbart allmänna. Som exempel kan nämnas genomfartsleder, huvudgator, centrala torg, parker och gång- och cykelvägar, som ofta behöver användas av allmänheten.

De fall där kommunen inte behöver ta ansvar för allmänna platser handlar i första hand, liksom enligt gällande rätt, om områden avsedda för boende delar av året.

”Mellanläget”, där kommunen kan besluta att inte vara huvudman under förutsättning att kommunen ingår tillsammans med fastighetsägarna i den gemensamhetsanläggning som bildas för att bygga ut och förvalta de allmänna platserna, blir därmed typiskt sett tillämpligt på lokalgator, lokala parker m.m., dvs. i områden som i begränsad omfattning behöver användas av allmänheten.
Liksom i typiska s.k. storkvarter, där planbestämmelser med beteckningarna x, z och g – i olika kombinationer – i dag är flitigt förekommande.

Som tidigare har berörts förutsätter det föreslagna systemet att kommunens andel i den anläggningssamfällighet som förvaltar allmänna platser vid blandat huvudmannaskap inte blir endast symbolisk. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse i lagen som reglerar hur kommunens andel ska bestämmas. Kommunens andel bör bestämmas med utgångspunkt från den omfattning som allmänheten förväntas komma att använda de allmänna platserna.

Vid andelstalssättningen bör dock uppmärksammas att det finns en tydlig koppling till gatukostnadsbestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§. Om det t.ex. är fråga om att inrätta en gemensamhetsanläggning med kommunen som delaktig inom ett område där kommunen till 100 procent kan ta ut kostnaderna för gatuutbyggnaden av fastighetsägarna, bör kommunens andel för byggande – vid gemensamt huvudmannaskap – sättas till i princip noll. Annars skulle en inte avsedd försämring uppstå för den berörda kommunen. Detta bör anses gälla helt oavsett om kommunen i fråga brukar eller inte brukar använda sig av gatukostnadsbestämmelserna. Kommunens andelstal motsvarande allmänhetens användning handlar alltså i första hand om kostnaderna för framtida drift och underhåll.

Såväl de nämnda kriterierna som principerna för kommunens ansvar vid delat huvudmannaskap bör införas i 6 kap. 26 §.

Olika undersökningar har visat att villkor som tas in i s.k. genomförandeavtal mellan kommuner och exploatörer ibland kan gå

utöver vad som lagen egentligen tillåter.[1] Mot den bakgrunden finns det anledning att ta upp frågan hur det kan garanteras att kommunen, i det s.k. mellanläget ovan, verkligen tar sitt kostnadsansvar gentemot fastighetsägarna och inte genom exploateringsavtal eller på annat sätt ser till att kostnaderna ändå hamnar på de enskilda fastighetsägarna.

Inrättandet av en gemensamhetsanläggning sker vid en förrättning enligt AL som handläggs av lantmäterimyndigheten. Det är alltså lantmäterimyndigheten, som i de fall där kommunen och fastighetsägarna inom ett planområde gemensamt ska vara huvudman, primärt ska bedöma vilken faktisk andel som kommunen ska ha i gemensamhetsanläggningen. Som tidigare har berörts är det nödvändigt för att de aktuella fallen ska kunna genomföras, att genom en lagändring klargöra att kommunen som sådan kan ingå som delaktig i en gemensamhetsanläggning.

Enligt 15 § AL ska andelstalet för utförande bestämmas med hänsyn till delägarnas nytta av anläggningen och andelstalet för drift med hänsyn till hur anläggningen används. Några problem med att – utan ändring av AL – tillämpa dessa bestämmelser för det fallet att kommunen ska ingå i en gemensamhetsanläggning med en andel som motsvarar allmänhetens användning synes inte finnas. I detta sammanhang bör noteras vad som anfördes ovan om kopplingen till gatukostnadsbestämmelserna. Lantmäterimyndigheten skulle alltså vid en officialprövning komma att bestämma andelstalet i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i 6 kap. 26 § PBL.

Bestämmelserna i 15 § AL är emellertid dispositiva, se 16 § första stycket 4 AL. Det innebär att om t.ex. kommunen och en exploatör kommer överens om en helt annan kostnadsfördelning än vad som skulle följa av en tillämpning av 15 § (och av 6 kap. 26 § PBL), ska lantmäterimyndigheten i princip bestämma andelstalen i enlighet med överenskommelsen. Det finns dock i två fall skäl för lantmäterimyndigheten att frångå en sådan överenskommelse.

Det ena fallet är om den fastighet, som tar på sig att svara för en större del av kostnaderna, är belånad och åtagandet skulle kunna innebära skada för fordringshavare i fastigheten. Den situationen saknar betydelse för den nu aktuella frågan.

Det andra fallet är om avvikelsen från 15 § sker i ”otillbörligt syfte”. Enligt förarbetena syftar undantaget främst till att förhindra att sakägarna övervältrar kostnader på det allmänna i sådana situa-

[1] Se t.ex. Björk, K & Hellström, A. Exploateringsavtal. Tillämpning i Sverige med internationell utblick. Examensarbete vid Institutionen för Infrastruktur. KTH. Ex-04-124.

tioner när statsbidrag utgår för vissa delägare men inte för alla (prop. 1973:160 s. 221). Den nu aktuella frågeställningen är den rakt motsatta. Frågan är alltså om det skulle kunna anses vara ett ”otillbörligt syfte” enligt denna lagbestämmelse att kommunen och en exploatör övervältrar kostnader på de boende inom ett visst område. Kostnader som rätteligen enligt bestämmelser i PBL bör ligga på det allmänna, Den frågan kan givetvis inte med säkerhet besvaras med vare sig ja eller nej utan den måste bli föremål för prövning i rättstillämpningen.

Ett sätt att undanröja osäkerheten skulle kunna vara att införa en komplettering i 16 § AL som uttryckligen utesluter en överenskommelse som innebär en uppenbar avvikelse från de kriterier som anges i den föreslagna lydelsen av 6 kap. 26 § PBL.

En annan variant, som skulle kunna motverka vad som skulle kunna kallas ”otillbörliga” avtal, vore att ompröva frågan om andelstal när exploateringen är genomförd och nya fastighetsägare har trätt in i exploatörens ställe. Rent praktiskt är detta möjligt redan enligt gällande rätt genom att en rätt till omprövning skrivs in i anläggningsbeslutet med stöd av 35 § första stycket AL. Om en sådan hantering ska kunna ske utan yrkande av sakägare krävs dock en lagändring som ger lantmäterimyndigheten rätt (eller skyldighet) att ex officio införa en sådan bestämmelse.

Att i en lag införa bestämmelser för att korrigera att bestämmelser i en annan lag ”missbrukas” är givetvis en grannlaga uppgift. Det finns därför mycket som talar emot båda de nyss nämnda varianterna och att den möjlighet som eventuellt skulle kunna stå till buds är att det visar sig att de redan gällande bestämmelserna i 16 § AL om avtal i ”otillbörligt syfte” skulle kunna tillämpas.

Ett annat sätt att skärpa upp tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen skulle kunna vara att ställa krav på att det redan i detaljplanen görs någon form av ställningstagande rörande kommunens delansvar vid blandat huvudmannaskap. Eftersom lantmäterimyndigheten vid den efterföljande förrättningen är skyldig att se till att beslutet om andelstal överensstämmer med detaljplanen (9 § AL) ges ytterligare garantier för att det inte går att avtala om någon annan lösning än den som har bestämts i detaljplanen. Kravet på planöverensstämmelse är alltså inte dispositivt vid förrättningen.

Ett annat förhållande som starkt talar för ett ställningstagande redan i detaljplanen är att huvudmannaskapsfrågan och kostnaderna för allmänna platser är så grundläggande och viktiga komponenter när det gäller att bedöma en plans förtjänster och brister, att

frågorna så långt möjligt bör vara utklarade redan när planen antas. Annars skulle fastighetsägare och andra behöva avvakta utgången av ett lantmäteriärende (med eventuell efterföljande domstolsprövning) innan de vet effekterna av detaljplanen. Vid det laget är det inte längre möjligt att överklaga detaljplanen för att eventuellt få till stånd en annan lösning av huvudmannaskapsfrågan. En sådan oklarhet beträffande huvudmannaskapet för allmänna platser i en detaljplan är inte acceptabel. Denna ståndpunkt understryks ytterligare av att det i bedömningen, som tidigare har redovisats, måste ingå en åtminstone översiktlig tolkning av bestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§ PBL om uttag av avgifter för gatukostnader.

Att i detaljplanen direkt bestämma ett andelstal är å andra sidan mindre lämpligt. Den mer tekniska beräkningen i detalj bör således anstå till lantmäterimyndighetens prövning, där andelstal även ska åsättas de fastigheter som ska delta i anläggningen. Av detaljplanen bör dock grunderna för bedömningen av kommunens andel framstå så pass tydligt att det är möjligt för berörda sakägare i planprocessen att bedöma planens konsekvenser. På så sätt kan också komma till rätta med problemet att det vid förrättningen träffas avtal som klart avviker från bestämmelserna i PBL.

Även med krav på en planbestämmelse skulle det kunna tänkas att kommunen och en exploatör, som den ende sakägaren i planprocessen, är överens om en planbestämmelse som klart avviker från bestämmelserna i PBL och som inte överklagas. Om det befaras att kommunerna på sådant sätt kommer att se till att deras andelar blir små eller rent av symboliska, skulle man teoretiskt kunna tänka sig två olika sätt att komma till rätta med problemet.

Den ena varianten är ett ökat statligt inflytande av planprocessen i denna del. PBL innebar visserligen en tydlig förändring i förhållandet mellan stat och kommun på så vis att statens inflytande numera begränsas till att bevaka riksintressen, samordning mellan kommuner, miljökvalitetsnormer och frågor om hälsa och säkerhet (12 kap. 1 § PBL). Länsstyrelser och regering är emellertid också överklagningsinstanser och ska i det sammanhanget avgöra om avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen har skett på ett tillbörligt sätt enligt PBL:s bestämmelser. Det skulle därför inte vara någon helt främmande lösning att låta länsstyrelsens uppgifter att bevaka vissa frågor utökas så att planbeslut, som uppenbart strider mot viss eller vissa bestämmelser PBL, på något sätt skulle kunna överprövas, exempelvis genom någon form av laglighetsprövning. En sådan lösning anses innebära en ny princip för statlig

kontroll som kan antas leda till ökad administration och bedöms inte rimlig att utveckla ytterligare.

En helt annan lösning skulle kunna vara att införa någon form av ”spärr” eller ”korrigeringsmöjlighet” vid genomförandet av planen. Sådana lösningar förefaller dock, som redan har berörts, av principiella skäl vara svåra att införa. Om en viss lösning har bestämts i en detaljplan skulle det föra mycket långt att vid plangenomförandet underkänna planen och lösa frågan på ett annat sätt – i strid mot planen. Den vägen framstår därför inte framkomlig i det aktuella fallet.

Förslaget som kommittén har är därför att det i 5 kap. 4 § PBL ska införas bestämmelser som innebär att grunderna för kommunens medverkan vid blandat huvudmannaskap ska anges i detaljplanen. Vidare ska det – liksom enligt gällande rätt – anges i planen om kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser. Saknas planbestämmelser av detta slag blir kommunen huvudman.

När det slutligen gäller förslaget att olika former av huvudmannaskap ska kunna förekomma för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan, så kan detta lagtekniskt åstadkommas genom att bestämmelserna i 5 kap. 4 § och 6 kap. 26 § uttrycks så att de gäller för allmänna platser – i obestämd form – i en detaljplan. Följdändringar krävs i 6 kap. 24 §. Dessutom krävs en ändring i 2 § ledningsrättslagen.

9.5 PBL och fastighetsbildning

Kommitténs bedömning och förslag
Plan och byggutredningen föreslog redan 1996 att fastighetsplanen skulle slopas, framför allt av skälet att samma slags frågor kan regleras i både detaljplanen och fastighetsplanen och därför borde regleringen likaväl kunna ske i detaljplanen. Användningen av fastighetsplanen som genomförandeinstrument har minskat under senare år. Bedömningen är därför att utredningens förslag bör genomföras. Detta innebär att fastighetsdelningen ska kunna regleras genom planbestämmelser i detaljplan. Det bör dock införas en undantagsbestämmelse som gör det möjligt att i vissa fall komplettera med ”fastighetsplanebestämmelser” även under genomförandetiden.

För att en enskild fastighetsägare inte ska få olika bedömningar av olika myndigheter och för att förenkla och göra ge-

nomförandeprocessen billigare bör en följsamhetsbestämmelse införas i fastighetsbildningslagen som innebär att ett lagakraftvunnet bygglov eller förhandsbesked ska följas vid fastighetsbildningen.

9.5.1 Inledning

Detaljplaner enligt PBL syftar till att reglera markanvändningen, utformningen av byggnader och anläggningar och den miljö som de boende och andra medborgare ska leva i under överskådlig framtid. Däremot syftar inte planläggningen till att reglera äganderätten till mark och indelningen i förvaltningsenheter (fastigheter). Den senare frågan regleras i stället i första hand av marknaden själv och i andra hand av vissa bestämmelser om fastighetsbildning m.m. och om markåtkomst och ersättning.

Vem som äger vad har naturligtvis betydelse såväl vid planläggningen som vid plangenomförandet, eftersom det huvudsakligen är fastigheternas ägare som är sakägare i planärendet. I vissa delar blir detaljplanen styrande även för den framtida fastighetsindelningen genom att PBL förutsätter att mark som läggs ut som allmän plats och för vilken kommunen är huvudman, ska förvärvas och ägas av kommunen. Behovet av att genom PBL styra den framtida fastighetsindelningen inom kvartersmark är dock troligen oftast inte särskilt framträdande. Enligt gällande rätt finns det emellertid vissa beröringspunkter mellan detaljplanen och fastighetsindelningen även inom kvartersmark.

En första sådan beröringspunkt är bestämmelserna i 5 kap. 7 §. I paragrafens första stycke (punkt 12) anges att det i planen får meddelas bestämmelser om ”principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar” (se avsnitt nedan).

För det andra så kan fastighetsindelningen m.m., med bindande verkan för alla berörda parter, slås fast genom en fastighetsplan, 6 kap. 3 §. Fastighetsplanen har, lika lite som detaljplanen, till syfte att reglera markägandet i sig. Fastighetsplanen går dock ett steg längre än detaljplanen, genom att den kan reglera indelningen i förvaltningsenheter (fastigheter). Endast sådana fastigheter som planen anvisar är således möjliga att bilda vid en lantmäteriförrättning (se nedan).

Ytterligare en beröringspunkt mellan detaljplanen och fastighetsbildning är den s.k. genomförandebeskrivningen enligt 6 kap.

1 §. En sådan beskrivning ska bl.a. redovisa de fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för genomförandet av en detaljplan. Som redan tidigare har berörts ska, enligt förarbetena till PBL, redovisningen i genomförandebeskrivningen vara vägledande men inte bindande för lantmäterimyndighetens prövning av fastighetsbildningsfrågorna. Eftersom genomförandebeskrivningen har behandlats tidigare berörs den inte närmare här. I ett avslutande avsnitt (9.5.4) redovisas dock en sammanfattning av hur planbestämmelser och fastighetsbildning är och bör vara samordnade. I anslutning till den analysen ges vissa förslag på en bättre samordning än i dag när det gäller planavvikelser vid bygglovsprövning i förhållande till motsvarande avvikelser vid fastighetsbildning.

9.5.2 Principer för fastighetsindelningen m.m.

Gällande bestämmelser

I 5 kap. 7 § regleras vilka bestämmelser som får meddelas i en detaljplan. I första stycket 12 sägs att det i planen får meddelas bestämmelser om ”principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar”. I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 587) uttalas följande om bestämmelsen:

> Punkt 12 behandlar möjligheten att reglera vissa genomförandefrågor. Detaljplanen anser jag i likhet med utredningens förslag bör kunna styra principerna för fastighetsindelningen på samma sätt som nuvarande stadsplan, dvs. ange storleksgränser, förbud mot viss fastighetsbildning m.m. Dessa möjligheter bör bl.a. kunna användas i arbetet med stadsförnyelsen. – – – Detaljplanen bör också kunna ange vissa riktlinjer för hur gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen skall inrättas. Som det är nu kan en sådan anläggning förutsättas i detaljplanen, varvid prövningen av båtnads- och väsentlighetsvillkoren skall anses ha skett vid planfastställelsen. I den allmänna motiveringen (avsnitt 10.4) har jag föreslagit att en sådan prövning i fortsättningen skall göras i en fastighetsplan enligt 6 kap. Om detaljplanen huvudsakligen syftar till att bereda plats för en gemensamhetsanläggning i en befintlig miljö, torde det vara lämpligt att en fastighetsplan upprättas parallellt med detaljplanen. Därmed får man väsentlighets- och båtnadsvillkoren prövade samtidigt med anläggningens placering och utformning i detaljplanen. Är tillkomsten av en viss gemensamhetsanläggning en förutsättning för att bebyggelse enligt detaljplanen skall få uppföras, kan i planen tas in bestämmelser om villkor som säkerställer detta (se 8 § 3).

I Boverkets allmänna råd (Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, 2002, s. 175) anges två exempel på planbestämmelser av det aktuella slaget:

- Minsta tomtstorlek är … kvm
- Fastighetsindelningen ska ansluta till det (befintliga) historiska bebyggelsemönstret

Det finns givetvis fler bestämmelser rörande fastighetsindelningen som används i detaljplanerna. En förhållandevis vanlig bestämmelse är en s.k. ”entomtsbestämmelse”, dvs. att ett kvarter (eller del av) ska utgöra en enda fastighet.

Något exempel på bestämmelser om principerna för inrättande av gemensamhetsanläggningar finns inte i Boverkets allmänna råd. Såvitt känt är sådana bestämmelser mycket ovanliga. Däremot är det vanligt att utrymmet för en tänkt gemensamhetsanläggning reserveras i planen med beteckningen g. Den bestämmelsen har emellertid sin grund i punkterna 2 och 4 i 5 kap. 7 § första stycket, enligt vilka bestämmelser får meddelas om begränsning av markens bebyggande och om byggnaders placering. Ett s.k. g-område i en detaljplan har således ingen betydelse för bedömningen av om en gemensamhetsanläggning ska inrättas eller hur den ska utformas. Beteckningen g innebär endast att utrymmet i fråga inte får bebyggas eller på annat sätt användas så att det hindrar inrättandet av en gemensamhetsanläggning.

Det gällande systemet för styrning av gemensamhetsanläggningar berörs även i nästa avsnitt om fastighetsplan.

Erfarenheter och problem

Att med planbestämmelser styra principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar är inte någon mer avgörande fråga i plansystemet. Problem kan dock i vissa fall uppkomma när planbestämmelserna är onödigt ”klåfingrigt” utformade, eftersom det begränsar de lösningsalternativ som står till buds vid plangenomförandet, vilket i sin tur kan leda till dröjsmål och kostnader (eller sämre lösningar) för berörda fastighetsägare.

En annan aspekt är att bestämmelser om fastighetsindelningen oftast används för att reglera helt andra frågor än just fastighetsindelningen. Den mycket vanliga bestämmelsen om ”minsta tomt-

storlek” är ett bra exempel på detta, eftersom det som bestämmelsen avser att reglera egentligen är exploateringsgraden inom bestämmelseområdet. Ett annat exempel är de relativt vanliga ”entomtsbestämmelserna”. Syftet med dessa bestämmelser är ofta att styra förvaltningsformen till hyresrätt eller bostadsrätt.

Överväganden och förslag

Från ett mer praktiskt plangenomförandeperspektiv kan ifrågasättas om det verkligen finns behov av bestämmelser om principer för fastighetsindelningen. Antingen bör det vara tillräckligt med mer allmänna riktlinjer för fastighetsindelningen, vilket bör behandlas mer ingående än i dag i genomförandebeskrivningen, jfr avsnitt 9.3.3. Eller så bör fastighetsindelningen läggas fast enligt de former som i dag gäller för en fastighetsplan, jfr avsnitt 9.5.3.

De ibland otydliga och svårtolkade bestämmelserna om principer för fastighetsindelningen bör alltså kunna slopas och i de fall bestämmelserna egentligen syftar till att indirekt reglera exploateringsgraden, bör regleringen lämpligen kunna uttryckas på ett mer direkt sätt i planbestämmelserna.

Förslaget innebär en ändring av 5 kap 7 § PBL, varigenom möjligheten att i planbestämmelser ange principer för fastighetsindelningen tas bort. Syftet med denna ändring är inte att begränsa möjligheterna att reglera fastighetsindelningsfrågorna i PBL i förhållande till gällande rätt. Däremot syftar ändringen till att skapa ökad tydlighet i fråga om indelningen i fastigheter. Tydligheten får man genom att fastighetsindelningen läggs fast enligt de former som idag gäller för en fastighetsplan.

9.5.3 Fastighetsplan

Gällande bestämmelser

I en fastighetsplan kan, för områden som omfattas av detaljplan, meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar, 6 kap. 3 §. Fastighetsplan ska antas om

1. det behövs för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,

2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättas genom en fastighetsplan
3. en fastighetsägare begär det och planen inte är uppenbart onödig.

I den mån det behövs med hänsyn till syftet med fastighetsplanen ska enligt 6 kap. 6 § i planen anges

1. områdets indelning i fastigheter
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas
3. de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar
4. de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.

Syftet med fastighetsplanen kan med ledning av förarbetena till PBL (prop. 1985/85:1 s. 209 f. och 638 f.) sammanfattas i följande fyra punkter:

1. Ge möjlighet att i ett planpolitiskt sammanhang få en helhetsbild av hur fastighetsindelningen ska utformas.
2. Ge möjlighet till vissa tvångsåtgärder.
3. Klara ut frågor om fastighetssamverkan och rättigheter.
4. Vara ett påtryckningsmedel för plangenomförandet genom att kommunen har rätt till inlösen efter genomförandetiden.

Erfarenheter och problem

Det kan konstateras att användningen av fastighetsplanen som genomförandeinstrument har minskat under senare år. Frågan har därför väckts om det finns anledning att behålla fastighetsplanen i plansystemet.

De nyss nämnda syftena med fastighetsplanen är sannolikt i allt väsentligt relevanta även i dag. Att studera fastighetsbildningen från ett helhetsperspektiv, t.ex. för att undvika effekten med ”först till kvarn”, bör således vara ett nödvändigt redskap i vissa plangenomförandesituationer. Genom en helhetssyn kan marken inom ett bebyggelsekvarter utnyttjas på ett både för det allmänna och för enskilda optimalt sätt. Därför är det också nödvändigt att ha möjligheten att med bindande verkan kunna besluta om fastighetsindelnings- och rättighetsfrågorna, t.ex. för att ge säkerhet åt de en-

skilda fastighetsägare vars fastighetsbildning aktualiseras i ett senare skede i plangenomförandet.

Att med bindande verkan lägga fast fastighetsindelningen är även nödvändigt för att bestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§ om gatukostnader ska kunna tillämpas. När exempelvis ett äldre bebyggelseområde med stora tomter ska förnyas eller förtätas kan det vara svårt att enbart med stöd av detaljplanen bestämma om fastigheter kan delas och hur många nya tomter som kan bildas. Om kommunen tillämpar en fördelningsgrund som bygger på att en viss fast grundavgift tas ut per fastighet, bör den nya fastighetsindelningen läggas fast i en fastighetsplan för att det ska vara möjligt att slå fast hur många grundavgifter som kan tas ut inom området.

Likaså finns det fortfarande behov av att i vissa fall kunna påskynda genomförandet genom att medge vissa tvångsåtgärder när det gäller fastighetsindelningen. Det är visserligen inte direkt vanligt att planer genomförs med tvångsåtgärder med en fastighetsplan som grund. Å andra sidan uppstår det då och då situationer där tvångsåtgärder är nödvändiga för att en detaljplan över huvud taget ska kunna genomföras. Det gäller sådana åtgärder som går utöver vad som är möjligt att genomföra enligt förrättningslagstiftningen utan stöd av fastighetsplan.

Det tredje motivet för fastighetsplan som anges i förarbetena till PBL är att vissa frågor om fastighetssamverkan lämpligen bör prövas i ett planpolitiskt sammanhang. Före PBL hade det utvecklats ett system där man skiljde på gemensamhetsanläggningar som ”förutsatts” i en stads- eller byggnadsplan och andra gemensamhetsanläggningar. För den förstnämnda kategorin var praxis att skyddsvillkoren i AL ansågs prövade genom detaljplanen. Den andra kategorin av anläggningar skulle prövas fullt ut vid lantmäteriförrättningen.

I förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 211 f.) konstateras att den nämnda ordningen inte var lämplig, främst eftersom den var otydlig. I stället infördes en tydligare ordning där det krävs fastighetsplan för att kunna låsa utformningen av gemensamhetsanläggningar. En gemensamhetsanläggning som enbart behandlas i en detaljplan måste således prövas förutsättningslöst vid en efterföljande förrättning. Den ordning som infördes i och med PBL tycks ha fungerat tillfredsställande för de fall där det har ansetts nödvändigt att säkerställa inrättandet av en gemensamhetsanläggning redan i planprocessen. Även denna egenskap hos fastighetsplanen bör således bibehållas.

Det fjärde motivet som kan sägas ha legat till grund för fastighetsplanen är möjligheten för kommunen att efter genomförandetiden lösa in delar av fastigheter som enligt en fastighetsplan ska utgöra en fastighet. Så vitt känt har bestämmelsen aldrig tillämpats, men enbart existensen skulle kunna ses som ett påtryckningsmedel på fastighetsägarna att genomföra detaljplanens intentioner under genomförandetiden. Behovet av ett sådant påtryckningsmedel är troligen numera tämligen begränsat och just denna egenskap hos fastighetsplanen bör därför i och för sig kunna undvaras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att fastighetsplanens rättsverkningar i allt väsentligt fortfarande behövs. Vad som skulle kunna diskuteras är om fastighetsplanen även fortsatt ska utgöra en självständig planform samt vissa detaljer i systemet kring planens upprättande och innehåll.

Ett särskilt problem vid tillämpningen är det stora antalet inaktuella fastighetsplaner. Av fastighetsregistret kan utläsas att det finns närmare 90 000 beslut om tomtindelningar och fastighetsplaner (gällande, nya och ändrade), vilket är lika många som det finns beslut om stadsplaner, byggnadsplaner och detaljplaner (gällande, nya och ändrade). Den helt övervägande delen av tomtindelningarna och fastighetsplanerna är i dag antingen genomförda eller inaktuella.

I de fall en fastighetsplan är inaktuell uppstår problem såväl vid bygglovsprövning som vid fastighetsbildning, eftersom sådana åtgärder kräver att fastighetsplanen ändras eller upphävs. Den formella hantering som krävs för att ändra eller upphäva en fastighetsplan är både tidsödande och kostsam. Därutöver ger planerna upphov till betydande förvaltningskostnader för registerhållningen i fastighetsregistret.

Det är således angeläget att överväga möjligheterna att på ett mycket enkelt sätt minska antalet inaktuella och genomförda fastighetsplaner.

Överväganden och förslag

Plan- och byggutredningen diskuterade i slutbetänkandet (SOU 1996:168) behovet av att vid sidan om detaljplanen ha den särskilda planformen fastighetsplan. Utredningens bedömning var att fastighetsplanen inte längre bör utgöra en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället bör inarbetas i detaljplanen.

Utredningen fann att anledningen till att tomtindelningsinstitutet i moderniserad form överfördes mer eller mindre oförändrat till PBL genom institutet fastighetsplan var att frågor om fastighetsindelningen traditionellt sett hade hanterats separat. Frågan om att införliva bestämmelserna i detaljplanen övervägdes därför aldrig. Plan- och byggutredningen ansåg dock att det finns starka skäl för en sådan lösning. Framför allt eftersom det i princip är samma slags frågor som kan regleras i fastighetsplanen och i detaljplanen – skillnaden är bara preciseringsgraden. Rent principiellt borde därför regleringen lika väl kunna ske i detaljplanen. Utredningen ansåg vidare att det vore en fördel om samtliga effekter som en detaljplan innebär för en fastighetsägare redovisades i ett sammanhang redan när planen antas. Dessutom gäller i stort sett samma regler beträffande planhandlingar, förfarande och rättsliga effekter av planbeslutet för detaljplan som för fastighetsplan. Eftersom fastighetsplanen dessutom komplicerar systemet i onödan och ger upphov till samordningsproblem i förhållande till detaljplanen, var alltså Plan- och byggutredningens förslag att bestämmelserna om fastighetsplan skulle upphävas och ersättas med bestämmelser i detaljplanen.

Utredningsförslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanser. Kommunerna Malmö och Göteborg ansåg dock att det finns behov av att kunna skilja fastighetsindelningsfrågor från detaljplaneringen i övrigt för att förfarandet ska bli effektivt. Det vill säga att det ska vara möjligt med stegvis planläggning, där bestämmelserna om fastighetsindelningen prövas i ett andra steg.

Kommitténs bedömning är att Plan- och byggutredningens förslag i allt väsentligt bör genomföras. När det gäller frågan om tvåstegsförfarande anförde Plan- och byggutredningen i sina motiv att detta inte kunde ses som ett tillräckligt skäl för en särskild planform utan att det tvärtom är lämpligt att bestämmelserna om fastighetsindelningen och andra bestämmelser redovisas i ett sammanhang när detaljplanen antas. Utredningen ansåg vidare att det inte var lämpligt att särbehandla bestämmelser om fastighetsindelningen när det gäller möjligheterna till planändring under genomförandetiden. För det fall att ett tvåstegsförfarande hade påbörjats genom antagande av en detaljplan före lagändringens ikraftträdande, föreslogs dock en övergångsbestämmelse med innebörden att en planändring för att införa bestämmelser om fastighetsindelningen skulle vara möjlig även under löpande genomförandetid. För dessa planer skulle således planbestämmelserna kunna kom-

pletteras även om det inte har uppstått nya förhållanden av stor allmän vikt, jfr 5 kap. 11 §.

Utgångspunkten bör vara att genomförandefrågorna ska klaras ut i ett tidigt skede i planprocessen och att samtliga effekter av planen redovisas i ett sammanhang. Det finns inte heller anledning att rucka på grundprincipen att planbestämmelser inte utan mycket starka skäl ska kunna ändras under genomförandetiden.

Just när det gäller frågor om fastighetsindelningen är det dock inte uteslutet att något som under hela planärendet har varit en helt okontroversiell fråga och som därför inte behandlats i planen kan bli problem i ett senare skede, exempelvis p.g.a. oförutsedda anspråk som har effekter för ett större område. Att då behöva vänta i kanske 15 år på att genomförandetiden ska gå ut för att planen ska kunna ändras är knappast någon lämplig lösning. I ett sådant läge borde det vara möjligt att komplettera med ”fastighetsplanebestämmelser” även under genomförandetiden.

Kommitténs samlade bedömning är därför att det bör införas en undantagsbestämmelse från villkoren i 5 kap. 11 § första stycket och att fastighetsbildningsbestämmelser bör kunna införas särskilt i en tvåstegsprocess. Om ett sådant undantag mot planändringar under genomförandetiden införs, bör det utformas så att fastighetsbildningsbestämmelserna inte får strida mot någon annan planbestämmelse. Det grundläggande skyddet mot planändringar under genomförandetiden bör dessutom innebära att det inte bör vara möjligt att ändra bestämmelser av det aktuella slaget utan endast att införa nya sådana bestämmelser.

Plan- och byggutredningen behandlade även kopplingen mellan detaljplanen och efterföljande lantmäteriförrättning. I likhet med vad som redan gäller i fråga om bestämmelser om gemensamhetsanläggning enligt AL och ledningsrätt enligt LL föreslogs att det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § FBL ska tillämpas när bestämmelser om fastighetsindelningen eller om servitut meddelas i en detaljplan. Någon förnyad prövning skulle därefter inte göras vid en förrättning under detaljplanens genomförandetid. Även det förslaget bör nu genomföras.

Att de båda planinstituten slås samman bör givetvis inte innebära någon skyldighet för kommunen att i detaljplanen meddela bestämmelser om fastighetsindelningen. Tvärtom bör sådana bestämmelser införas endast när det, enligt samma kriterier som i dag, är nödvändigt, dvs. när det behövs för genomförande av en ända-

målsenlig indelning i fastigheter eller om detaljplanens genomförande i andra fall underlättas.

I det sammanhanget bör noteras att enligt gällande rätt ska en fastighetsplan antas även när en fastighetsägare begär det och det inte är uppenbart onödigt. Om den bestämmelsen skulle överföras till bestämmelserna om detaljplan skulle alltså en fastighetsägare ha rätt att kräva att vissa bestämmelser tas in i detaljplanen. Som Plan- och byggutredningen konstaterade är detta inte någon lämplig lösning.

Den gällande ordningen får ses mot bakgrund av de tidigare gällande bestämmelserna om tomtindelning i 1947 års byggnadslag. Enligt den lagen var nybyggnad inom byggnadskvarter inte tillåten på mark som inte blivit indelad till tomter. Fastighetsägaren hade därför ett berättigat intresse för att tomtindelning kom till stånd. Det motivet har dock inte längre någon relevans och det saknas därför skäl för att en fastighetsägare ska ha rätt att kräva antagande av en fastighetsplan.

I övrigt synes gällande regler om detaljplan utan vidare kunna tillämpas på bestämmelser om fastighetsindelning m.m., jfr diskussionen i SOU 1996:168 s. 312 f.

Förslaget medför ett flertal nya, ändrade och upphävda bestämmelser i PBL, FBL, AL och LL, bl.a. föreslås tre nya paragrafer i 5 kap. dvs. 6 b, 7 c och 7 d §§ i PBL och ändringar i 5 kap. 9 och 11 §§, 8 kap. 11 §, 11 kap. 5 §, 13 kap. 1, 3 och 8 §§, 15 kap. 3 §, 16 kap. 1 § och 17 kap. 11 § samma lag. Dessutom införs en ny bestämmelse 4 a § i 5 kap. FBL och ändras 3 kap. 2 §, 5 kap. 5 §, 7 kap. 1, 4 och 6 §§ samt 8 kap. 4 § samma lag. Vidare ändras 6 a och 8 §§ LL samt 6 a och 9 §§ AL.

När det gäller problemet med inaktuella planer kan man se det som tudelat. Den ena delen av problemet är att reglerna bör utformas så att ”plan-berget” inte onödigtvis växer. Det skulle t.ex. kunna åstadkommas genom någon form av tidsbegränsning för nytillkomna planer. Den andra delen av problemet är att det skulle vara önskvärt med enklare former för ändring och upphävande. Svårigheten med sådana förfaranden är att entydigt klara ut i vilka fall det är godtagbart från rättsäkerhetssynpunkt med mer schabloniserade förfaranden. Kommittén har inte haft utrymme att inom ramen för detta uppdrag närmare utveckla dessa frågor.

9.5.4 Samordningen mellan PBL och förrättningslagstiftningen

Effekterna av hittills föreslagna ändringar

Den utgångspunkt som tidigare har nämnts i avsnitten 9.5.1 och 9.5.2 är att det normalt inte finns anledning att i någon större omfattning reglera fastighetsbildningsfrågor i en detaljplan. I de fall där det i dag införs bestämmelser om fastighetsindelningen har dessa oftast helt andra syften, främst att reglera exploateringsgraden. Detta bör lämpligen göras på ett mer direkt sätt än genom fastighetsindelningen. Problemet är nämligen att det annars kan uppstå låsningar som omöjliggör lämpliga lösningar i plangenomförandeskedet. Därför föreslogs i avsnitt 9.5.2 att en detaljplan inte bör kunna innehålla sådana bestämmelser. Vidare har i avsnitt 9.3.3 föreslagits att genomförandebeskrivningen i högre grad än i dag bör behandla konsekvenserna av detaljplanen, t.ex. i form av nödvändiga eller lämpliga fastighetsbildningsåtgärder. Det tredje förslag som har lämnats i avsnitt 9.5.3 är att fastighetsplanen avskaffas som särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Om de beskrivna lagändringarna genomförs kan den nya ordningen sammanfattas på följande sätt.

Alla detaljplaner ska innehålla en genomförandebeskrivning som även beskriver konsekvenserna av planen i fråga om fastighetsbildning, gemensamhetsanläggningar m.m. Det handlar alltså om att fastighetsfrågorna ska belysas och synliggöras – inte att med rättsverkan bestämma hur fastighetsindelningen m.m. ska se ut. Det kan vara fråga om vissa riktlinjer för fastighetsstorlek, att fastighetsindelningen så långt möjligt bör ansluta till ett historiskt bebyggelsemönster, vilka frågor som lämpligen bör lösas genom gemensamhetsanläggningar eller servitut, angivande av vilka som har möjlighet att initiera vissa frågor, osv.

I enkla fall kan denna beskrivning göras mycket enkel, i mer komplicerade fall krävs större omsorg och en högre detaljeringsgrad. Eftersom beskrivningen inte är rättsligt bindande, finns alltid möjlighet att inom de ramar som planbestämmelserna medger i slutänden anpassa fastighetsindelningen m.m. efter de krav och önskemål som uppkommer vid själva plangenomförandet.

Om fastighetsfrågorna är tvistiga eller av andra skäl av mer komplicerad art, får kommunen ta in särskilda bestämmelser i detalj-

planen som med bindande verkan reglerar dessa frågor. Det kan t.ex. vara fråga om studera fastighetsindelningen från ett helhetsperspektiv för att på ett så rättvist sätt som möjligt fördela byggrätten inom ett kvarter mellan olika fastighetsägare. För att i sådana fall undvika problemet med ”först till kvarn” är det nödvändigt att den avsedda fastighetsindelningen låses fast med rättsverkan. Det kan också i tvistiga fall vara nödvändigt att skapa möjligheter till tvångsåtgärder, dvs. möjligheter till inlösen enligt 8 kap. 4 § FBL.

Även hur utfartsfrågorna ska lösas kan vara nödvändigt att lägga fast genom planbestämmelser. Antingen att servitut eller skaft får tillskapas för enstaka utfarter eller att vissa fastigheter ska samsas om en gemensam utfart i form av en gemensamhetsanläggning.

Planbestämmelser om fastighetsindelningen bör inte tillgripas i fler fall än som verkligen behövs. Det är således inte nödvändigt att lösa alla fastighetsfrågor, bara för att oklarheter finns i viss del av planområdet – kanske rent av bara för viss enstaka gränsdragning. I de fall där planbestämmelser införs ska, som framgår av lagändringsförslagen, vissa frågor enligt FBL prövas redan i planprocessen. Det gäller dels det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § FBL, dvs. att den förslagna fastighetsindelningen leder till en nettovärdeökning, dels villkoret i 7 kap. 1 § FBL att ett servitut ska vara av väsentlig betydelse för en fastighet. Vidare har bestämmelser om fastighetsindelningen den effekten, att skyddsreglerna i 5 kap. 8 § FBL om att en fastighet inte får minskas i alltför hög grad inte ska tillämpas, vilket innebär att en vägning mellan allmänna och enskilda intressen måste göras i det enskilda fallet i planärendet.

Restriktivitet bör gälla även i fråga om planbestämmelser som reglerar inrättandet av en gemensamhetsanläggning. Liksom enligt gällande rätt bör det i och för sig vara möjligt att reglera samtliga frågor rörande en gemensamhetsanläggning utom andelstalen för delaktighet. Från fall till fall bör dock en bedömning göras av vilka frågor det är lämpligt att låsa fast genom planbestämmelser och vilka frågor som lämpligen bör lösas vid den efterföljande lantmäteriförrättningen.

Följsamhet vid avvikelse från detaljplan

Det gällande regelsystemet kring avvikelser från plan är synnerligen komplicerat och det finns nog högst en handfull personer i Sverige som har kännedom om alla de olika varianter som kan uppkomma –

inklusive ett flertal övergångsbestämmelser. En total översyn vore därför angelägen, men det är nog att sikta för högt i nuläget. En liten delfråga i sammanhanget är dock kopplingen mellan PBL och FBL när det gäller avvikelser från en detaljplan som har beslutats av byggnadsnämnden (eller motsvarande) och som sedan ska genomföras genom lantmäteriförrättning.

Enligt 8 kap. 11 § första stycket 2 PBL gäller bl.a. att ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan ska bifallas om den fastighet på vilken åtgärden ska utföras stämmer överens med detaljplanen och den fastighetsplan som gäller för området eller avviker från dessa planer, men avvikelserna har godtagits vid en bygglovsprövning eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen FBL. En fastighetsägare som har berörts av ett beslut om avvikelse från plan som har meddelats av endera av de båda nämnda myndigheterna, kan alltså vara förvissad om att fastigheten i framtiden inte ska betraktas som planstridig vid en bygglovsprövning.

Enligt 3 kap. 2 § första stycket FBL gäller att inom ett område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Detta innebär att lantmäterimyndigheten alltid ska göra en självständig prövning av om en viss fastighetsbildningsåtgärd innebär en mindre avvikelse – helt oberoende av om någon avvikelse tidigare har medgivits vid fastighetsbildning eller bygglovsprövning. Det innebär alltså att en fastighetsägare kan komma i den situationen att fastighetsbildning, som är mer eller mindre nödvändig för att genomföra ett beviljat bygglov eller förhandsbesked, inte kan genomföras.

Det skulle i och för sig kunna hävdas, att om byggnadsnämnden har beslutat om en s.k. mindre avvikelse så bör det vara en ”självklarhet” att lantmäterimyndigheten ska göra en anslutande bedömning när samma ärende blir en fastighetsbildningsfråga. Erfarenheterna har dock visat att så inte alltid är fallet. Det inträffar således att byggnadsnämnden ger positivt förhandsbesked eller bygglov till en viss åtgärd, som förutsätter att fastighetsindelningen ändras i strid mot planen, varefter lantmäterimyndigheten gör bedömningen att avvikelsen vid fastighetsbildningen inte är ”mindre” och därför enligt 3 kap. 2 § FBL inte kan tillåtas. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att det inte handlar om olika bedömningar av samma lagrum, utan om prövningar som görs enligt

olika lagar. Att bedömningen kan bli olika ligger således inbyggt i systemet. Till bilden hör även att kommunens beslut om avvikelse prövas av förvaltningsdomstol medan lantmäterimyndighetens motsvarande beslut överklagas till fastighetsdomstol. Inte heller vid överprövning finns således någon koppling mellan de berörda fallen.

Även om frågan inte direkt ställs på sin spets, på så vis att myndigheternas beslut går i olika riktning, uppkommer ofta diskussioner om plantolkningen, som innebär att genomförandeprocessen försvåras och fördyras för såväl de berörda fastighetsägare som för kommunerna.

För att den enskilde fastighetsägaren inte ska komma i kläm mellan olika bedömningar av olika myndigheter och för att förenkla och förbilliga genomförandeprocessen bör således en följsamhetsbestämmelse införas i FBL. Om det krävs att fastighetsindelningen ändras på visst sätt för att kunna genomföra ett lagakraftvunnet bygglov eller förhandsbesked enligt PBL, bör således fastighetsbildning kunna ske utan förnyad prövning av planöverensstämmelsen. En sådan ordning förefaller naturlig även med tanke på att den prövning som görs enligt PBL bör ses som den primära, när det gäller effekterna på omgivningen m.m., och att en därtill anslutande fastighetsbildning alltså i huvudsak är en följdeffekt.

Redan enligt gällande rätt finns en liknande följsamhetsbestämmelse i 3 kap. 2 § andra stycket FBL, som innebär att om tillstånd har getts till att uppföra en byggnad eller att utföra annan därmed jämförlig åtgärd inom ett område med naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser om markanvändningen, så får även sådan fastighetsbildning ske som behövs för att tillståndet ska kunna utnyttjas. En bestämmelse om följsamhet i fråga om plantolkning bör kunna utformas på motsvarande sätt.

9.6 Exploateringssamverkan och exploatörsparagraferna

Kommitténs bedömning och förslag
Plan- och byggutredningens föreslog en ny lag om fördelning av byggrätt. Enligt kommitténs bedömning behöver förslaget med hänsyn till remisskritiken bearbetas ytterligare.

I dag finns det en bestämmelse i 6 kap. 18 PBL som anger att mark inom detaljplan med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i vissa fall ska upplåtas utan ersättning. Plan- och byggutredningen föreslog att denna bestämmelse skulle upphävas. Kommittén delar bedömningen. Skälet till detta är framför allt att regleringen leder till orättvisor och att bestämmelsen inte innebär några fördelar vare sig för samhället eller enskilda fastighetsägare.

9.6.1 Inledning

Bland bestämmelserna i 6 kap. PBL om plangenomförande finns bestämmelser om exploateringssamverkan, 6 kap. 2 § och de s.k. exploatörsparagraferna, 6 kap. 18–23 §§.

9.6.2 Exploateringssamverkan

Förändringar av markanvändningen inom bebyggda områden, med många fastigheter, kommer ofta i konflikt med rådande fastighetsindelning och ägarförhållanden. För att sådana förändringar ska komma till stånd i större omfattning krävs därför normalt att marken genom frivilliga förvärv eller expropriation samlas i en hand, antingen hos kommunen eller en exploatör. Genom lagen om exploateringssamverkan (1987:11, ESL) skapades 1987 möjligheter att få till stånd samordnade aktiva insatser från fastighetsägarna själva.

ESL innehåller genomförandemedel av två principiellt olika slag. För det första ger lagen möjligheter för fastighetsägarna att i samverkan utföra de gemensamma anläggningar som är nödvändiga för området, t.ex. gator och va-ledningar. Därefter överlämnas anläggningarna till den huvudman, kommunen eller en anläggningssamfällighet, som ska ansvara för driften i framtiden. För det andra innehåller lagen ett speciellt värdeutjämningssystem som innebär att fastighetsägarna får del i exploateringsverksamhetens nettofördelar utifrån den mark man bidrar med till exploateringsföretaget – och inte efter hur detaljplanens byggrätter lokaliseras. I vissa situationer skapar det större rättvisa och ger därmed bättre förutsättningar att åstadkomma lämpligt utformade detaljplaner.

Plan- och byggutredningen konstaterade att ESL endast har tillämpats i få fall, vilket bl.a. sannolikt beror på att lagstiftningen uppfattas som komplicerad. Det har troligen till stor del sin grund i att frågor om utbyggnad av anläggningar å den ena sidan och fördelning av byggrätter eller kostnader å den andra har vävts samman i ett enda förfarande. Utredningens grundläggande förslag var därför att ESL skulle upphävas och att lagens två huvudsyften skulle behandlas var för sig.

När det gäller utbyggnad av anläggningar i fastighetsägarnas gemensamma regi finns en väl fungerande lagstiftning i form av anläggningslagen (AL). Utredningens förslag var därför att den lagen exklusivt ska hantera dessa frågor. I anslutning till detta ställningstagande föreslog utredningen också vissa ändringar i AL. Dessa förslag har därefter framförts även av Lantmäteriverket i LMV-rapport 2002:9, Översyn av anläggningslagen, och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

När det gäller fördelning av byggrätter i detaljplanen konstaterade utredningen att liknande system med framgång och i stor utsträckning tillämpas i andra länder. I de praktiska fall som har genomförts enligt ESL har möjligheten till en mer rättvis fördelning av den s.k. planvinsten framhållits som särskilt värdefull. Utredningen ansåg därför att principerna i systemet bör behållas, men att regelsystemet bör förenklas i jämförelse med ESL.

I korthet innebär det av Plan- och byggutredningen föreslagna systemet följande. Kommunen ska i en detaljplan kunna meddela bestämmelser om att ett särskilt fördelningsförfarande ska tillämpas vid genomförandet av en detaljplan. Samtidigt meddelas bestämmelser om fastighetsindelningen m.m. motsvarande vad som enligt gällande rätt regleras i en fastighetsplan. Därefter genomförs en s.k. fördelningsförrättning vid lantmäterimyndigheten, varvid fastigheterna ”omdisponeras”. Vidare gör lantmäterimyndigheten en ekonomisk avräkning, så att berörda fastigheter får del av planvinsten utifrån ett andelstal. Detta andelstal bestäms normalt med utgångspunkt från den areal som fastigheten bidrar med till exploateringsföretaget. Det finns dock möjlighet att jämka andelstalet så att man också tar hänsyn till andra bidrag än arealen, t.ex. om en fastighet som ska bevaras bidrar med en värdehöjning på angränsande fastigheter.

Utredningen föreslog att bestämmelserna om det beskrivna fördelningsförfarandet skulle tas in i en ny lag, lagen om fördelning av byggrätt.

Det är sannolikt en allmänt spridd uppfattning att ESL, i första hand p.g.a. dess komplexitet, inte är riktigt ändamålsenlig som plangenomförandeinstrument – även om grundtankarna bakom lagen ofta uppfattas som riktiga. Många remissinstanser var positiva till en lagstiftning i någon form rörande samverkan mellan fastighetsägare vid exploatering, men flera instanser ansåg samtidigt att Plan- och byggutredningens förslag bör bearbetas ytterligare.

Behovet av en lagstiftning om samverkan vid exploatering eller om fördelning av byggrätter gör sig främst gällande vid byggande i områden med många inblandade fastighetsägare, där den etablerade fastighetsstrukturen försvårar en ändamålsenlig planläggning. Typexemplet är s.k. förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. När professionella byggherrar ska exploatera inom områden med flera fastighetsägare kan troligen en nödvändig omstrukturering av fastighetsindelningen i stället ske genom avtalslösningar.

Det är alltså inte sannolikt att byggande enligt de föreslagna lagreglerna skulle komma att svara för någon mer betydande andel av bostadsproduktionen i Sverige i framtiden. I det avseendet skulle lagreglerna sannolikt få en tämligen begränsad betydelse i vårt land – till skillnad från länder som Tyskland, Frankrike och Japan, där liknande lösningar har en mer produktionsstimulerande betydelse.

I de fall där reglerna främst är avsedda att användas, dvs. i s.k. förnyelseområden, kan dock förutsättningarna för goda plan- och miljömässiga lösningar påtagligt förbättras – i Sverige lika väl som i andra länder. Detta talar för att även svensk lag bör tillhandahålla ett redskap för samverkan eller värdefördelning vid en exploatering som berör många fastighetsägare.

Med tanke på de synpunkter på Plan- och byggutredningens förslag som framfördes av remissinstanserna bör det inte vara möjligt att direkt lägga den utredningens förslag till grund för en ny lagstiftning. Det krävs således ytterligare bearbetningar. Även om det, som nyss har beskrivits, i och för sig finns behov av en lagstiftning av det aktuella slaget, har kommittén gjort bedömningen att det i nuläget inte har varit befogat att prioritera dessa frågor på bekostnad av andra plan- och plangenomförandefrågor som PBL-kommittén har haft att behandla.

Kommittén har därför valt att inte utreda dessa frågor ytterligare, men att ett förnyat ställningstagande kan behöva göras i framtiden. Någon anledning att isolerat, dvs. utan alternativ lagstiftning eller fördjupad utredning om konsekvenserna m.m., upp-

häva ESL finns inte. Vad som än sägs om ESL innehåller den lagen fördelningsregler som verksamt skulle kunna bidra till plangenomförandet i vissa särskilda fall.

9.6.3 Exploatörsparagraferna

I 6 kap. 18–23 §§ finns några bestämmelser om avstående av mark m.m. som är av speciell karaktär. Paragraferna brukar samlat benämnas ”exploatörsparagraferna”.

Enligt 6 kap. 18 § ska mark inom en detaljplan med enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i vissa fall upplåtas utan ersättning. Detta kan enligt Plan- och byggutredningen leda till orättvisa mellan fastighetsägarna och utredningen föreslog därför att paragrafen skulle upphävas. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av remissinstanserna.

Enligt 6 kap. 19 § har länsstyrelsen möjlighet att förordna att en fastighetsägare (exploatör) i vissa fall ska avstå eller upplåta mark utan ersättning. I ett sådant förordnande kan länsstyrelsen med stöd av 6 kap. 22 § föreskriva att fastighetsägaren också ska bekosta anläggande av gator och vägar samt va-anordningar. Plan- och byggutredningen diskuterar i sitt betänkande tämligen ingående innebörden av dessa bestämmelser, men några lagändringar föreslogs inte.

Bestämmelsen i 6 kap. 18 § innebär att den som äger obebyggd mark, som enligt en detaljplan är avsedd för allmän plats för vilken kommunen inte ska vara huvudman, är skyldig att utan ersättning upplåta marken. Förutsättningen är att den behövs för att kvartersmark, som tillhörde fastighetsägaren när planen antogs, ska kunna användas för avsett ändamål. Bestämmelsen uttrycks som en upplåtelseskyldighet. Skyldigheten får anses gälla till förmån för andra fastigheter inom planområdet, som har behov av att använda samma väg.

Vid införandet av bestämmelsen i 1931 års stadsplanelag motiverades den på följande sätt (Bexelius m.fl.: Byggnadslagstiftningen, 5 uppl. 1970, s. 292 f.).

> Då mark blivit indelad till ett planmässigt bebyggande, får den i regel ett ökat värde såsom byggnadsmark. Vill jordägaren tillgodogöra sig detta värde genom försäljning av byggnadstomter eller deras bebyggande, är det ett naturligt krav, att han även skall tillhandahålla de vägar inom området, som erfordras för tomternas behöriga utnyttjande.

I förarbetena till PBL anförs som skäl för bestämmelsen endast att den har betydelse för sådana fall då det dröjer viss tid innan vägen har ställts i ordning och upplåtits för begagnande (prop. 1985/86:1 s. 650).

Ursprungligen synes alltså bestämmelsen i 6 kap. 18 § ha haft ett fördelningssyfte. I förarbetena till PBL poängteras i stället syftet att kunna ta marken i anspråk i ett tidigt skede. Samtidigt som regeln fortfarande har påtagliga fördelningseffekter. De grundläggande skälen bakom bestämmelsen är således oklara.

Det är tveksamt om bestämmelsen, som bör ses som en slags legalrätt, någonsin har tillämpats. Det vill säga i den meningen att någon fastighetsägare mot sin vilja har tvingats upplåta mark för väg till någon annan fastighetsägare, i avvaktan på att vägfrågorna blir lösta genom en förrättning enligt AL. Behovet av tidigt tillträde, som framförs i förarbetena till PBL, tycks därför inte vara särskilt angeläget.

Bestämmelsen har dock betydelse vid bestämmande av ersättning för mark vid inrättande av gemensamhetsanläggning enligt AL. För mark som träffas av bestämmelsen i 6 kap. 18 § PBL utgår regelmässigt ingen ersättning (jfr rättsfallet V00:4 i Lantmäteriets rättsfallsregister). Eftersom någon ersättning inte betalas för sådan mark kommer ägaren av marken att få ett sämre ekonomiskt utfall än andra fastighetsägare i gemensamhetsanläggningen. Detta trots att fastigheten i de flesta avseenden är jämbördig med andra fastigheter inom området. Kravet på nytta, dvs. att en viss fastighetsägare betraktas som en exploatör, är mycket lågt vid en tillämpning av 6 kap. 18 §, t.o.m. mycket lägre än vid en tillämpning av 6 kap. 19 §. Som Plan- och byggutredningen anförde är det, mot den redovisade bakgrunden, svårt att se varför man med en regel av så speciellt slag i PBL ska gripa in i den fördelning som ska göras enligt AL. Resultatet blir sannolikt ofta oskäligt och bestämmelsen är dessutom mycket svår att tolka och tillämpa i det enskilda fallet. Det finns således inte längre något motiv för en bestämmelse, som inte innebär några egentliga fördelar för vare sig samhället eller enskilda fastighetsägare, samtidigt som den kan leda till orättvisor mellan de fastighetsägare som ska ingå i en gemensamhetsanläggning. Bestämmelserna i 6 kap. 18 § bör därför, som Plan- och byggutredningen föreslog, upphävas.

När det gäller 6 kap. 19 och 22 §§ kan konstateras att dessa bestämmelser hänger intimt samman med de s.k. genomförandeavtal (exploateringsavtal) som regelmässigt ingås mellan kommunen och

professionella byggherrar (exploatörer). Det har i olika sammanhang framförts att förutsättningar och innehåll i dessa avtal bör regleras i lag. Den frågan har dock ansetts ligga utanför kommitténs uppdrag.

10 Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt

Sammanfattning
Erfarenheterna av det system för prövning, kontroll och tillsyn som infördes 1995 har visat att de viktigaste syftena med reformen inte har uppnåtts. Exempelvis har kontroll och kvalitet inte påtagligt förbättrats och olika aktörers roller och ansvar knappast blivit klarare. Byggnadsnämndernas tillsyn har också varit otillräcklig, och åtskillnaden mellan förfarandet för prövning och förfarandet för kontroll och tillsyn, som utgör grunden i systemet, har tillfört en del nya administrativa problem. Många har haft svårt att förstå och acceptera systemets uppbyggnad och funktion. Kommitténs förslag för att komma till rätta med problemen är huvudsakligen följande.

- En sammanhållen bygglovsprocess återinförs för prövning och tillsyn av byggprojekt, dvs. kravet på separat bygganmälan slopas.
- En förskjutning av byggnadsnämndens tillsyn ska ske mot tidiga och avslutande skeden, och ökad vikt fästas vid kontroll och tillsyn av utförd projektering.
- Prövningen av bygglov ska avse att kraven på lämplig placering, utformning och användning är uppfyllda och att förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven inte saknas.
- Byggsamråd ska hållas efter bygglovsansökan om det inte är uppenbart obehövligt.
- Bygglov ska innebära rätt att bygga och innehålla föreskrifter för utförande och kontroll samt villkor för att påbörja arbetena.
- Den kvalitetsansvarige ges ökade uppgifter och en starkare ställning och ska normalt vara riksbehörig, men inte krävas i enklare ärenden.
- Oberoende kontroll ska kunna utföras genom fristående både företag och personer.

- Lika krav på bygglov och rivningslov ska gälla inom och utanför områden med detaljplan, innebärande bl.a. att undantaget för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader avskaffas.
- Utökade undantag från lovplikt införs för friliggande en- och tvåbostadshus.
- Förhandsbesked om bygglov ska kunna ges i alla frågor som kan omfattas av bygglovsprövningen.
- Slutbevis ska förberedas vid ett avslutande byggsamråd, avse vad som fastställts och föreskrivits i bygglovet, och innebära rätt att bruka.
- Den särskilda avgiften för vissa regelöverträdelser höjs till maximalt ett prisbasbelopp.

Vidare föreslår kommittén att samordningen mellan bygglovsprövningen och prövningen enligt miljöbalken förbättras och att kraven på underrättelser om ansökningar och beslut till berörda sakägare utvidgas.

10.1 Systemet för prövning, kontroll och tillsyn

10.1.1 Utredningsuppdraget

Enligt de särskilda utredningsdirektiven rörande systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt, enkelt uttryckt den s.k. byggprocessen, ska kommittén behandla frågor om

- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning samt
- kopplingen mellan PBL och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL).

Kommittén ska

- analysera och redovisa hur lagstiftningen som styr såväl utformningen av ny som förvaltningen av befintlig bebyggelse kan inriktas mot hållbarhet,
- analysera den förändrade byggherrerollen och överväga om systemet för tillsyn och kontroll är ändamålsenligt,
- överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö främjas,

- föreslå erforderliga förändringar i PBL och BVL med syfte att minska behovet av tillförd energi för uppvärmning av befintliga byggnader samt även göra det möjligt att beakta det kommande direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning,
- göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

10.1.2 Systemets grunder

Begreppen

Prövning, kontroll och tillsyn är begrepp som kan ha olika betydelse i olika sammanhang. I det här sammanhanget används begreppen för att beteckna och hålla isär olika tillvägagångssätt för att styra och säkra en avsedd kvalitet. De praktiska metoderna kan vara likartade och innefatta olika moment av granskning och bedömning, men ändamålen och funktionerna är olika. Prövning avser att på förhand avgöra om något kan tillåtas utifrån vissa kvalificeringskrav. Kontroll innebär att under hand eller i efterhand förvissa sig om att alla tillämpliga krav är uppfyllda. Tillsyn innebär övervakning av att gällande regler följs, nödvändig kontroll sker och förväntat resultat uppnås.

Principiell uppbyggnad av systemet

Systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggandet är i dag uppdelat i två åtskilda förfaranden. Byggnadsnämndens prövning av om en avsedd byggnadsåtgärd kan få lov att utföras sker avskilt från byggnadsnämndens tillsyn över att byggherren förmår utföra den kontroll som är nödvändig för att samhällets krav ska kunna uppfyllas. Det uppdelade förfarandet bygger sålunda dels på att byggherren och byggnadsnämnden har olika ansvar och uppgifter, och dels på att byggnadsnämndens uppgifter är av två olika slag. Nämnden svarar för prövning och tillsyn medan byggherren själv ansvarar för kontrollen. En ytterligare grund för uppdelningen är att även samhällets krav på byggnadsverk har olika karaktär.

Bygglovsprövningen är i princip begränsad till objektets läge, användning och yttre utformning, som kan och bör prövas i sitt lokala sammanhang och grundas på krav som medger en viss lämplighetsbedömning. Tillsynen och kontrollen avser krav på tekniska och funktionella egenskaper, som ska uppfyllas och inte ge utrymme för olika tolkning och tillämpning.

Tillsynen ska inledas med att byggherren gör en bygganmälan. Kontrollen kan utföras på olika sätt, och formerna ska i regel gås igenom vid ett byggsamråd, beslutas i en kontrollplan och övervakas av en särskild kvalitetsansvarig. Denne ska svara för att byggherren har tillgång till den kompetens som behövs för att se till att kontrollerna utförs och kontrollplanen genomförs. När så skett ska byggnadsnämnden utfärda ett slutbevis. Om det brister i förutsättningarna för detta kan nämnden besluta om användningsförbud.

Uppförande och tillbyggnad av byggnadsverk kräver både bygglov och bygganmälan, medan andra yttre ändringar och ändrad användning kräver enbart bygglov. Andra inre ändringar kräver enbart bygganmälan. Förhandsbesked om bygglov kan begäras. Speciella åtgärder kan kräva rivningslov och rivningsanmälan eller fordra marklov.

Bakgrund och syfte

Ända sedan byggnadsstadgans tid har vid sidan av bestämmelserna om lov funnits särskilda bestämmelser om kontroll och tillsyn. Till skillnad mot i dag har bestämmelserna tidigare tillämpats inom ramen för ett sammanhållet förfarande, gemensamma krav, och ett omfattande ansvar för byggnadsnämnden. Vid införandet av PBL framhölls byggherrens primära ansvar för kontroll och kvalitet, medan byggnadsnämnden skulle utföra en begränsad prövning och tillsyn, dock i vidare utsträckning än i dag. Det sammanhållna förfarandet behöll man och de tekniska egenskapskraven ingick i kraven på byggnader enligt PBL.

Vid lagändringen 1995 ändrades systemet mera radikalt. Såsom föreslogs i propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. (prop. 1993/94:178) reducerades bygglovsplikten och bygglovsprövningen till att i princip enbart gälla byggnadsåtgärdernas yttre aspekter och konsekvenser. Det infördes ett fristående förfarande för kontroll och tillsyn av de tekniska egenskapskrav som i och med detta avfördes från bygglovsprövningen. Samtidigt överflytta-

des bestämmelserna avseende egenskapskraven från PBL till en ny lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL).

Avsikten med ändringen var att tydliggöra byggherrens och byggnadsnämndens olika ansvar och skilja byggnadsnämndens principiellt olika uppgifter åt. Motiv och syften kan sammanfattas i följande punkter.

- Byggnadsnämndens prövning skulle koncentreras till dess särskilda kompetensområde, dvs. bedömningen av bebyggelsens lokalisering och yttre utformning, och hållas isär från tillsynen avseende de generella, statliga kraven på byggnadsverks tekniska egenskaper.
- Byggnadsnämndens tillsynsansvar skulle renodlas och inte inverka på byggherrens kontroll- och kvalitetsansvar.
- Bygglovsprövningen skulle inte tyngas och förlängas av prövningar av tekniska och funktionella frågor som byggherren ensam har ansvaret för.
- Kontrollen skulle bli mer effektiv och enhetlig och inte vara beroende av byggnadsnämndens resurser.
- Systemet skulle vara anpassat till framväxten av ett öppet kontrollsystem, gemensamt för hela Europa och innebärande att enskilda personer och företag skulle kunna kvalificera sig för att utföra kontroll av både byggprojekt och byggprodukter på basis av nationella lagar och internationell kvalitetsstandard.

Beröringspunkterna mellan byggkontrollen och annan teknisk kontroll på olika områden ansågs mer väsentliga än sambandet mellan byggnadsnämndens prövning och tillsyn och sammanhållningen av samhällets krav. Bedömningen var att nyordningen skulle leda till ett ökat ansvarstagande för byggherrarna, en minskad belastning på byggnadsnämnderna, och en högre kvalitet på det byggda.

Erfarenheter av tillämpningen

Systemet kan efter tio års tillämpning sägas ha fått mer negativ än positiv kritik. De effektivitetsförbättringar av byggkontrollen och samordningsvinster med annan kontroll som antogs bli en effekt av förändringarna har inte tydligt kunnat iakttas. Inte heller tycks byggherrens och byggnadsnämndens roller i realiteten ha blivit kla-

rare. Det enda inslag i systemet som fått övervägande positiv respons är byggsamrådet, som infördes 1992, dvs. innan hela systemet reformerades 1995.

Systemet har kritiserats för att bl.a. vara svårbegripligt, byråkratiskt, tungrott, uppsplittrat, tidskrävande och – inte minst – ineffektivt. De problem som påtalats kan hänföras till olägenheter av det uppdelade systemet, brister i bestämmelsernas utformning eller problem med deras tillämpning.

Problem med systemet

Systemet uppfattas som omständligt i enkla ärenden och svårbegripligt för oerfarna byggherrar. Det kan många gånger vara svårt att förstå skillnaden och kopplingen mellan bygglov och bygganmälan, hur och varför olika frågor ska hanteras på det ena eller andra sättet och vad besluten egentligen innebär. Byggnadsnämnderna får ägna mycket tid åt information. Många kommuner har utmärkta hemsidor där den oerfarne byggherren kan finna god vägledning. Det finns emellertid exempel på att inte ens överinstanserna alltid har varit klara över hur olika samhällskrav ska hanteras i systemet.

Systemet kritiseras även för att vara baktungt genom att bygganmälan krävs och byggsamråd hålls sent i processen, dvs. strax innan och ibland efter byggstart. Tillsyn över kontroll och kvalitet inleds därigenom för sent för att få en god effekt. Eventuella problem blir inte belysta och bedömda i tid, vare sig av byggnadsnämnden, den kvalitetsansvarige eller de fristående sakkunniga, som kan ha utsetts efter byggsamrådet. All tillsyn och fristående kontroll koncentreras till byggskedet, då projektering och upphandling i huvudsak redan är klara, och inte mycket kan påverkas utan risk för betydande kostnader och förseningar. Däremot lämnas det viktiga projekteringsskedet helt därhän.

Annan kritik som framförts mot systemet är att bindande besked och överklagbara beslut inte kan ges i alla sakfrågor som påverkar den enskildes rätt och att avvägningar mellan krav eller avsteg från krav inte kan prövas på förhand. Dessutom anses att myndighetsutövningen blir uppsplittrad och ibland motsägelsefylld, och att byggherren därigenom kan få motstridiga beslut och besked i fråga om samma projekt. Kraven på t.ex. tillgänglighet, användbarhet och varsamhet blir inte behandlade i ett sammanhang

och inte i samband med prövningen av de ramar som ges av byggnadernas yttre utformning. Bygglov kan inte vägras men heller inte utnyttjas med tillfredsställande resultat för projekt som saknar förutsättningar att uppfylla vissa väsentliga samhällskrav.

Brister i bestämmelserna

När det gäller bestämmelsernas innehåll är det främst i fråga om den kvalitetsansvariges roll som brister anses föreligga. Både ställning, uppgifter och ansvar anses vara oklara eller otillräckliga, och benämningen uppfattas som missvisande. Rollen undergrävs av att i princip vem som helst kan utses. Även de fristående sakkunniga anses ha en svag eller oklar ställning, och i vissa fall har de ansetts ge legitimitet åt byggherrens egenintressen. Andra väsentliga brister som anförts är att krav inte ställs på kontrollernas innehåll och kontrollplanens genomförande. Slutskedet anses vara svagt reglerat och slutbeviset av mindre intresse eftersom det inte säger mycket om byggnadens tekniska egenskaper. Brister har även anförts i fråga om anmälningspliktens omfattning, bygganmälans innehåll och byggsamrådets underlag, samt protokollets form, innehåll och status.

Tillämpningsproblem

Systemet uppfattas av många bygglovssökande och bygglovshandläggare som krångligt att tillämpa och onödigt omständligt i framför allt enkla ärenden. Hanteringen anses tyngas av informationsbehov och präglas av formalism och pappersexercis. Men bilden är inte entydig. Systemet kan tillämpas mer eller mindre enkelt i enkla ärenden, men också mer eller mindre strikt över huvud taget. Det framstår som besvärligt att tillämpa, men enkelt att avvika eller bortse ifrån. Det påstås av vissa kunna tillämpas nästan hur som helst, och tillämpningen anses variera från kommun till kommun. Trots att systemet är tänkt att vara flexibelt, framställs det som stelt eller kravlöst, eller bådadera, utan tydliga ramar för olika tillämpningar och utan verksamma redskap mot olika avarter, exempelvis att egenskapskraven trots uppdelningen dras in i bygglovsprövningen eller lämnas mer eller mindre utan tillsyn.

Ett näraliggande tillämpningsproblem är att tillsynen brister, både från kommunernas och från länsstyrelsernas sida. Det anses bl.a. bero på att resurserna är otillräckliga, exempelvis att teknisk kompetens saknas eller har försvagats. Även intresset för tillsyn anses ibland vara otillräckligt, bl.a. på grund av att området inte ges hög prioritet av kommunerna.

Systemet var tänkt att leda till en förbättrad kontroll av byggandets kvalitet, men kritiseras nu för att vara ineffektivt på just den punkten. Verifikationer av utförda kontroller kommer inte in i tillräcklig utsträckning och krävs inte alltid in av byggnadsnämnderna, och de intyg som kommer in säger inte mycket mer om kontrollen än att någon intygat den på ett papper.

Ett annat tillämpningsproblem rör bestämmelsernas tydlighet. Systemet utgår ifrån att samhällets krav ska vara så tydliga och utrymmet för tolkning så obetydligt, att tillämpningen inte behöver bedömas utan enbart och entydigt kan kontrolleras. Men tolkningarna av kraven i de enskilda ärendena är långt ifrån oomstridda. Särskilt föreskrifterna för tillämpningen vid ändring av byggnader ger byggherren ett betydande utrymme och ansvar för att själv väga in sina egna intressen.

Utvärderingar och undersökningar

En del av kritiken mot systemet hade framförts redan i remissvaren på Plan- och byggutredningens delbetänkande Anpassad kontroll av byggandet (SOU 19933:94), och diskuterats men avfärdats i propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. (prop 1993/94:178). Det gällde exempelvis farhågorna för att systemet inte skulle passa mindre byggherrar och enklare projekt. I april 1995, dvs. redan innan systemet infördes, fick Boverket regeringens uppdrag att utvärdera det nya systemet på bl.a. den grunden. Ett år senare tillsattes Byggkvalitetsutredningen med uppgift att utvärdera också andra regelinstrument för att motverka exempelvis fukt och mögel, främst byggfelsförsäkringen och den s.k. småhusgarantin.

I Boverkets rapport Byggkontrollen (1997:9), som uppmärksammades i Byggkvalitetsutredningens betänkande Bygkvalitet för framtiden (SOU 1997:177), framfördes många problem och oklarheter med kontrollsystemet enligt PBL och föreslogs en rad både förenklingar och förstärkningar av bestämmelserna. Men systemet

bedömdes ändå i huvudsak fungera väl, och regeringen fann inte tillräckliga skäl för att ändra lagen, utan ansåg att det borde räcka med ytterligare informationsinsatser. I propositionen Vissa byggfrågor m. m., där bl.a. Boverkets förslag behandlades, anfördes att byggprocessen för de större projekten utvecklades i rätt riktning och att reformen skulle kunna bli en positiv kraft för kvalitetssäkring och en smidigare byggprocess (prop. 1998/99:62 s. 43).

Men utvecklingen och fortsatta utredningar har inte bekräftat denna positiva bild av byggprocessen. Problem med t.ex. fukt och mögel eller bristande tillgänglighet på grund av byggfel eller byggslarv har uppmärksammats allt mer i den offentliga debatten, och brister i byggherrarnas kontroll och byggnadsnämndernas tillsyn konstaterades i fortsatta undersökningar av Boverket under 2001 och 2002[1]. Problemen sattes i samband med byggbranschens speciella struktur och kultur, och ledde till att en byggkommission tillsattes för att bl.a. föreslå åtgärder för att höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

I Byggkommissionens betänkande med den talande titeln Skärpning gubbar! konstaterades att systemet för tillsyn och kontroll fungerar dåligt och inte säkerställer samhällets krav. I betänkandet hänvisas till att Svenska Kommunförbundet, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket m.fl. anfört att byggherrarnas och entreprenörernas kontroll- och kvalitetssystem inte fungerar i praktiken, att den kvalitetsansvariges roll är oklar samt att byggnadsnämndernas resurser för tillsyn är otillräckliga (SOU 2002:115 s. 170).

Kommissionen menade att systemet i grunden var rätt tänkt, men inte tillämpades så som det var tänkt. Förändringar på byggmarknaden och inom byggbranschen hade motverkat ambitionerna och förutsättningarna, bl.a. genom att byggherrens roll och kompetens hade försvagats.

1 Boverkets skrivelser om bygglov, tillsyn och kontroll, daterade den 11 oktober 2001 och den 4 november 2002.

Principiella ändringar som har aktualiserats under utredningsarbetet

Till kommittén har inkommit många synpunkter och förslag som rör systemet som sådant eller dess grundläggande principer och förutsättningar.

På några punkter pekar förslagen i samma riktning, på andra punkter framkommer mer motstridiga uppfattningar om vilka förändringar som är nödvändiga eller önskvärda. En betydande enighet råder om att kontroll och tillsyn behöver förbättras i tidiga och i sena skeden av processen, och att prövningen bör ta hänsyn till alla samhällets krav. Mer delade är meningarna om hur processen konkret ska utformas och hur långt kraven och prövningen ska drivas. Mest går meningarna isär om olika aktörers roller och ansvar och hur långt kraven på kompetens och behörighet ska sträcka sig. Följande sammanställning av inkomna synpunkter och förslag är belysande men inte uttömmande.

Bättre framförhållning och avslutning behövs

Tillsynen måste enligt mångas mening tidigareläggas och omfatta även projekteringen. Anmälan inför byggstart bör ersättas med anmälan inför projekteringsstart. Alternativt bör bygganmälan slopas och tillsynen inledas vid samråd efter bygglovsansökan. Kvalitetsansvariga och sakkunniga måste medverka från början och anmälas senast vid bygglovsansökan. Förhandsbesked bör kunna ges i fråga om hur egenskapskraven ska tillämpas vid ändring av byggnader.

Slutsamråd och obligatorisk slutbesiktning bör införas. Slutbevis ska avse att samhällskraven är uppfyllda och ska kunna innehålla anmärkningar. Slutbevis ska vara en förutsättning för ibruktagande eller överlåtelse av objektet.

Tyngdpunkten bör läggas på mindre ärenden och byggherrar med liten erfarenhet

Regelverket måste kunna förstås och användas av den stora mängden byggherrar med liten erfarenhet, och anpassas till det stora antalet enkla projekt och små ärenden. Bestämmelserna för hanter-

ingen av enkla fall ska vara huvudregel och inte undantag. Kraven när det gäller större och komplicerade fall ska ses som tillägg till den normala ordningen.

Den kvalitetsansvarige bör ges en starkare ställning och ökade uppgifter

Den kvalitetsansvarige ska enligt mångas uppfattning alltid vara certifierad samt ha en oberoende ställning, utökade uppgifter och befogenheter, en bredare och djupare kompetens, och en mer relevant benämning.

Det har även föreslagits att kravet på en särskild kvalitetsansvarig ska tas bort i enkla ärenden, eller avskaffas helt, och att ansvaret i stället läggs på någon eller några av byggherrens ordinarie konsulter.

Ökade kompetenskrav bör ställas på aktörerna

Formella kompetenskrav och behörighetskrav bör ställas på alla eller fler aktörer med nyckelroller i projekterings- och byggprocessen, t.ex. ansvarig projektledare, ansvarig byggledare, ansvarig installatör, ansvarig kontrollant. Framförallt har det föreslagits att krav på kompetent ansvarig arbetsledare återinförs. Krav på certifierade sakkunniga har föreslagits främst avseende kontroll av tillgänglighet, varsamhet, fukt och inomhusmiljö.

Bygglovsprövningen bör utvidgas

Bygglovsprövningen bör omfatta alla samhällets krav enligt såväl PBL och BVL som miljöbalken. Prövningen kan göras olika ingående, men framför allt kraven på fungerande och tillgängliga bostäder och arbetslokaler samt på varsamhet och skydd för kulturvärden föreslås ingå i den detaljerade granskningen.

Hänsyn bör tas till tid och kostnader

Långa handläggningstider påverkar kostnaderna i de enskilda projekten, vilket gör att bygglovsprövningen inte kan tillåtas pågå under obegränsad tid. Det har föreslagits att det sätts en gräns för handläggningstidens längd sedan begärda handlingar lämnats in.

Samhällets krav på bebyggelsen måste utformas och tillämpas med hänsyn till kostnaderna. Även mycket angelägna krav och åtgärder kostar pengar som måste betalas av någon. Krav på visst utförande måste alltid åtföljas av kostnadskalkyler.

Kontroll och tillsyn bör förstärkas

Många anser att egenkontrollen bör avskaffas eftersom den har visat sig otillräcklig. Istället förslås att besiktningar av byggnadsnämnden återinförs. Endast samhället anses ha förutsättningar att kontrollera samhällets krav. Som alternativ eller komplement ska fristående kontroll alltid krävas avseende samhällskrav som inte sammanfaller med byggherrens egenintressen. Det gäller främst tillgänglighet för rörelsehindrade och varsamhet vid ändringsåtgärder. Ett annat förslag är att öppna även för oberoende kontroll genom företag i tredjepartsställning på marknaden. Dessutom föreslås att kontrollplanen avskaffas eller att det ska tydliggöras vad den ska innehålla. Ett förenklat förfarande för särskilt kvalificerade byggherrar föreslås också. Byggnadsnämnden måste ges bättre resurser, kompetens och incitament för en utökad tillsyn.

Överväganden och ställningstaganden

Syftet med bygglagstiftningen är att det som byggs ska uppfylla samhällets krav, dvs. uppnå en viss kvalitet. Denna kvalitet kan främjas på många sätt av samhället, men kan bara uppnås genom kompetens hos dem som bygger. Mycket talar för att denna kompetens behöver förbättras, och många anser att samhället borde kräva viss kompetens av viktiga aktörer. Detta bör emellertid i huvudsak vara byggbranschens och byggherrarnas ansvar att kräva. Samhället kan enklast och bäst bidra genom att ställa höga och tydliga kvalitetskrav på det byggda resultatet, och följa upp kraven genom ett effektivt system för prövning, kontroll och tillsyn.

Kommittén har funnit att det rådande systemet inte är effektivt nog. Många förbättringar skulle kunna åstadkommas inom systemets ram, men vissa problem kan man bara komma till rätta med genom att ändra systemet. Det grundläggande problemet med dagens system, och med alla system som bygger på verksamhetsansvar och samhällstillsyn, är att de krav som samhället ställer och verksamhetsutövaren ska uppfylla inte är tydliga nog. Kommittén finner det naturligt och ofrånkomligt att byggherren ska ansvara för och kontrollera att kraven uppfylls. Därmed är det också nödvändigt att samhället ger tillräckligt tydliga besked om hur kraven ska tolkas och tillämpas. Om detta inte fullt ut kan ske genom generella föreskrifter måste samhället genom prövning och tillsyn i det enskilda fallet ge kompletterande och preciserande besked och föreskrifter. Om ansvaret för inte bara kontrollen utan även tolkningen och tillämpningen av kraven anförtros byggherren, såsom enligt dagens bestämmelser, är det inte rimligt att samhället i efterhand kan ingripa utifrån en annorlunda och för byggherren tidigare inte aviserad tolkning.

Detta är ett problem eftersom samhällskraven ofta innehåller ett tolkningsutrymme och inte minst vid ändringsåtgärder kan ge utrymme för skälighetsbedömningar och behov av avvägningar eller avsteg. Kommittén föreslår därför vissa ändringar av det grundläggande systemet för prövning, tillsyn och kontroll. Avsikten med ändringarna är att tolkningsutrymmet ska klarläggas och fastställas så tidigt som möjligt, genom utvidgat förhandsbesked, en viss utökning av bygglovsplikten och bygglovsprövningen, samt ett tidigt byggsamråd med inriktning på kontroll och tillsyn även av projekteringen.

Ändringarna innebär att kravet på bygganmälan slopas och att dagens beslut om kontrollplan ska ingå i bygglovsbeslutet i form av föreskrifter. Motivet är också att förenkla systemet såtillvida att byggherren bara ska behöva ge in ett ärende och få ett samlat beslut.

Andra angelägna förändringar, som i sig inte innebär systemändringar men påverkar systemet, är att stärka kraven på byggherrens egenkontroll, öka incitamenten för kvalitetssäkring, öppna för nya kontrollformer, och stärka den kvalitetsansvariges roll. Utgångspunkten för förslagen i dessa avseenden är att en fungerande egenkontroll är en fundamental förutsättning för att samhällskraven ska kunna få genomslag i allt byggande. En förbättrad egenkontroll förutsätter också en förbättrad samhällstillsyn. Förstärkningar när

det gäller samhällets tillsyn föreslås främst i inledande och avslutande skeden genom ett inledande och ett avslutande byggsamråd samt ett slutbevis som ska ha en viktig funktion och betydelse.

Huvudmannaskapet för samhällets tillsyn är en i dag omdiskuterad och i annan ordning utredd fråga[2]. Kommittén utgår ifrån att byggnadsnämnden inom ramen för kommunens väsentliga roll enligt PBL även fortsättningsvis ska utöva samhällets primära tillsyn över byggandet.

Utöver dessa förslag för att förbättra kontroll och tillsyn, föreslås även vissa justeringar och moderniseringar av bygglovsplikten. Kommittén finner att lovplikten bör vara lika i alla områden och lika för alla verksamheter, men att den enklare ska kunna regleras lokalt av kommunerna.

Nedan utvecklas de principiella bedömningar och ställningstaganden som gjorts i några frågor av grundläggande betydelse för systemets uppbyggnad och funktion.

Förfarandena för prövning och tillsyn bör kopplas ihop

Nackdelarna med åtskilda förfaranden för byggnadsnämndens prövning respektive tillsyn är så stora att systemet bör förändras i det avseendet. Det innebär att kravet på separat bygganmälan slopas. Byggsamråd ska hållas i anslutning till ansökan om bygglov. Bygglovsprövningen ska ta hänsyn till projektets förutsättningar att tillgodose de tekniska egenskapskraven.

Det främsta motivet för en sådan ordning är att byggnadsnämnden ska kunna bedöma och behandla ett byggprojekt som en helhet och inte behöva ge bygglov för åtgärder som inte har förutsättningar att uppfylla alla de samhällskrav som är aktuella i ärendet. Därtill är avsikten att eventuella brister i dessa förutsättningar eller behov av avvägningar, avsteg eller preciseringar i fråga om kraven ska komma upp till belysning och bedömning på ett tidigare stadium, innan projekteringen är helt låst. Även den kvalitetsansvarige avses komma in tidigare i processen. Ytterligare motiv är att byggherren endast ska ha en lovplikt att hålla reda på, en blankett att lämna in, och ett uttömmande och sammanhängande beslut att hålla sig till. Ett givet bygglov ska ge lov att bygga.

[2] se bl.a. Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn, slutbetänkande av Tillsynsutredningen, SOU 2004:100.

Förändringarna innebär inte att byggnadsnämnden ges ett större ansvar än i dag, men avses innebära att nämnden ges bättre stöd och förutsättningar för att ta på sig det tillsynsansvar man redan har. Förslaget avser att möjliggöra en mer rationell och effektiv resursanvändning än det nuvarande systemet medger, och bedöms därför inte förutsätta ökade resurser. Dock föreslås att nödvändiga tillsynsåtgärder ska kunna finansieras genom bygglovsavgiften.

Förändringen innebär en utvidgning av både bygglovsplikten och bygglovsprövningen, men inte sammantaget utökade krav på byggherren eller förlängda handläggningstider för projekt som i dag kräver både bygglov och bygganmälan. Att bygganmälan sammanförs med bygglovsansökan och ärendehanteringen som helhet kommer igång tidigare än i dag, bedöms kunna gynna tidpunkten för byggstart. Risken att handläggningstiden förlängs genom höga granskningsambitioner avseende de tekniska egenskapskraven motverkas av att ställningstaganden i dessa frågor i princip ska ske vid byggsamrådet – liksom i dag rörande kontrollplanen.

Ingen detaljgranskning avseende tekniska egenskapskrav

Prövningen av bygglovsansökningar ska i första hand avse att objektets placering, utformning och användning uppfyller gällande krav. Därtill ska byggnadsnämnden ta ställning till om förutsättningar finns för att även de tekniska egenskapskraven kan komma att uppfyllas. Om så inte bedöms vara möjligt ska bygglov inte meddelas. I tveksamma fall kan lov meddelas med vissa villkor och förutsättningar för att det ska kunna utnyttjas. Det innebär att nämnden inte ska kräva in och granska samt godkänna eller underkänna färdiga tekniska eller funktionella lösningar, utan enbart begära sådan redovisning som behövs för att belysa möjligheterna att uppfylla de gällande egenskapskraven. Det nödvändiga underlaget sammanställs lämpligen av den kvalitetsansvarige.

Ingen förskjutning föreslås heller mellan vilka krav som ska läggas till grund för granskning och godkännande av projektets utformning och vilka som ska ingå i den enklare bedömningen av projektets förutsättningar. Det har föreslagits och övervägts att främst tillgodoseendet av de funktionella kraven i fråga om tillgänglighet, användbarhet och lämplighet för avsett ändamål samt beaktandet av kraven på varsamhet ska tillföras den mer detaljerade granskningen. Men detta behöver inte ske för att tillsynen av dessa

frågor ska förbättras. Det bedöms vara tillräckligt att frågorna kan tas upp till belysning vid ett tidigt samråd, att uppenbara brister kan förhindras, att frågor om avvägningar och avsteg kan avgöras, och att intyg om kontroll av utförd projektering kan krävas.

Kontroll och tillsyn behöver förbättras

För att systemet ska fungera bättre och bidra till ett bättre byggande behöver både kontrollen och tillsynen förbättras. I fråga om kontroll krävs i dag endast att tillräcklig kontroll ska utföras och dokumenteras. Det anges inte vilka moment kontrollen ska innehålla eller vilka krav den ska uppfylla för att vara tillräcklig och inte heller vad som ska dokumenteras. Med utgångspunkt från att hela systemets trovärdighet i hög grad bygger på tilliten till kontrollen bör vissa krav på kvaliteten ställas, exempelvis på hur kontrollen ska utföras och dokumenteras, utan att detaljstyra varje moment. Resonemangen i denna del utvecklas i avsnitt 10.3.2.

Kontrollen ska även fortsättningsvis vara ett ansvar huvudsakligen för byggherren, med stöd av en kvalitetsansvarig. Kontrollen kan enligt dagens bestämmelser utföras som dokumenterad egenkontroll eller av fristående sakkunniga, eller undantagsvis av byggnadsnämnden. Byggnadsnämndens kontroll kan utföras på byggherrens begäran mot marknadsmässig ersättning, och kan därmed jämföras med kontroll utförd av en fristående sakkunnig. Denna möjlighet bör avskaffas. När byggnadsnämnden utför kontroll, vilket inte är eller föreslås bli uteslutet, bör detta ske inom ramen för nämndens tillsynsansvar, och inte på annat sätt. Annars riskerar byggnadsnämndens ansvar att bli otydligt och motsägelsefullt. I stället bör införas möjlighet till kontroll genom oberoende företag, som alternativ till fristående sakkunniga personer. Övervägandena i denna del utvecklas i avsnitt 10.3.1.

Även tillsynen från byggnadsnämndens sida måste bli bättre om systemets trovärdighet och utfall ska förbättras. Det innebär inte att nämnden ska överta något av byggherrens ansvar eller att minska betydelsen av byggherrens kontroll. Det innebär tvärt om att byggnadsnämnden ska markera intresset och betydelsen av att byggherren tar sitt ansvar och utför sin kontroll. Men tillsyn innebär inte bara att visa intresse och närvaro på byggplatsen. För att få avsedd effekt bör tillsynen ges en ändamålsenlig inriktning och utövas i tydliga former. Den har störst effekt i tidigt skede, då pro-

jekteringen ännu kan påverkas, och i slutskedet, då resultatet kan avläsas och utvärderas. Det innebär självfallet inte att byggskedet är oviktigt. Men byggnadsnämnden kan inte och bör inte utöva kontinuerlig tillsyn av byggnadsarbetena. Viktigare är att nämnden inledningsvis ser till att projektet har en tillfredsställande inriktning, och avslutningsvis ser till att förväntningarna huvudsakligen infriats. På den grunden föreslås att huvudvikten inte som i dag lägges vid ett byggsamråd inför byggstart, utan fördelas på ett tidigt samråd efter ansökan om bygglov och ett avslutande samråd efter begäran om slutbevis, vilket utvecklas i avsnitt 10.4.2. I enlighet med denna inriktning föreslås även en utvidgad tillämpning av förhandsbesked (avsnitt 10.9) och en förstärkning av slutbevisets betydelse (avsnitt 10.4.5). Den kvalitetsansvarige föreslås få en starkare ställning och ett tydligare uppdrag (avsnitt 10.5.2).

10.1.3 Roller i systemet

Gällande ordning

Det gällande systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggprojekt utgår i hög grad från en tänkt fördelning av uppgifter och ansvar mellan främst byggherren och byggnadsnämnden, som är huvudaktörer enligt PBL. Den kvalitetsansvarige har en nyckelroll i kontrollsystemet, men är ur ett organisatoriskt och funktionellt perspektiv endast ett stöd till byggherren, vilket kan ses som en form av biroll.

Byggherren har det fulla ansvaret för att samhällets krav på byggnadsverk blir uppfyllda, och för att kontrollera och styrka att kraven är uppfyllda. Byggnadsnämnden har inte desto mindre ansvaret att dels bestämma var och hur byggnader får lokaliseras, placeras och utformas, dels utöva viss tillsyn över att byggherren uppfyller sitt ansvar och att vid behov ingripa. Den kvalitetsansvarige ska ge byggherren tillgång till nödvändig kompetens för att uppfylla sitt kontrollansvar.

Bakgrund och syfte

PBL-propositionen

I propositionen Ny plan- och bygglag anfördes att ansvaret för att en byggnad produceras på ett sådant sätt att den får goda kvaliteter i första hand bör vila på byggherren. Det innebar en väsentlig ansvarsförskjutning från byggnadsnämnden till byggherren. I byggherrens ansvar skulle ingå att välja projektörer och producenter som har förutsättningar att åstadkomma de önskade kvaliteterna och kontrollera att de uppnås (prop. 1985/86:1 s. 312).

Den ansvarige arbetsledarens uppgift skulle vara att leda arbetena och kontrollerna och vara byggnadsnämndens kontaktman på platsen. Samhället skulle inte öka sin kontroll. Byggnadsnämndens huvuduppgift skulle vara att se till att vissa grundläggande förutsättningar för projektet var uppfyllda, och att därefter göra ”en rationell men begränsad kontroll av att byggherren har tagit sitt ansvar” (prop. 1985/86:1 s. 313).

Sålunda gjordes en markant betoning av byggherrens ansvar och nedtoning av byggnadsnämndens uppgifter. De huvudsakliga motiven för detta var, och har i alla efterföljande utredningar varit, att omfattande åtaganden från byggnadsnämndens sida skulle kunna innebära en ökad skadeståndsrisk för kommunen, en minskad motivation för byggherren, och en sämre kontroll på byggplatsen.

Men någon allmän avreglering var det inte fråga om. I propositionen föreslogs att bygglovsplikten i vissa avseenden skulle öka något, och kunna både ökas och minskas av kommunerna, vilket var en nyhet. Byggnadsnämnderna skulle också ges en mer aktiv roll när det gäller kravet på byggnaders utseende, och den obligatoriska slutbesiktningen skulle vara kvar. Men tillsynen skulle förskjutas mot förebyggande upplysning och service – framför allt gentemot de mindre byggherrarna – och nämndens kontroll anpassas efter samhällets behov och byggherrens förutsättningar i varje enskilt fall.

Plan- och bygglagen infördes den 1 juli 1987, men fick inget omedelbart och fullständigt genomslag i fråga om den avsedda ansvarsförskjutningen mellan byggnadsnämnd och byggherre. Frågan blev ånyo en av huvudpunkterna i en snart tillsatt ny plan- och byggutredning.

Plan- och byggutredningen

Bygglovshandläggarna kunde även efter införandet av PBL känna sig manade att kräva in en betryggande mängd ritningar och redovisningar innan bygglov gavs, och byggnadsinspektörerna hade fortfarande i uppgift att granska konstruktionsritningar och göra besiktningar på byggplatsen. Till dessa omsorger bidrog även en relativt omfattande och detaljerad samling byggregler.

Tiden, politiken och den offentliga sektorn präglades emellertid allt mer av avreglering. I direktiven (dir. 1992:104) till Plan- och byggutredningen framhölls utgångspunkter som lättnader för den enskilde, stärkt äganderätt, minskad detaljreglering, ökad privatisering, och återigen ett stärkt byggherreansvar. Dock med förbehåll för att också samhället måste ta en del av ansvaret. Avreglering och förenkling skulle förenas med att stat och kommun tar ett ansvar för att hävda viktiga allmänna intressen. Utgångspunkten för fördelningen skulle vara att det är byggherren som har ansvaret för att de tekniska egenskapskraven är uppfyllda och att kommunen främst har ett ansvar för att väsentliga allmänna intressen blir tillgodosedda (se dir. 1992:104 s. 5).

Men denna åtskillnad mellan tekniska krav och allmänna intressen iakttogs inte i utredningen. I betänkandet Anpassad kontroll av byggandet föreslog utredaren en annan skiljelinje mellan byggherrens och byggnadsnämndens ansvar, som formulerades på följande sätt: ”Byggherren ges det fulla ansvaret för att byggnaden uppfyller samhällets krav, medan byggnadsnämnden får ett renodlat tillsynsansvar” (SOU 1993:94 s. 244).

Innebörden av ”ett renodlat tillsynsansvar” klargjordes inte som begrepp i utredningen, men kan utläsas av de systemförändringar som föreslogs, och andemeningen är helt klar. I både betänkandet och propositionen framhölls åter att byggnadsnämnden inte borde utöva en omfattande egen granskning och kontroll. I propositionen Ändring i plan och bygglagen m.m. anfördes att

> PBL:s regler syftar till att skapa garantier för att samhället på goda grunder skall kunna anta att byggherrarna uppfyller de krav som ställs på byggnader. I praktiken har det enligt utredningen fått till följd att kommunerna får ett med byggherrarna delat ansvar för att kraven uppfylls, nämligen i de avseenden som byggnadsnämnden efter granskning godtagit ett visst utförande. Tvärt emot lagstiftningens syfte får det i praktiken konsekvensen att ju mer arbete nämnden ägnar åt att kontrollera om byggherren tar sitt ansvar för bygget desto

mindre blir byggherrens eget ansvar för detta (prop. 1993/94:178 s. 52).

Ändå föreslogs inte att byggnadsnämnden skulle upphöra helt med sina kontrollåtgärder. Ändringsförslagen innebar att bygglovsplikten och bygglovsprövningen skulle reduceras och ett nytt, fristående förfarande för kontroll och tillsyn införas, vari byggnadsnämndens medverkan begränsades och byggherrens eget ansvar lyftes fram. En sorts tillsyn underströks i det sammanhanget, nämligen starka sanktioner för att tvinga fram rättelser om kraven inte uppfylls, se prop. 1993/94:178 s. 88. I sista hand skulle så ske genom beslut om användningsförbud, som var en ny och kraftig sanktionsmöjlighet. Om de nya förfarandereglerna i sig inte följdes, t.ex. kraven på bygganmälan och kvalitetsansvarig, erbjöds ett sanktionsmedel som inte ändrats sedan PBL:s tillkomst, en särskild avgift på mellan 200 och 1 000 kronor.

De nya reglerna för prövning, kontroll och tillsyn innebar att ansvaret fördelades så att byggnadsnämnden skulle förhandspröva byggnadens läge, användning och yttre utformning, medan byggherren skulle kontrollera att samhällskraven uppfylldes i övrigt och inför byggstart göra en bygganmälan och utse en kvalitetsansvarig. Därefter skulle byggnadsnämnden kalla till samråd och besluta om en kontrollplan. Den kvalitetsansvarige skulle se till att planen genomfördes, vilket byggnadsnämnden skulle kvittera med ett slutbevis efter att alla verifikationer kommit in.

Erfarenheter och problem

Problem har anförts rörande främst den kvalitetsansvariges men även byggherrens och i viss mån byggnadsnämndens roller, som på olika sätt och i olika grad inte anses fungera i praktiken. De inbördes relationerna och befogenheterna anses vara oklara och fördelningen av uppgifter och ansvar behöva förtydligas eller förändras i vissa delar. Därtill kommer att kvalitetsansvariga har olika kompetens och byggherrar och kommuner olika storlek och andra skilda förutsättningar att fullgöra sina åligganden, trots att dessa formellt sett är lika.

Byggherren har det fulla ansvaret för kontroll och kvalitet, men inte alltid den kompetens och de styrmedel eller – enligt några uppfattning – det intresse som fordras för att fylla ansvaret och

fullgöra uppgifterna. Byggnadsnämnden anses mestadels ha ett relativt klart men alltför begränsat prövningsansvar i bygglovsärenden, och ett både oklart och otillräckligt tillsynsansvar i övrigt. Från byggherrar har dock anförts att byggnadsnämnderna ibland är mer nitiska med sina krav än vad både rollen medger och föreskrifterna anger. Den kvalitetsansvarige anses mestadels ha en viktig funktion men svag roll och oklar mellanställning, som kan innebära uppdrag åt byggherren, anställning hos entreprenören och förväntningar från både byggnadsnämnden och olika intresseorganisationer.

Förslagen till förändringar gäller mestadels ett ökat engagemang från byggnadsnämnden, både i fråga om prövning och tillsyn, en starkare och mer oberoende ställning för den kvalitetsansvarige, och både förenklingar och förstärkningar av kraven på byggherrarna utifrån deras skilda förutsättningar. Byggherrens egenkontroll anses behöva både förbättras väsentligt och i ökad grad ersättas av eller kompletteras med oberoende kontroll.

Överväganden och förslag

Enligt direktiven bör översynen av lagstiftningen ske med utgångspunkt från att den nu gällande ansvarfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte ändras. Däremot kan olika parters uppgifter, roller och ansvar behöva förtydligas och utvecklas. Därmed åsyftas i första byggherren och den kvalitetsansvarige. Även byggnadsnämndens roll är dock i vissa avseenden oklar och föremål för motsägelsefyllda krav och dubbla budskap. Enligt förarbetena ska nämnden vara mycket återhållsam med sina tillsynsinsatser, eftersom de annars riskerar att få motsatt effekt, dvs. leda till att byggherrens ansvar minskar. I praktiken och i gjorda utredningar framkommer nu kritik mot att tillsynen är otillräcklig eller obefintlig, och ställs krav på att byggnadsnämnderna ska öka sina insatser för att tillse att byggherrarna och byggprojekten uppfyller samhällets krav.

Kommittén delar bedömningarna att olika parters uppgifter, roller och ansvar behöver förtydligas. Det innebär att såväl byggnadsnämndens som byggherrens och den kvalitetsansvariges roller och uppgifter behöver bli tydligare. Utgångspunkten bör vara att varken denna rolluppsättning eller den inbördes uppgifts- och ansvarsfördelningen i huvudsak ska ändras.

Bygglovsprövningen utifrån de tekniska egenskapskraven innebär heller inte att byggnadsnämnden övertar byggherrens ansvar för att kraven blir tillgodosedda. Prövningen kan i princip leda till tre alternativa ställningstaganden. Om nämnden inte ser några hinder för att kraven ska kunna uppfyllas, kan bygglov beviljas. Om nämnden inte utesluter att kraven kan uppfyllas, men ser vissa svårigheter eller känner viss osäkerhet beträffande något eller några krav, kan bygglov meddelas med villkor att intyg om kontroll av utförd projektering i dessa avseenden ska inlämnas före byggstart. Om nämnden bedömer att kraven inte har några förutsättningar att uppfyllas, ska bygglovsansökan avslås.

Inget av dessa utfall innebär någon principiellt avvikande ansvarsfördelning mot i dag. Ett beviljat bygglov betyder inte att en viss lösning har godtagits och fastställts rörande alla aktuella egenskapskrav. Det betyder endast att byggnadsarbetena får påbörjas och att utförandet ska kontrolleras och verifieras i den utsträckning som föreskrivs i lovet. Krav på intyg om kontroll av utförd projektering kan införas i en kontrollplan även enligt dagens bestämmelser. Den ändring som föreslås är att intyget ska vara villkor för byggstart, vilket innebär en förstärkt tillsyn från byggnadsnämnden, men inget övertagande av byggherrens ansvar för projekteringen. Att bygglov kan vägras innebär liksom i dag att bygget kan stoppas, men med den skillnaden att så kan ske redan innan arbetena påbörjats, vilket framstår som mer rationellt och mindre drastiskt. Byggnadsnämnden får möjlighet att bedöma frågorna i förväg och ta ställning i överklagbara beslut. På så sätt kan nämnden med stöd av lagen föregripa vad man i dag enbart kan varna för och hota med, nämligen att ingripa senare.

Den kvalitetsansvarige föreslås få utökade uppgifter och ett tydligare uppdrag att vara kontaktperson till byggnadsnämnden. Den kvalitetsansvariges ställning i relation till andra aktörer i ett byggprojekt är inte och föreslås inte bli formellt reglerad. Avsikten är att den kvalitetsansvarige ska vara knuten enbart till byggherren, och ha i uppdrag att hjälpa denne att ta sitt ansvar för att uppfylla samhällets krav.

Det är inte realistiskt att den kvalitetsansvarige ska ha en helt oberoende ställning. Däremot bör kravet vara en självständig ställning i meningen självständig hållning även gentemot byggherren när så krävs. Den kvalitetsansvariges föreslås därför ha ett tydligt även samhälleligt uppdrag, ett dubbelt uppdrag som går ut på att hålla såväl byggherren som byggnadsnämnden underrättade om hur

förutsättningarna att uppfylla samhällskraven utvecklar sig. Resonemangen rörande den kvalitetsansvarige utvecklas i avsnitt 10.5.2.

Sålunda föreslås ingen ändring av att byggherren ska ha huvudansvaret för kvalitet och kontroll, med egenkontrollen som grund och en kvalitetsansvarig som bevakare, medan byggnadsnämnden ska ägna sig åt prövning och tillsyn. Däremot föreslås att innebörden av olika uppgifter och ansvar klargörs så tydligt som möjligt, och att framför allt den kvalitetsansvariges ställning förstärks, kraven på byggherren förtydligas, och byggnadsnämndens insatser effektiviseras. Kommitténs bedömningar och förslag i dessa avseenden utvecklas i avsnitt 10.5.

10.2 Prövning av bygglov

Kommitténs bedömning och förslag
Att bygglovsprövningen inte omfattar alla krav enligt bygglagstiftningen leder till missförstånd. Att bygglov kan ges utan avseende på krav som kan komma att ställas enligt miljöbalken kan leda till förseningar. Både förekommande planbestämmelser och gällande utformningskrav måste respekteras bättre vid bygglovsprövningen.

- Bygglovsprövningen ska så långt det är möjligt och lämpligt klargöra byggherrens rättigheter att påbörja och genomföra projektet med stöd av såväl PBL som BVL och miljöbalken.
- Bygglovsprövningen förstärks med avseende på utformnings- och varsamhetskraven i de fall och den utsträckning tilllämpningen inte reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser.
- Prövningen ska innefatta en bedömning av förutsättningarna för att de tekniska egenskapskraven kan uppfyllas.
- Mindre avvikelser från detaljplan får medges enbart om de är motiverade av de tekniska egenskapskraven eller av andra särskilda skäl.
- Bygglov ska kunna medges för en första etapp som avser nödvändiga och tidskrävande markarbeten.
- Kommittén förslår också en samordning med prövningen utifrån de krav på tillstånd eller anmälan som kan aktualiseras enligt miljöbalken.

10.2.1 Grunderna för prövningen

Gällande bestämmelser

Prövningsgrunderna är olika inom områden med respektive utan detaljplan. Inom områden med detaljplan gäller enligt 8 kap. 11 § PBL i huvudsak att bygglov ska beviljas om åtgärden och den berörda fastigheten och eventuella byggnaden överensstämmer med gällande detaljplan, samt att åtgärden fyller kraven på lämplig utformning och placering av byggnader enligt bestämmelserna i 3 kap. Bygglov får beviljas om förekommande planavvikelser sammantaget kan betraktas som en mindre avvikelse, förenlig med planens syften. För vissa yttre åtgärder får bygglov beviljas även på planstridiga byggnader.

I områden utan detaljplan gäller enligt 8 kap. 12 § i huvudsak att bygglov ska beviljas om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser eller förutsätter planläggning, samt fyller kraven på lämplig lokalisering och utformning enligt bestämmelserna i 2 och 3 kap. Bygglov får beviljas om eventuella avvikelser från områdesbestämmelser är mindre och förenliga med bestämmelsernas syften. För vissa s.k. kompletteringsåtgärder finns lättnader i bestämmelserna.

Bygglovsprövningen ska ske helt utan avseende på de tekniska egenskapskraven i BVL och har ingen koppling till miljökrav och strandskyddsbestämmelser i miljöbalken. Förhandsbesked om bygglov kan ges, och kommenteras i avsnitt 10.9.

Bakgrund och syfte

Bygglovsprövningen syftar till att kommunen genom byggnadsnämnden ska kunna bedöma och avgöra om en byggnadsåtgärd är lämpligt utformad i sig och i sitt sammanhang. En utgångspunkt för ändringen av PBL 1995, då de tekniska egenskapskraven togs bort ur bygglovsprövningen, var att dessa krav inte skulle kunna läggas till grund för en lämplighetsbedömning, dvs. en värdering av om de uppfyllts i tillräcklig grad. Kraven skulle i princip alltid vara uppfyllda, men också vara möjliga att uppfylla på olika sätt, vilket byggherren skulle bestämma över och byggnadsnämnden inte behöva ta ställning till, enligt propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. (prop. 1993/94:178 s. 55 och 63).

De tekniska egenskapskraven ansågs därmed inte vara mindre viktiga att uppfylla. Tvärt om innebar reformen en ambitionshöjning i så motto att kraven alltid skulle uppfyllas. De ansågs skilja sig från kraven på estetik, varsamhet och anpassning, som kunde ges ett större utrymme för olika bedömningar, varvid förutsättningarna på platsen skulle ha stor betydelse. Reformen avsågs leda till att byggherren skulle ta ett större ansvar för uppfyllandet av de tekniska egenskapskraven, och möjliggöra för byggnadsnämnderna att använda sina resurser på ett bättre sätt, såsom att höja kvaliteten på bygglovsprövningens återstående moment, och i övrigt enbart utöva tillsyn.

Erfarenheter och problem

De problem som oftast anförs i fråga om bygglovsprövningen är att utrymmet för mindre avvikelser från detaljplan är oklart och tolkas och tillämpas på olika sätt, samt att utformnings- och varsamhetskraven är svåra att hävda utan stöd i detaljplan. Utanför områden med detaljplan kan tolkningen och tillämpningen av plankravet ibland innebära problem.

Uppdelningen mellan bygglov och bygganmälan kan innebära problem genom att besluten kan bli motsägelsefulla och deras innebörd missuppfattas. Bygglov kan inte vägras men ska heller inte kunna utnyttjas för åtgärder som inte fyller de tekniska egenskapskraven. Särskilda problem påpekas rörande kraven på tillgänglighet, användbarhet och inre varsamhet, som anses vara svåra att hävda utan bygglovsprövning. Svårigheterna att hävda de allmänna intressena av olika slag kan förstås framstå som annorlunda utifrån de enskilda intressenternas sida. För deras del kan även handläggningstiden vara ett problem, som kan förstärkas av det bristande sambandet med kraven i miljöbalken. Dessa båda frågor behandlas i avsnitt 12.3.4 respektive 11.2.

Överväganden och förslag

Kommittén har kommit fram till följande huvudsakliga bedömningar och förslag till ändringar.

Bygglovsprövningen ska så långt det är möjligt och lämpligt användas för att klargöra byggherrens rättigheter att påbörja och

genomföra projektet med stöd av såväl PBL som BVL och miljöbalken.

Prövningen mot detaljplan eller områdesbestämmelser ska ske med större respekt och följsamhet för bestämmelserna och ett tydligare och mer begränsat utrymme för avvikelser.

Prövningen avseende lämpligheten utifrån lokaliserings-, utformnings- och varsamhetskraven ska ske fristående i delar som de inte omfattas av planbestämmelser.

Prövningen ska avse även en bedömning av om de tekniska egenskapskraven kan komma att uppfyllas, men prövningen i denna del ska inte innebära granskning och godkännande av speciella lösningar utan ha karaktären av enkel tillsyn av att förutsättningar för att kraven kan uppfyllas inte saknas. Bedömningen ska sålunda göras mera principiellt och grundas på ett enklare underlag än bedömningen utifrån placerings- och utformningskraven.

Tillsynen av kraven på tillgänglighet och användbarhet samt varsamhet vid inre ändringar kan förbättras tillräckligt genom att frågorna gås igenom vid ett tidigt byggsamråd, varför bygglovsprövningen i dessa frågor kan ske på samma sätt som för de övriga egenskapskraven.

Kommittén har även kommit fram till att några prövningsgrunder kan slopas, och att bygglov ska kunna ges för att påbörja arbetena med tidskrävande markåtgärder, i den mån prövningen kan göras och arbetena utföras utan att bygglovet i övrigt föregrips. Kommittén föreslår också att bestämmelserna om förutsättningarna för bygglov samlas i en ny 11 § i 8 kap. PBL. En bestämmelse som ska tillämpas vid prövning av åtgärder inom och utanför områden med detaljplan. De prövningsgrunder som föreslås läggas till, ändras eller utgå behandlas mer ingående i det följande. Samordningen med miljöbalken behandlas i avsnitt 11.2.

10.2.2 Prövning mot planbestämmelser

Utgångspunkten för kommitténs bedömningar är att detaljplaner är grunden för prövningen av byggrätten och därför ska hållas aktuella och respekteras. Kommittén föreslår därför att utrymmet för avvikelser från bestämmelserna bestäms mera noggrant än i dag.

Mindre avvikelser

Gällande bestämmelser

Bygglov får enligt 8 kap. 11 § PBL lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. För åtgärder på byggnader eller fastigheter som avviker från sådana planer gäller särskilda bestämmelser. Om avvikelserna tidigare har godtagits som mindre avvikelser ska bygglov för vissa yttre och inre åtgärder ges. För andra åtgärder ska en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

Bakgrund och syfte

Begreppet mindre avvikelse infördes i och med PBL, och ersatte de tidigare relativt vidlyftiga möjligheterna att bevilja dispenser från de gällande planbestämmelserna. Syftet var att byggandet i väsentlig grad skulle regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner, från vilka endast mindre avvikelser kunde tillåtas inom ramen för planernas syften. I propositionen Ny plan- och bygglag angavs att det kunde handla om att placera en del av en byggnad någon meter in på mark som inte fick bebyggas eller att av tekniska skäl något överstiga den tillåtna byggnadshöjden. Däremot skulle inredning och användning för ett i planen inte avsett ändamål inte anses vara en mindre avvikelse (prop. 1985/86:1 s. 714).

Avvikelsefrågan togs även upp i propositionen om ingripanden mot olovlig kontorisering m.m. Där framhölls att begreppet mindre avvikelse inte kan tolkas i absolut bemärkelse utan måste relateras till skalan och karaktären hos miljön. Även den allmänna nyttan eller trevnaden nämndes som bedömningsgrund, med transformatorer, toaletter, kiosker och uteserveringar som tillämpningsexempel (prop. 1989/90:37 s. 56).

I Plan och byggutredningens delbetänkande Miljö- och fysisk planering föreslogs att en avvikande användning även i andra sammanhang skulle kunna betraktas som en mindre avvikelse, för att befrämja en mer funktionsblandad bebyggelse (SOU 1994:36 s. 265). Utredningen föreslog att mindre avvikelse skulle kunna

medges ”med hänsyn till åtgärdens påverkan på omgivningen” (s. 35). Förslaget ledde dock inte till lagändring.

Erfarenheter och problem

Problemen med möjligheterna att medge mindre avvikelser från planbestämmelser handlar både om hur begreppet ska eller bör tolkas, och om hur det faktiskt tillämpas i praktiken. Tolkningssvårigheterna uppkommer dels av att en mindre avvikelse är något relativt, och en absolut gräns i det enskilda fallet följaktligen är svår att sätta och motivera, dels av att planens syfte inte alltid är uppenbart eller angivet avseende den berörda planbestämmelsen. Men syftet kan även vara uppenbart inaktuellt, och ändå innebära ett formellt hinder för att medge en mindre avvikelse.

Tillämpningsproblemen är av två slag. Bestämmelserna anses å ena sidan vara alltför begränsande vid bygglovsprövningen och onödigtvis ställa krav på resurskrävande planändringar för lämpliga åtgärder, och å andra sidan inte följas i praktiken. Erfarenheterna av kommunernas tillämpning visar på tydliga tendenser till allt större avvikelser i strid mot bestämmelserna. Detta bekräftas även vid överprövningar, som i allmänhet visar att det lagliga utrymme som finns är betydligt mindre än vad som i vissa fall beviljas av kommunerna.

Kommunerna saknar i allmänhet tydliga och enhetliga principer för hur avvikelser ska behandlas. Grannarnas inställning kan bli avgörande för var gränsen i praktiken sätts av kommunen eller dras efter en överprövning. Konsekvensen kan bli att utfallet av bygglovsprövningen inte är förutsebart för enskilda och att fastighetsägare inte blir likvärdigt behandlade. Att bygglov ges som avvikelse i stället för genom planändring innebär dessutom att möjligheterna till insyn och inflytande för en bredare allmänhet begränsas, och att respekten för planinstrumentet minskar. Samtidigt kompliceras och försenas bygglovshanteringen. Berörda grannar måste höras och beslut kan inte fattas av tjänstemän på delegation utan måste tas vid byggnadsnämndens sammanträden. I kommuner med många äldre och inaktuella detaljplaner kan detta vara ett stort problem.

Bestämmelserna rörande åtgärder på redan planstridiga byggnader innebär ytterligare tolknings- och tillämpningsproblem. Det

gäller främst innebörden av en samlad bedömning av flera avvikelser, och begränsningen till enbart tidigare medgivna avvikelser.

Överväganden och förslag

Det är angeläget att behålla tydliga gränser för avvikelser från detaljplanen, bland annat med tanke på medborgarinflytandet, behovet av förutsägbarhet och kravet på likvärdig behandling av de bygglovssökande. Önskemålet om en smidigare och snabbare hantering bör i första hand tillgodoses genom att förenkla och vidga möjligheterna till ändringar av detaljplaner. Förslag med denna inriktning redovisas i avsnitt 7.7.3. Det har föreslagits och övervägts att begränsa utrymmet för mindre avvikelser avsevärt eller slopa det helt och hållet. Att inför varje planavvikelse göra nödvändiga ändringar av planen skulle emellertid inte vara praktiskt möjligt, åtminstone inte när det gäller äldre planer, och skulle inte heller öka respekten för planerna.

Det har övervägts att för smidighets skull acceptera och legalisera det behov av planavvikelser som kommer till uttryck i praktiken, men denna utväg kan få oacceptabla konsekvenser. Utgångspunkten måste vara att detaljplanen är det grundläggande instrumentet för att reglera den byggrätt fastighetsägaren har och grannarna kan förutse.

Behovet av avvikelser kan i framtiden begränsas genom förenklingar av såväl planernas innehåll som förfarandet för att ändra dem. Inaktuella planer ska även enklare kunna upphävas, men möjligheten att medge mindre avvikelser från gällande planer kan knappast avskaffas helt.

Det är emellertid angeläget att tillämpningen görs mer återhållsam genom att bestämmelserna preciseras. I förarbetena till PBL framhölls att behovet av eller motivet för avvikelsen ur teknisk eller funktionell synvinkel skulle kunna ingå i prövningsgrunderna. Som exempel angavs att en mindre avvikelse i yta kunde tillåtas om den behövdes för att byggnaden skulle få en god funktion, och att en mindre avvikelse i höjd kunde godtas om den motiverades av byggnadstekniska eller andra skäl. Detta framstår som en rimlig grund för att medge planavvikelser, och kan uttryckas genom en direkt koppling till de tekniska egenskapskraven i 2 § BVL.

Plan- och byggutredningen framförde förslaget att medge avvikelser för annan användning än den i planen förutsatta, för att

öppna för en mer blandad bebyggelse. Så skulle enligt kommitténs mening kunna vara möjligt om avvikelsen har stöd i en aktuell översiktsplan. En hänvisning till översiktsplanen skulle emellertid vara aktuell endast för avvikelser som inte är förenliga med detaljplanens syften, vilket skulle innebära att översiktsplanen, utan bindande rättsverkan, skulle ta över verkan av detaljplanen, som är rättsligt bindande. En sådan förskjutning kan inte anses önskvärd. En blandad markanvändning kan många gånger vara önskvärd, men måste vara förenlig med detaljplanens syfte för att kunna godtas som mindre avvikelse.

Kommitténs grundinställning är att utrymmet för mindre avvikelser ska förtydligas och i någon mån begränsas. I första hand ska avvikelser godtas om de behövs för att uppfylla tekniska egenskapskrav. Det kan exempelvis gälla nödvändigt utrymme för att tillgodose kraven på tillgänglighet och användbarhet eller för att inrymma installationer för en god innemiljö. Det bör emellertid också finnas en möjlighet att i det enskilda ärendet bedöma om det finns andra särskilda skäl att medge en avvikelse om den är mindre och förenlig med planens syfte. Det kan exempelvis handla om att placera en mindre del av en byggnad utanför den i planen markerade byggrätten eller för nära tomtgränsen, om förutsättningarna på platsen talar för detta. Det utrymme för mindre avvikelser som angavs i förarbetena till PBL och som utvecklats i en senare proposition bör kunna tjäna till fortsatt vägledning (prop. 1985/86:1 s. 714. och prop. 1989/90:37 s. 54 f.).

Utifrån utgångspunkten att detaljplaner ska hållas aktuella och vid behov uppdateras, föreslås inga utökade möjligheter att bevilja bygglov för ändringar av planstridiga byggnader. En samlad bedömning av befintliga och tillkommande avvikelser bör tolkas snävt, eftersom behovet av att göra en sådan bedömning antyder att planen inte längre fyller sin funktion utan bör ändras.

Gällande bestämmelser gör skillnad mellan att bygglov ska beviljas för planenliga åtgärder, och får beviljas för åtgärder som innebär mindre avvikelser. Det måste betyda att byggnadsnämnden i sistnämnda fall har ett val, men valet är i praktiken inte fritt. Ett beslut att inte medge mindre avvikelse kan överklagas och bli upphävt. Det har övervägts att ändra på detta, dvs. klargöra att endast byggnadsnämnden kan besluta att planbestämmelser får överträdas. Eftersom kommunen även bestämmer om en plan ska ändras, kan detta emellertid innebära ett slags byggförbud inom planlagda områden. Det skulle också kunna missuppfattas så att byggnadsnämn-

den har eller ges ännu större frihet att medge avvikelser. Det angelägna är att byggnadsnämnden alltid motiverar sitt beslut, vare sig det innebär ja eller nej till en mindre avvikelse.

10.2.3 Prövning av lämplighet

Gällande bestämmelser

Bygglov inom områden med detaljplan ska beviljas om åtgärden uppfyller kraven på byggnader m.m. i 3 kap. med undantag för 3 §, som hänvisar till de tekniska egenskapskraven i BVL. Det innebär att byggnaden ska vara lämpligt utformad med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och natur- och kulturvärdena på platsen, och ha en estetiskt tilltalande form och färg. Ändringar ska utföras varsamt, och särskilt värdefulla byggnader får inte förvanskas. Vidare ska byggnader placeras och utformas så att de inte medför betydande olägenheter för omgivningen.

Bygglov inom områden som inte omfattas av detaljplan ska beviljas om åtgärden uppfyller lokaliseringskraven i såväl 2 kap. som kraven i 3 kap.

Erfarenheter och problem

Erfarenheten och många rättsfall visar att utformningskraven kan vara svåra att hävda i praktiken. Det beror i grunden på att kraven har ett betydande tolkningsutrymme. Inom detta utrymme ska en avvägning göras mot det enskilda intresset av att själv få bestämma över sin byggnad, ett intresse som ska tillmätas stor vikt enligt både förarbetena till PBL och förekommande rättfall. Det ställer i sin tur stora krav på att byggnadsnämnderna motiverar sina beslut, vilket inte alltid tycks vara en realitet enligt vägledande avgöranden.

Kommunerna förväntas i hög grad ha tagit fram någon form av kunskapsunderlag och riktlinjer för sina bedömningar och beslut, vare sig det gäller utformningen av nya byggnader i en bebyggd miljö, eller varsamhet vid ändringar av mer eller mindre karakteristiska eller särskilt värdefulla byggnader. Men sådant underlag saknas ofta enligt Boverkets undersökningar, vilket av rättsinstanserna ibland tas till intäkt för att inga speciella kvaliteter finns i området

eller att inget större intresse finns från byggnadsnämndens sida för att värna dem.

Att kommunerna inte heller alltid tar till vara möjligheterna att införa varsamhets- eller skyddsbestämmelser i detaljplan kan tolkas på samma sätt. Om kraven inte kommer till uttryck i planbestämmelser kan det tas till intäkt för att kraven inte är viktiga nog att hävda inom det aktuella området. Därtill kommer att åtgärden följaktligen inte heller strider mot detaljplan, och sålunda uppfyller det första och kanske starkaste kriteriet vid bygglovsprövningen. Det innebär att kraven i praktiken ofta inte kan hävdas utan stöd i planbestämmelser, vilket är ett stort problem och dessutom strider mot de gällande bestämmelserna, som faktiskt kräver att åtgärden ska uppfylla både bestämmelserna i den gällande planen och kraven på lämplig utformning i 3 kap.

Motsvarande problem finns inte rörande tillämpningen av lokaliseringskraven i 2 kap., eftersom det är alldeles klart att de ska prövas i bygglovet om ingen detaljplan finns eller krävs. Utgången av prövningen kan vara mera osäker i de fall underlag inte heller finns i översiktsplan eller områdesbestämmelser.

Det har från många håll ansetts att bygglovsprövningen är alltför svag och uttunnad i förhållande till den vikt de alltmer innehållsrika detaljplanerna tillmäts, och krav har ställts på att bygglovsprövningen ska förstärkas och detaljplanerna göras mindre detaljerade.

Det har även anförts att byggnadsnämndernas beslutsmotiveringar är bristfälliga, och att den arkitektoniska och antikvariska kompetensen brister hos både kommuner och överprövande instanserna.

Överväganden och förslag

Som framgår av avsnitt 4.4.2 föreslår kommittén att bestämmelserna i 2 och 3 kap. ska sammanföras i ett nytt 2 kap., som ska omfatta de allmänna intressen avseende både lokalisering och utformning som ska tillämpas vid prövningen av bl.a. bygglov både inom och utanför områden med detaljplan. I fråga om denna prövning föreslår kommittén att lokaliserings- och utformningskraven i 2 kap. ska uppfyllas i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser.

I områden med detaljplan förutsätts lokaliseringskraven uttömmande ha behandlats i planen. I andra områden eller i vissa

situationer ska de prövas i bygglovsärendet. I områden med detaljplan eller områdesbestämmelser kan även utformnings- och varsamhetskraven i större eller mindre grad ha omsatts i planbestämmelser, men i övrigt ska dessa krav vara underlag för bygglovsprövningen. Bygglovsprövningen ska alltid göras med utgångspunkt från de föreskrifter som finns i gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, men kommittén finner det angeläget att det klargörs att bestämmelserna om lämplig lokalisering och utformning i 2 kap. alltid ska tillämpas vid bygglovsprövningen i de fall och den utsträckning de inte har reglerats i planen. Kommittén föreslår en i den meningen förstärkt bygglovsprövning.

En förstärkt bygglovsprövning innebär att samhällets krav på lämplig lokalisering, placering och utformning ska hävdas med samma styrka vid prövningen oavsett om kraven har eller inte har reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Det innebär inte ett friare förhållningssätt till gällande plan- eller områdesbestämmelser, utan ett minskat behov och beroende av att utformningskraven är reglerade genom sådana bestämmelser. Bygglovsprövningen ska tillåtas omfatta även frågor som inte är reglerade genom plan- eller områdesbestämmelser. Det ställer krav på att prövningsgrunderna vid tillämpningen av bestämmelserna i nya 2 kap. är tydligt angivna i bygglovsbesluten och avgränsade från prövningen gentemot planbestämmelserna. En förstärkt bygglovsprövning ska även bygga på att besluten ska vara väl och tydligt motiverade såväl utifrån lämplighetsprövningen enligt 2 kap. som prövningen enligt gällande detaljplan eller områdesbestämmelser.

Den reglering som är gjord i detaljplan eller områdesbestämmelser ska alltid respekteras. Bestämmelserna får varken överträdas eller omprövas. Gällande byggrätt får inte försämras och förekommande utformnings- eller skyddsbestämmelser inte skärpas vid bygglovsprövningen. Önskemål om ökade byggrätter eller utformning i strid med planbestämmelser ska hanteras genom planändring.

Bygglovsprövningen behöver även förstärkas med avseende på kompetensen hos handläggarna och kunskapsunderlaget för besluten. Kommittén föreslår en skärpning av kravet på beslutsunderlag vid prövning av ändring av bebyggelse med särskilda värden, och förutsätter att kommunerna skaffar sig den kompetens som behövs och lagen redan kräver för att byggnadsnämnderna ska kunna fullgöra sina uppgifter.

10.2.4 Bedömningar av förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven

Gällande bestämmelser

De tekniska egenskapskraven i 2 § BVL tillhör kraven på byggnader i 3 kap. PBL genom en hänvisning i 3 §. Vid bygglovsprövningen utifrån kraven i 3 kap. ska dock enligt 8 kap. 11 och 12 §§ denna paragraf inte tillämpas och därmed inte heller de tekniska egenskapskraven.

Erfarenheter och problem

De tekniska egenskapskraven uppfylls inte alltid i den utsträckning som är förutsatt i lagstiftningen. Brister påtalas särskilt i fråga om kraven på tillgänglighet och användbarhet för funktionshindrade samt lämplighet för avsett ändamål, dvs. goda planlösningar. Anförda brister avseende det tekniska utförandet gäller mestadels energihushållning och inomhusmiljö samt skydd mot buller och brand. Vid ändringar anses kravet på varsamhet inte alltid tillgodoses. Ett problem med det rådande systemet är att sådana brister ofta inte kommer till byggnadsnämndens kännedom förrän i ett mycket sent skede, och då är svåra att komma till rätta med.

De gällande bestämmelserna avseende de tekniska egenskapskraven innebär att bygglov ska prövas och ges oavsett om dessa krav är eller kan bli uppfyllda. Det kan i praktiken innebära att ett givet bygglov inte kan utnyttjas, dvs. att lovet inte ger lov att bygga, eller att det utnyttjas ändå och leder till en byggnad med bristande kvalitet eller till att byggnadsnämnden ingriper i efterhand. Ett ytterligare problem är att prövningen av byggnadens yttre utformning görs utan avseende på den inre uppbyggnaden, och därför kan behöva göras om när de inre dispositionerna senare aktualiseras.

Problemen med att de tekniska egenskapskraven inte ingår i byggnadsnämndens prövning anses vara särskilt stora avseende de funktionella kraven på tillgänglighet och användbarhet samt kraven på varsamhet. Det har anförts att byggnadsnämnden i dessa avseenden borde granska och fastställa detaljerade ritningar.

Överväganden

De tekniska egenskapskraven bedöms i utredningsdirektiven inte tillgodoses tillräckligt genom den nuvarande lagstiftningen. I kommitténs uppdrag ingår att överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö. Kommittén föreslår förändringar avseende både kontroll och tillsyn av de tekniska egenskapskraven, men även att de ska ingå i bygglovsprövningen.

Enligt gällande bestämmelser kan byggnadsnämnden ingripa enbart i efterhand mot ett byggprojekt som inte uppfyller de tekniska egenskapskraven, och kan så göra även om bygget följer givet bygglov. Denna ordning kan uttryckas så att prövningen inte är avslutad i och med bygglovsbeslutet, utan i vissa delar enbart uppskjuten till ett senare och mindre lämpligt tillfälle. Kommittén menar att de tekniska och funktionella lösningarna inte kan och bör förhandsgranskas lika ingående som den yttre utformningen och anpassningen till omgivningen, men finner att övervägande skäl talar för att tillsynen av att de tekniska egenskapskraven kan uppfyllas inleds så tidigt som möjligt och ingår som ett led i bygglovsprövningen.

Tidig tillsyn och prövning utan detaljerad granskning

I dagens bestämmelser ingår varken någon tillsyn eller prövning från byggnadsnämndens sida av att en byggnadsåtgärd har förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven enligt 2 § BVL. Den tillsyn som förutsätts ske vid byggsamråd och genom beslut om kontrollplan avser enbart kontrollen av att kraven blir tillgodosedda. Kontroll kan vara en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att krav ska uppfyllas. Om byggnadens eller lokalens mått och andra begränsningar, i förening med åtgärdens art och byggherrens resurser eller inställning inte ger plats eller stöd för samhällets krav kan detta inte kompenseras eller avhjälpas enbart genom kontrollinsatser. Om bristerna inte kan åtgärdas, bör projektet inte sättas igång. Om avvägningar eller avsteg kan vara en framkomlig väg, bör byggnadsnämnden ha rättighet och möjlighet att meddela föreskrifter om detta.

Vid en sammanläggning av bygglov och bygganmälan kan och bör de tekniska egenskapskraven dock inordnas i bygglovsprövningen på ett sätt som inte innebär en ökad detaljgranskning. Bygglov bör kunna ges om de tekniska egenskapskraven bedöms inte vara omöjliga att uppfylla, eller kan styrkas bli uppfyllda genom att intyg om kontroll av utförd projektering inlämnas före byggstart. Prövning ska sålunda inte avse granskning och godkännande av en speciell lösning, utan endast tillsyn av att möjliga lösningar inte saknas. Bygglovsprövningen utifrån de tekniska egenskapskraven behöver därmed inte leda till att byggnadsnämnden övertar byggherrens ansvar för att kraven blir uppfyllda. Prövningen kan få endera av följande utfall.

1. Bygglov beviljas med villkor att intyg om kontroll av utförd projektering ska inlämnas före byggstart i de avseenden byggnadsnämnden är osäker om att kraven kan uppfyllas, vilket inte innebär någon principiellt avvikande ordning mot i dag.
2. Bygglov beviljas med föreskrift att exempelvis hiss ska installeras eller vissa följdkrav uppfyllas, vilket inte fråntar byggherren ansvaret för att så sker utan enbart preciserar vilka krav som gäller.
3. Bygglov beviljas villkorslöst eller med föreskrift om kontroll av utförandet, vilket inte innebär att en viss lösning har godtagits, utan att utförandet i vanlig ordning ska kontrolleras av byggherren och vid behov verifieras till byggnadsnämnden.
4. Bygglov beviljas ej om byggnadsnämnden bedömer att kraven inte kan uppfyllas, vilket är ett mera rationellt och mindre dramatiskt beslut än att bygget enligt dagens ordning stoppas efter att det påbörjats.

Ingen förskjutning föreslås avseende vilka krav som ska läggas till grund för granskning och godkännande av projektets utformning och vilka som ska omfattas av den enklare tillsynen av projektets förutsättningar. Det har föreslagits att de funktionella kraven avseende tillgänglighet, användbarhet och lämplighet ska ingå i den noggrannare granskningen, men så behöver inte ske för att frågorna ska komma tidigt på bordet och bedömas i förhållande till projektet som helhet. Det bedöms vara tillräckligt att uppenbara brister kan förhindras, att frågor om avvägningar och avsteg kan avgöras, och att intyg om kontroll av utförd projektering kan krävas.

Kopplingen mellan kraven i PBL och BVL

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

Kommitténs genomgång av kraven på byggnader i PBL redovisas i avsnitt 4.4. Kommittén har inte funnit anledning att göra några ändringar av de materiella bestämmelserna i BVL. Förslag till vissa redaktionella ändringar samt några synpunkter på tillämpningsföreskrifterna i BVF redovisas i avsnitt 3.5.4 och 3.11.2.

Den redaktionella kopplingen mellan kraven i PBL och BVL har i princip inte ändrats. Nuvarande hänvisning till BVL i 3 kap. 3 § PBL har överförts till 2 kap. 8 § som följd av att bestämmelserna i 3 kap. föreslås inordnas i 2 kap. Kommitténs förslag till en samlat förfarande för prövning och tillsyn inom ramen för bygglovsärendet innebär en reell koppling mellan de tekniska egenskapskraven enligt BVL och de övriga kraven på bebyggelse enligt PBL, som kan genomföras utan att de båda lagarna slås ihop. Ett skäl för att inte nu vidta en sådan förändring är att markera att de tekniska egenskapskraven även inom ramen för den samlade bygglovsprövning ska hanteras annorlunda än kraven i PBL.

10.2.5 Vissa prövningsgrunder föreslås slopade

Kommittén har vid översynen av bestämmelserna om prövningen av bygglovsansökningar kommit fram till att några av dagens prövningsgrunder inte behövs utan kan slopas.

Eftersom fastighetsplaner föreslås slopade enligt vad som framgår av avsnitt 9.5.3 finns det inte längre skäl att ha kvar bedömningarna i förhållande till detta instrument. Det gäller bl.a. den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 11 § andra stycket. I detta stycke anges att om fastigheten i vissa fall inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, ska sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen. Gällande fastighetsplaner ska genom övergångsbestämmelser enligt kommitténs förslag betraktas och behandlas som detalj-

planebestämmelser. Kommittén finner att dessa planbestämmelser inte ska behandlas annorlunda än andra bestämmelser i planen.

De enklare prövningsgrunderna för vissa s.k. kompletteringsåtgärder utanför områden med detaljplan avskaffas med hänvisning till att de bestämmelser som är undantagna från prövningen föreslås att slopas helt eller ändras på annat sätt. Skälen till detta är bl.a. följande. Områdesbestämmelser om grunddragen för markanvändningen är i dag undantagna från prövningen av kompletteringsåtgärder. Denna regleringsform förslås slopad. Plankravet i 5 kap. 1 § såsom det föreslås utformat framöver enligt kommittén ska inte utlösas av kompletteringsåtgärder, dvs. av komplementbyggnader eller tillbyggnader till ett en- eller tvåbostadshus. En sådan komplementbyggnad eller tillbyggnad kan heller inte anses strida mot lokaliseringskraven i 2 kap., som också är undantagna, med mindre än att även huvudbyggnaden gör det. Om så är fallet är det rimligt att lämpligheten av utökningen åtminstone kan prövas. Enligt kommitténs uppfattning bör det framöver vara en uppgift för kommunerna att medge lättnader avseende olika slags åtgärder genom att besluta om bygglovsbefrielse i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål får i dag lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen. Bestämmelsen tas bort utifrån grundinställningen att om åtgärden inte är tillräckligt reglerad i detaljplan ska prövningen ske utifrån de generella kraven på lämplig markanvändning enligt 2 kap, eller uppskjutas i avvaktan på planändring enligt 8 kap. 23 §.

Om detaljplanen saknar bestämmelser om byggnadens användning och ansökningen avser bostadslägenhet som behövs för bostadsförsörjningen, får bygglov inte lämnas för annan användning. Bestämmelsen tas bort med motiveringen att den kan leda till att lokalen blir tom eller olovligt använd. En detaljplan som inte ger tillräckliga besked om markens användning bör ändras. Om en ansökan avser en inte önskad men heller inte planstridig användning, bör beslut om anstånd med lovprövning fattas med stöd av 8 kap. 23 §.

10.2.6 Igångsättningslov

Bakgrund

Möjligheten att bevilja bygglov i tidigt skede av byggprocessen efterfrågas allt oftare. Det handlar vanligtvis om att kunna påbörja schaktningsarbeten och grundläggningsarbeten i form av spontning, pålning och i viss utsträckning även betongarbeten. På så sätt kan man vinna tid och byggprocessen kortas. Byggnadsnämnderna försöker ibland tillgodose behovet genom att bevilja marklov, men de markarbeten som nu avses tillhör byggnadsåtgärderna och täcks inte av marklovets syfte och innehåll.

Överväganden och förslag

Bygglov föreslås kunna beviljas för igångsättning av byggnadsarbeten med schaktning, pålning, spontning och andra markarbeten om särskilda skäl finns och inga hinder för bygglov kan förutses. Sådant lov medför inga skyldigheter för byggnadsnämnden att bevilja lov för fullbordande av projektet.

Att bevilja bygglov för de inledande markarbetena innebär att en fullständig prövning mot bestämmelserna i bl.a. 2 kap. kan göras senare, men prövningen bör ändå ha klarats av så långt att förutsättningarna för att lov ska kunna beviljas för projektet i dess helhet bedöms vara goda. Byggnadsnämnden ska pröva om det är möjligt och lämpligt att bevilja ett bygglov för en första etapp med vissa markarbeten. Särskilda skäl för att medge detta bör finnas i varje enskilt fall.

Ett exempel på särskilda skäl kan vara att marken som ska bebyggas är förorenad. Det innebär ofta ett mer omständligt schaktningsförfarande på grund av miljöhänsynen. Att bevilja bygglov för sådana åtgärder innebär ett effektivare utnyttjande av den totala tiden för byggprocessen. En förutsättning för att bygglov ska kunna beviljas i en första etapp bör vara att byggherren presenterar ett underlag som gör det möjligt för bygglovshandläggaren att bedöma om bygglov för uppförande av själva byggnaden sannolikt kan beviljas. Utfallet av den prövningen får dock inte föregripas. När bygglov för schaktning och andra markarbeten beviljas ska byggherren ges besked om att marken ska återställas till i huvudsak ursprungligt skick om inte bygglov för följande åtgärder kan bevil-

jas. Markarbeten i form av sprängningar av berg i dagen bör inte tillåtas i en första etapp eftersom de inte går att återställa.

10.3 Kontroll av byggandet

Kommitténs bedömning och förslag
God kontroll är en förutsättning för god kvalitet. Byggkontrollen fungerar inte tillfredsställande i dag. Tydligare krav måste ställas på hur kontrollerna ska utföras och redovisas.

- Byggherrens kontroll ska avse både projektering och utförande av ett byggnadsprojekt.
- Byggherren eller den kvalitetsansvarige ska upprätta ett förslag till kontrollplan.
- Planen ska ange hur kontrollerna ska utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras.
- Kontrollen ska omfatta alla moment som kan vara väsentliga för uppfyllandet av samhällskraven och dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan.
- Dokumentationen ska omfatta vad som kontrolleras, vem som kontrollerar, mot vad kontrollen görs, hur kontrollen sker och resultatet av kontrollen.
- Kontroll kan ske såsom egenkontroll, sakkunnigkontroll eller oberoende kontroll genom fristående företag eller personer.
- Kontroll utförd av byggnadsnämnden avskaffas som alternativ form. Sådan kontroll ska enbart förekomma som tillsynsåtgärd och inte som konsultinsats.

10.3.1 Former för kontroll

Gällande bestämmelser

Kontroll kan enligt 9 kap. 9 § utföras som dokumenterad egenkontroll, genom fristående sakkunniga eller, om det finns särskilda skäl, av byggnadsnämnden. Det sistnämnda förutsätts komma ifråga endast undantagsvis, om inga andra alternativ är möjliga. I sådant fall uppträder nämnden på samma villkor som en fristående sakkunnig. Det är alltså inte fråga om någon myndighetsutövning. Byggnadsnämnden kan även utföra inspektioner på eget initiativ, men då inom ramen för sitt tillsynsansvar.

Vilken kontroll som ska utföras bestäms av nämnden genom beslut om en kontrollplan, som även ska ange vilka intyg och övriga handlingar som ska lämnas in samt vilka anmälningar som ska göras till nämnden. Byggherren är skyldig att följa nämndens beslut, men är själv ansvarig för att tillräcklig kontroll sker. Den kvalitetsansvarige ska se till att kontrollplanen följs och nödvändiga kontroller utförs, men även för detta har byggherren det övergripande ansvaret.

Erfarenheter och synpunkter

Egenkontrollen är otillfredsställande

En i många sammanhang redovisad erfarenhet är att byggkontrollen i allmänhet och egenkontrollen i synnerhet inte fungerar tillfredsställande. Även många byggherrar håller med om detta och menar att både byggherrarna och branschen i övrigt skulle kunna ta ett mycket större ansvar för en bättre kontroll och kvalitet i byggandet. Handläggare hos kommunerna och företrädare för olika miljö- eller brukarintressen tror i allmänhet mera på en utökad oberoende kontroll och kommunal tillsyn. Egenkontrollen anses inte fungera som den var avsedd i vare sig större eller mindre projekt.

Misstron mot egenkontrollen beror främst på att byggherren kan antas ha egenintressen som gör att kontrollen av samhällskraven inte kommer i första hand, samt att kontrollen i praktiken kan utföras av entreprenörer utan något eget ansvar för samhällskraven och utan att behövlig samordning sker. Misstron grundas även på att egenkontrollen inte är tillräckligt definierad och inte heller underställd några krav från samhällets sida, samt att tillsynen från byggnadsnämnderna brister.

Mer oberoende kontroll efterfrågas

Många menar att oberoende kontroll, utförd av fristående personer eller organ, är mer tillförlitlig och effektiv än egenkontroll, och förekommer i alltför liten utsträckning. Systemet med fristående sakkunniga för kontroll av speciella krav anses vara alltför begränsat. Det utgår ifrån att egenkontrollen i grunden är tillräcklig och tillförlitlig och bara delvis och undantagsvis behöver förstärkas med

utomstående kontrollanter. En sådan grundinställning ses som orealistisk och kravlös. Oberoende kontroll genom fristående företag, som är kompetenta att utföra en mer omfattande kontroll av samhällets krav i de enskilda ärendena förespråkas av vissa som det naturliga förstahandsalternativet, som borde få ersättas eller ha inslag av egenkontroll bara om det finns särskilda skäl.

Sakkunnig egenkontroll begärs

Byggnadsnämnderna anses av intresseorganisationer vara alltför återhållsamma med att kräva kontroll genom fristående sakkunniga, och av byggherrarna i vissa fall vara alltför ambitiösa. Det förekommer att byggnadsnämnderna som alternativ eller kompromiss begär särskilt sakkunnig kontroll inom ramen för egenkontrollen, dvs. kräver bestyrkt kompetens hos de personer som ska utföra och intyga vissa delar av egenkontrollen, något som inte har uttryckligt stöd i lagstiftningen. Byggherrarna reagerar ibland mot en sådan personalkontroll, som uppfattas vara en alltför långtgående myndighetsutövning, medan många hellre ser en sådan lösning än att belastas med krav på fristående sakkunniga.

Fristående sakkunniga har en svår roll

De fristående sakkunniga anses i likhet med de kvalitetsansvariga ha en svår roll med kluvna lojaliteter och komplexa relationer till andra aktörer. De ska vara byggherrens konsulter, men kan vid kontrollen av samhällskraven komma i konflikt med både byggherren och dennes entreprenörer eller andra konsulter, och har en oklar relation även till den kvalitetsansvarige och kommunens byggnadsinspektörer. Men arbetsförutsättningarna och påverkansmöjligheterna kan variera mycket.

Framsynta byggherrar kan välja att från början anlita konsulter för projekteringen som de vet eller utgår ifrån att byggnadsnämnden kan godta som fristående sakkunniga för kontroll av utförandet om så skulle krävas. De kan tillföra projekteringen tidig sakkunskap och ge kontrollen och kontrollanterna goda förutsättningar, men sätter samtidigt något av deras fristående ställning ur spel. Detta förfaringssätt är regel snarare än undantag i fråga om brandskydd, och är inte ovanligt i fråga om tillgänglighet och an-

vändbarhet. Man kan notera att samhället därmed på omvägar har kommit att ställa kompetenskrav på byggherrens projektörer, en utveckling som välkomnas av många.

Fristående sakkunniga kan också rekryteras på ett mera framskridet stadium, strax före eller ibland efter byggstart, för att kontrollera utförandet av ett redan givet och mer eller mindre problematiskt projekt med avseende på samhällets krav. Uppgiften innebär att kontrollera och intyga att samhällskraven är eller kan antas vara uppfyllda. Om detta inte ärligen kan intygas är uppgiften mera osäker. Den fristående sakkunnige förutsätts vara den yttersta garanten för att samhällskraven ska bli tillgodosedda, men har inga befogenheter gentemot vare sig konsulten, den kvalitetsansvarige eller byggherren och inte heller några skyldigheter gentemot byggnadsnämnden. Fristående sakkunniga som är beredda att ta strid för sin uppfattning riskerar att bytas ut av byggherren. Det har hänt att någon efter att ha slagit larm till byggnadsnämnden och orsakat stopp i bygget även blivit stämd av byggherren.

Även certifierade eller på annat sätt mycket meriterade sakkunniga kan göra olika tolkningar av gällande krav, och se olika på sin uppgift i byggherrens tjänst, vilket ytterligare kan påverka förtroendet för deras roll och insatser.

Byggnadsnämndens kontroll saknas

Byggkontroll utförd av byggnadsnämnden genom dess byggnadsinspektörer saknas i dubbel mening, dvs. den är både ovanlig och efterfrågad. Sådan kontroll i lagens mening, utförd av byggnadsnämnden på uppdrag av byggherren, förekommer sällan i praktiken. Erfarenheter saknas därför i hög grad. Orsaken kan vara att byggherrarna inte efterfrågar sådana tjänster eller att byggnadsnämnderna föredrar att vid behov utföra kontroller såsom tillsynsmyndighet och inte såsom sakkunnig konsult.

Mer byggkontroll utförd av byggnadsnämnderna skulle emellertid välkomnas av dem som menar att samhällets krav endast kan kontrolleras trovärdigt av samhällets egna representanter, i det här fallet av byggnadsinspektörerna. Byggnadsnämnderna skulle således behöva ha inte blott ett renodlat tillsynssvar, utan ett långtgående kontrollansvar.

Överväganden och förslag

Kontroll ska även fortsättningsvis kunna ske såsom egenkontroll eller genom fristående sakkunniga. Kontroll ska därtill kunna ske som sakkunnig kontroll av särskilda personer inom egenkontrollen, och som oberoende kontroll utförd av fristående företag. Kontroll genom byggnadsnämnden ska enbart förekomma som tillsynsåtgärd. Bestämmelserna om kontroll föreslås samlade i den nya 3 § i 9 kap. PBL.

Egenkontroll förblir grunden

Systemet ska vara öppet för olika former av kontroll, men egenkontrollen måste vara den grundläggande, bl.a. av skälet att det i dag inte finns några realistiska alternativ. Fristående företag med kompetens och kapacitet att utföra hela eller väsentliga delar av byggkontrollen finns inte och kan inte med säkerhet förväntas komma fram på marknaden. Fristående sakkunniga personer som är certifierade eller på annat sätt meriterade på olika sakområden finns inte heller att uppbringa i tillräcklig mängd på alla områden, och skulle ställa stora krav på samordning av kontrollerna. Byggnadsnämnderna varken kan eller bör ta på sig kontrollansvaret.

Egenkontrollen måste emellertid bli mer effektiv och trovärdig, vilket kräver att den definieras tydligt och underställs vissa krav. Kraven ska i grunden vara lika för alla former av kontroll, vilket utvecklas närmare i nästa avsnitt. Men regler är speciellt viktiga för just egenkontrollen, eftersom den ska utföras av alla. Egenkontroll uppfattas ibland vara liktydig med att byggherren står ansvarig, men det gör han för all kontroll på ett bygge. Egenkontroll innebär att var och en som utför ett arbete själv kontrollerar och intygar att det blir rätt utfört. Det är således inte givet att någon annan gör detta, men får heller inte vara uteslutet. Egenkontroll bygger på tillit, men förutsätter även tillsyn för att vara trovärdig, en tillsyn utförd av arbetsledare på olika nivåer och efter hand av en kvalitetsansvarig och i sista hand, potentiellt av byggnadsnämnden. Grunden är dock att alla vet vad de ska göra, ser till att det blir gjort, kontrollerar att det blivit rätt utfört, och dokumenterar att så har skett. Dokumentationen är viktig som underlag för både tillsyn och erfarenhetsåterföring, och bör säkerställa att fel som upptäcks kan spåras tillbaka till ursprunget för att kunna förstås och fortsätt-

ningsvis förebyggas. Kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling kräver att kontrollkedjan och dokumentationen är heltäckande och obruten, vilket inte är lätt att uppnå i ett byggprojekt med många moment och aktörer, men är ett desto viktigare ansvar för byggherren och åliggande för den kvalitetsansvarige.

Sakkunnig kontroll även som egenkontroll

Med sakkunnig kontroll menas kontroll utförd av personer med dokumenterad och prövad sakkunnighet. All kontroll bör givetvis utföras av sakkunniga i den meningen att ingen bör anförtros en arbetsuppgift som vederbörande inte kan både utföra och kontrollera. Men i vissa lägen kan byggnadsnämnden ha anledning att kräva att sakkunnigheten bestyrks på något eller några områden. Möjligheten att kräva kontroll genom fristående sakkunniga ska finnas kvar, men särskilt sakkunnig kontroll ska som alternativ kunna begäras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Bestämmelserna bör stödja att byggherren skaffar sig egna sakkunniga inom olika områden för att komplettera och förstärka egenkontrollen.

Oberoende kontroll

Byggkontrollen ska helt eller delvis kunna utföras av företag i oberoende ställning gentemot byggherren och dennes konsulter och entreprenörer. Denna möjlighet ska ses främst som ett alternativ för byggherren att välja, men inte vara något som byggnadsnämnden kan kräva. Däremot ska byggnadsnämnden kunna kräva att ett sådant företag har nödvändig kompetens, exempelvis certifierad personal.

I dag finns inte denna möjlighet. Enligt gällande bestämmelser kan vid sidan av egenkontroll och byggnadsnämndskontroll endast förekomma kontroll utförd av fristående sakkunniga, varmed avses personer och inte företag. Oavsett om vederbörande är egen företagare eller anställd i ett företag är det alltid personen och inte företaget som ska ges uppdraget och uppfylla behörighetskraven. Utvecklingen mot ett helt öppet kontrollsystem, som kan engagera olika typer av företag, var en av grundtankarna bakom utform-

ningen av det rådande systemet, men tanken fullföljdes inte i lagstiftningen och följaktligen inte heller på marknaden.

Marknadsintresset för ett öppet kontrollsystem kan inte förutses, men lagen bör inte lägga hinder i vägen, utan tvärt om inbjuda till att fler former och företag för kontroll kan utvecklas. Mångfald och konkurrens är stimulerande för effektivitet och kvalitet under förutsättning att den utövas inom ramen för bestämda krav på kvalitet och kompetens, vilka således måste kunna ställas även på företag. Även banker, försäkringsbolag och andra företag som kan antas ha ett direkt intresse av en god byggkvalitet, bör kunna ta ett motsvarande ansvar för kontrollen av samhällskraven. Därigenom skulle vissa samordningsvinster och effektivitetsförbättringar kunna uppnås och en del skadekostnader förebyggas.

Byggherrens eventuella extra kostnader för att anlita ett oberoende kontrollföretag har inte utretts och kommer naturligtvis att bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Tillräcklig kontroll ska alltid ske och innebär alltid kostnader, vilka också alltid ska vägas mot kvalitet och resultat. Oberoende kontroll kan i vissa fall vara ett kostnadseffektivt alternativ för byggherren, men bör av byggnadsnämnden krävas endast i undantagsfall, då byggherrens egenkontroll är helt undermålig och inte kan kompenseras tillräckligt genom fristående sakkunniga.

Byggnadsnämndens kontroll

Byggnadsnämnden bör inte utföra besiktningar och andra kontroller annat än i rollen som tillsynsmyndighet. Möjligheten att göra det för byggherrens räkning bör tas bort. Risken att blanda ihop olika roller, lojaliteter och ansvar och därigenom undergräva allmänhetens förtroende för nämnden är uppenbar. Även om den gällande bestämmelsen tillämpas sparsamt och inte vållat några avsevärda problem, får det inte ens kunna misstänkas att byggnadsnämnden agerar på annan grund än som tillsynsmyndighet. Byggnadsnämnderna ska kunna ta ut avgift för den tillsyn som behövs, men inte skaffa sig uppdrag och inkomster på öppna marknaden.

10.3.2 Krav på kontroll

Gällande bestämmelser

Vid byggsamrådet ska enligt 9 kap. 8 § PBL en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen ska kunna antas komma att uppfylla de krav som avses i 3 kap. Kontrollen ska sålunda vara tillräcklig och ändamålsenlig för att samhällskraven ska kunna antas vara uppfyllda. Hur kontrollen ska utföras och dokumenteras eller vilka krav den i övrigt bör uppfylla för att nå sitt syfte, är inte reglerat, men allmänna råd har meddelats av Boverket i Boken om lov, tillsyn och kontroll (Boverkets allmänna råd 1995:3, ändring 2004:2).

Vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter ska byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 9 §, om det inte är uppenbart obehövligt, även besluta om en kontrollplan för arbetena. I kontrollplanen ska anges vilken kontroll som ska utföras, vilka intyg och övriga handlingar som ska företes för nämnden samt vilka anmälningar som ska göras till nämnden. Mer än så är innehållet i kontrollplanen inte reglerat, men allmänna råd finns i Boken om lov, tillsyn och kontroll.

Av fristående sakkunniga krävs enligt 17 § PBF att de ska ha den utbildning och erfarenhet som krävs och vara lämpliga för uppgiften. Bestämmelserna ger stöd för men ställer inte krav på certifiering. Boverket får meddela föreskrifter för certifiering. Så har hittills tillämpats enbart avseende brandsäkerhet, men arbete pågår avseende varsamhet och kulturskydd.

Erfarenheter och synpunkter

Krav på kontroll av utförd projektering saknas

Ett problem som ofta anförs är att kraven på kontroll inte omfattar projekteringen utan endast utförandet. Det framhålls som viktigt att kontroll och tillsyn sker även av projekteringen. De flesta byggfelen uppstår på projekteringsstadiet och kan vara mycket svåra och kostsamma att rätta till under byggskedet. Byggnadsnämnderna kan därför ha goda skäl för att kräva intyg om kontroll av utförd projektering, men har inte tillräckligt stöd för detta i lagstiftningen. Det leder till att brister avseende exempelvis tillgäng-

lighet för rörelsehindrade inte kommer till nämndens kännedom förrän bygget är klart, och i många fall inte blir åtgärdade alls. Brister som kunde ha rättats till på ett tidigt stadium blir bestående.

Kontrollplanen ses som ett svagt instrument

Kontrollplanen är enligt propositionen Ändring i plan- och bygglagen m.m. grunden för det rådande systemet för tillsyn och kontroll (prop. 1993/94:178 s. 121), men framställs ibland som den svagaste länken i kedjan. Det ingår inte i vare sig byggherrens ansvar eller den kvalitetsansvariges uppgifter att upprätta en kontrollplan, utan detta är byggnadsnämndens ansvar. Planen ska ange vilken kontroll som ska utföras och vilka redovisningar som ska göras, men det är inte reglerat hur ingående planen och redovisningarna ska vara.

Eftersom det inte ställs några krav på innehållet i en kontrollplan och inte heller på utförandet och dokumenterandet av kontrollerna, uppfattas kontrollplanen som en formalitet. Den har betecknats som en pappersprodukt, som inledningsvis inte säger mycket om vilken kontroll som krävs, och avslutningsvis inte säger något om vilken kontroll som skett. Det finns allmänna råd från Boverket och det finns många underlag, mallar och annan vägledning både från branschens organisationer och ute hos kommunerna. Men i många fall blir kontrollplanen inte mer än en lista över samhällskraven med en kolumn för vitsordad kontroll och begäran om intyg i vissa fall till byggnadsnämnden. Om så behövs kan byggnadsnämnden begära särskilda kompletteringar eller bestyrkanden i form av t.ex. brandskyddsdokumentation, protokoll från ljudmätningar eller intyg från fristående sakkunniga. Men vad gäller intygen om utförd egenkontroll vet byggnadsnämnden inte alltid vad de faktiskt står för.

Kvalitetssäkring saknas

Det har anförts att kvalitetssäkring genom certifiering av personer, organisationer eller processer inte sker och krävs i önskvärd omfattning. Exempelvis borde certifierade sakkunniga finnas på alla områden som omfattas av samhällets krav, och inga andra få anlitas som fristående kontrollanter. Det har även anförts att byggherrar borde vara på lämpligt sätt certifierade eller ackrediterade för att få

utöva egenkontroll, eller att fristående företag skulle kunna vara ackrediterade för att få utföra byggkontroll. Från byggherrehåll har anförts att byggherrarna själva och deras organisationer är både intresserade och kapabla att utveckla egna kvalitetssäkringssystem, som borde kunna accepteras i lagstiftningen och respekteras av byggnadsnämnderna.

Dokumentationen brister

Kontroll kan utföras som dokumenterad egenkontroll, men det anses oklart vad dokumentationen ska innehålla. Det sägs att den i praktiken kan ha mycket olika omfång och innehåll samt läsbarhet och informationsvärde för t.ex. en byggnadsinspektör som önskar utöva viss tillsyn. Det behöver klargöras vad dokumentationen väsentligen ska förmedla och minst ska innehålla. Ett fungerande kontrollsystem på en byggplats måste omfatta dokumenterad kontroll av många, i princip alla enskilda arbetsmoment, på flera successiva stadier och nivåer i processen och projektet. Byggnadsnämnden får många gånger del av endast det sista ledet i kontrollen, i enklaste fall bestående av en checklista underskriven av den kvalitetsansvarige. På byggplatsen bör finnas betydligt mer omfattande dokumentation än så, som byggnadsnämnden kan skaffa sig tillgång till. Men enligt Boverkets undersökningar är besök på byggplatsen eller annan särskild tillsyn från byggnadsnämnderna inte vanliga. Sedan nämnden fattat sitt beslut om kontrollplan sker ofta ingenting alls i ärendet förrän handlingarna börjar komma in, dvs. om de över huvud taget kommer in.

Överväganden och förslag

Byggherrens kontroll ska avse både projektering och utförande av byggnadsprojektet. Byggherren ansvarar för att en kontrollplan upprättas. Den ska redovisa hur kontrollen ska utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras. Kontroll ska omfatta alla moment som kan vara väsentliga för att uppfylla av samhällskraven, och dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan. Detta bör framgå av den nya 3 § i 9 kap. PBL.

Kontroll av utförd projektering ska kunna begäras

I förarbetena framhålls projekteringsskedets betydelse för det färdiga resultatet och fördelarna med en tidigt utsedd kvalitetsansvarig och ett tidigt samråd (prop. 1993/94:178 s. 80). I föreskrifter ställs krav på att byggnadsverk ska både projekteras och utföras så att de väsentliga samhällskraven uppfylls, se 3–8 §§ BVF. Men förfarandereglerna i PBL kräver inget av detta, och byggnadsnämndens tillsyn inleds ofta tidigast tre veckor före byggstart, då projekteringen i princip redan är fullbordad.

Byggherren ska se till att kontroll utförs i tillräcklig omfattning för att samhällskraven ska kunna antas vara uppfyllda, och projekteringen kan anses ha en grundläggande betydelse i det sammanhanget. Därför kan kravet på dokumenterad egenkontroll anses omfatta även projekteringen, och förutsättningar för att begära intyg kopplat till detta skede således finnas redan i dag. I vart fall måste möjligheterna att begära intyg om utförd projektering ligga helt i linje med lagens syften. De bör därför uttryckas tydligare i lagbestämmelserna, så att byggherren vet att dokumentationen ska kunna möta detta krav, och byggnadsnämnderna veta att de kan ställa det. Genom att byggsamråd ska kunna hållas redan i anslutning till bygglovsansökan finns också förutsättningar att kräva särskild kontroll av projekteringen på ett tidigare och mer påverkbart stadium.

Detta bör framgå av den nya 9 kap. 3 § PBL.

Krav på innehållet i dokumentationen

Kontroll ska alltid dokumenteras, oavsett i vilken form den sker och detta bör också framgå av den nya 9 kap. 3 §. Dokumentationen ska ligga till grund för erfarenhetsåterföring och tillsyn, och måste därför ha ett visst innehåll och fylla vissa krav på kvalitet. Dokumentationen bör omfatta vad som kontrolleras, vem som kontrollerar, mot vad kontrollen görs, på vilket sätt kontrollen utförs, samt resultatet av kontrollen. Viktigt är också att dokumentationen efter hand sammanställs och utvärderas systematiskt, så att den kan läggas till grund för avrapportering av kontrollplanen och begäran om slutbevis.

Krav på innehållet i kontrollplanen

Tydligare krav måste ställas på vad en kontrollplan ska innehålla och hur den ska upprättas. Kontrollplanen utgör enligt förarbetena grunden för det rådande systemet för tillsyn och kontroll, men inga krav ställs på vad den ska innehålla eller att den över huvud taget ska inlämnas. Trots att byggherren har ansvaret för kontrollerna, läggs ansvaret för att en kontrollplan upprättas på byggnadsnämnden, dock med rekommendationen att underlaget för planen lämpligen tillhandahålls av byggherren med hjälp av den kvalitetsansvarige (prop. 1993/94:178 s. 73). Nämnden ska fatta beslut om kontrollplanen, dvs. om behovet av anmälningar och särskilda kontroller och bestyrkanden, och behovet ska bedömas med beaktande av byggherrens kompetens, projektets komplexitet samt omfattningen och kvaliteten på byggherrens egenkontroll.

Byggnadsnämnden har således stor frihet att göra egna bedömningar, men både byggherrarna och byggnadsnämnderna skulle vara betjänta av att enhetliga krav tillämpades i grunden. Krav bör till att börja med ställas i den nya 9 kap. 3 § PBL på att byggherren ska se till att ett förslag till kontrollplan upprättas och lämnas in. Den ska redovisa inte bara i vilken form kontrollen föreslås ske, utan även hur kontrollen ska utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras. Kontrollen ska omfatta alla moment som kan vara väsentliga för uppfyllandet av samhällskraven i det aktuella ärendet, och dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan. Byggherrens förslag ska behandlas vid byggsamrådet, varvid byggnadsnämnden ska bedöma om planen kan läggas till grund för föreskrifter i beslutet om bygglov.

10.4 Förfarande för prövning och tillsyn

Kommitténs bedömning och förslag
Den gällande ordningen innebär att prövning och tillsyn går skilda vägar och omfattar olika krav. Både prövningen och tillsynen är i den meningen ofullständiga, och tillsynen därtill senkommen.

Den föreslagna ordningen innebär att byggnadsnämndens prövning och tillsyn inleds samtidigt och omfattar alla krav, men behandlar dem olika ingående. Förfarandet inleds med en bygglovsansökan, som följs upp genom ett inledande byggsamråd, följt av bygglovsprövningen. Bygglovsbeslutet ska innehålla fastställda rit-

ningar över läge och yttre form samt behövliga föreskrifter om utförande och kontroll. Beslutet följs upp genom byggherrens kontroller, den kvalitetsansvariges verifikationer och byggnadsnämndens eventuella tillsynsåtgärder. Ärendet avslutas genom ett avslutande byggsamråd som ger utgångspunkterna för slutbevis, vilket ska vara en förutsättning för ibruktagande.

Några väsentliga förändringar som föreslås i de olika momenten är att

- bygglovsansökan ska innehålla förslag till kontrollplan och kvalitetsansvarig,
- det tidiga byggsamrådet ska avse förutsättningar för bygglov och föreskrifter för utförande, kontroll och tillsyn,
- det avslutande byggsamrådet ska avse förutsättningar för slutbevis enligt utlåtande från den kvalitetsansvarige,
- slutbevis ska vara en förutsättning för ibruktagande och kunna ges med kvarvarande anmärkningar.

10.4.1 Bygganmälan

Gällande bestämmelser

Den gällande ordningen för byggnadsnämndens prövning respektive tillsyn kan inledas med antingen en bygglovsansökan eller en bygganmälan, eller båda samtidigt. Ofta inleds processen med en bygglovsansökan, som följs av en bygglovsprövning och ett bygglovsbeslut, helt utan formella kopplingar till processen i övrigt.

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas ska byggherren för vissa typer av byggnadsåtgärder göra en bygganmälan till byggnadsnämnden. Vilka åtgärder som kräver bygganmälan redovisas i avsnitt 10.6.1. Till denna anmälan ska fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Bygganmälan ska som regel följas av ett byggsamråd och ett beslut om kontrollplan, som följs upp genom att byggherren låter utföra kontroller och inlämna verifikationer under överinseende av en kvalitetsansvarig och ibland under tillsyn av byggnadsnämnden, för att så småningom leda till slutbevis eller eventuellt användningsförbud.

Syfte

Syftet med bygganmälan är att byggnadsnämnden ska underrättas om ett avsett byggnadsarbete för få möjlighet att ta ställning till behovet av samråd och kontrollplan. Enligt propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. är bygganmälan även avsedd att ge nämnden möjlighet att ingripa på ett tidigt stadium om ”projektet förefaller vara så uppenbart felaktigt att byggherren bör avrådas från att påbörja det” (prop. 1993/94:178 s. 66).

Erfarenheter och synpunkter

Problem rörande bygganmälan har påtalats främst beträffande anmälningspliktens omfattning, som behandlas i avsnitt 10.6.1, samt tidpunkten för anmälan, byggnadsnämndens uppgifter i sammanhanget och kravet på handlingar som underlag för bedömningar och beslut.

Byggnadsnämnden har ett otydligt mandat

Den milda form av förhandsprövning av projektet som bygganmälan enligt ovan ska kunna leda till är uppenbarligen inte dess huvudsyfte eller byggnadsnämndens primära uppgift, utan snarare något som inte alltid kan undvikas. Här finns dock ett stort utrymme för olika både bedömningar och bedömningsunderlag. Nämnden förutsätts inte begära in något underlag för prövningen, utan ska reagera bara i uppenbara fall av brister i uppfyllandet av samhällskraven, och i övrigt inte granska och ta ställning till projektets tekniska kvaliteter eller förutsättningar utan enbart bedöma behovet av kontroll. Men alla kommuner uppfattar inte uppgiften på det sättet och hanterar den inte på samma sätt. Många finner det svårt att bedöma behovet av kontroll utan att granska projektets kvaliteter, och går betydligt längre än att notera enbart uppenbara brister. Några säger sig sakna formella möjligheter att säga ifrån direkt i stället för att enbart varna eller uttrycka sig via krav på kontroll. Andra nöjer sig inte med detta utan avvaktar med beslut om både bygglov och kontrollplan tills ett godtagbart utförande redovisats. Det innebär att rutiner har utvecklats för att rätta till vad som uppfattas vara brister i lagstiftningen. Det finns inget stöd

för att förhala ett bygglovsbeslut eller förhindra att ett arbete påbörjas innan det tekniska utförandet ter sig godtagbart.

Framförhållningen anses otillräcklig

Många har framfört att bygganmälan kommer in för sent, bara tre veckor före byggstart, en framförhållning som anses helt otillräcklig för en effektiv tillsyn avseende de tekniska egenskapskraven, däribland kraven på tillgänglighet, användbarhet, säkerhet med hänsyn till hälsa och miljö samt varsamhet med kulturhistoriska och andra värden. Men i propositionen (prop. 1993/94:178 s. 64) bedömdes tre veckor innebära att byggnadsnämnden kan ingripa på ett tidigt stadium, vilket inte många håller med om i dag eftersom det utesluter tillsyn på projekteringsstadiet.

Ingenting hindrar att byggherren gör en bygganmälan eller begär ett samråd med byggnadsnämnden på ett tidigare stadium, men erfarenheten säger att de byggherrar som bäst skulle behöva göra detta inte är mest benägna därtill.

Otillräckliga handlingar

Otillräcklig eller obefintlig beskrivning av projektet i anslutning till bygganmälan, och otillräckliga handlingar som underlag för byggsamrådet anses av många byggnadsinspektörer vara ett stort och vanligt problem. I vissa fall innehåller bygganmälan inga handlingar alls eller samma handlingar som inkommit med bygglovsansökan, och ibland inkommer till byggsamrådet endast revideringar av dessa. Byggnadsnämnden har heller inga formella möjligheter att kräva in bättre underlag.

Byggnadsnämnden kan i ett bygglovsärende kräva in de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen enligt 8 kap. 20 § PBL. Något motsvarande krav och stöd finns inte när det gäller behovet av handlingar i en bygganmälan eller inför ett byggsamråd.

Överväganden och förslag

Kravet på bygganmälan avskaffas. Därmed kan de ovan nämnda problemen lösas. Byggnadsnämnden får ett tydligt mandat att vid byggsamrådet utöva sitt tillsynsansvar utifrån samhällets krav och projektets förutsättningar i sak och inte bara med avseende på behovet av kontroll. Tillsynen kan också tidigareläggas och de handlingar som behövs som underlag kan krävas in i anslutning till bygglovsansökan. Det främsta skälet för den föreslagna förändringen är emellertid att byggnadsnämndens myndighetsutövning ska kunna utövas inom ramen för ett ärende och leda till ett beslut som tar hänsyn till alla aktuella krav.

Kommittén föreslår därmed inte en återgång till den ordning som gällde före PBL-reformen 1995. Då var systemet på väsentliga punkter annorlunda än vad som nu föreslås. De tekniska egenskapskraven hölls inte isär från övriga krav på byggnader, och ingen åtskillnad gjordes i bestämmelserna om förutsättningar för bygglov. Vidare innehöll tillsynsbestämmelserna krav på både besiktningar och besiktningsutlåtanden.

Avskaffandet av bygganmälan utgår från att en förbättrad prövning och tillsyn behövs för att lägga grunden för en bättre kontroll och kvalitet från byggherrens sida. Förslaget har inte väckt några breda invändningar, och inga konkreta alternativ har föreslagits för och övervägts av kommittén. Se vidare avsnitt 10.2.4.

10.4.2 Byggsamråd

Gällande bestämmelser

När en bygganmälan kommit in ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 7 § PBL skyndsamt kalla till samråd om det inte är uppenbart obehövligt. Till samrådet ska byggherren, den som anmälts som kvalitetsansvarig och andra som bestäms av nämnden kallas. Vid samrådet ska en genomgång ske av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga och den samordning som behövs. Vid samrådet ska föras protokoll.

Bakgrund och syfte

Krav på byggsamråd infördes i PBL 1992, i anslutning till kravet på byggfelsförsäkring, och har sålunda tillämpats redan innan uppdelningen mellan bygglov och bygganmälan gjordes 1995. Syftet var i princip detsamma som i dag. Samrådet skulle främst handla om de tekniska frågorna och äga rum sedan bygglov givits och innan arbetena påbörjades. Förutsättningarna var dock annorlunda i så motto att möjligheterna att uppfylla de tekniska egenskapskraven dessförinnan hade bedömts vid bygglovsprövningen, medan detta i dag är en öppen fråga inför samrådet. Dessa möjligheter förutsätts heller inte prövas vid samrådet enligt den nu gällande ordningen. Byggnadsnämnden har en informations- och rådgivningsskyldighet vid samrådet, men det är enligt förarbetena viktigt att nämnden inte agerar på ett sådant sätt att den tar ansvaret för projekteringen eller fungerar som teknisk konsult.

Ändå avsågs samrådet ge möjligheter att både informera byggherren om gällande regler och delge honom nämndens erfarenheter av liknande projekt eller av sådana tekniska lösningar som byggherren tänkt sig. Byggherren skulle också kunna begära upplysningar av nämnden i frågor som är av betydelse för honom. Hur byggnadsnämnden borde utföra denna balansgång mellan upplysning och rådgivning beskrevs på följande sätt i propositionen Ändring i plan- och bygglagen m.m.

> Frågan om tillämpningen av funktionsnormer bör vid samrådet teoretiskt hanteras så att byggnadsnämnden vid behov informerar byggherren om normens innebörd. Med denna utgångspunkt redovisar byggherren en teknisk lösning som han anser tillgodoser normens krav. Byggnadsnämnden kan då många gånger konstatera att lösningen är sådan att nämnden saknar anledning att begära någon särskild kontroll av att den tillgodoser egenskapskraven. I andra fall kan nämnden känna osäkerhet om den tekniska lösningens ändamålsenlighet. I så fall kan nämnden begära att byggherren genom ett sakkunnigintyg bestyrker att den tekniska lösningen uppfyller normens krav (prop. 1993/94:178 s. 71).

Byggnadsnämnden ska således inte förkasta en föreslagen lösning som man inte tror på och kräva in ett annat förslag, utan hålla öppet för olika lösningar men göra klart att den lösning byggherren väljer ska uppfylla kraven enligt gällande normer och att detta ska intygas. Byggnadsnämnden ska heller inte binda sig för en föresla-

gen lösning man tror på, utan enbart dra slutsatsen att någon särskild kontroll inte behövs.

Byggnadsnämnden har även möjlighet att medge avvikelser från föreskrifterna, vilket enligt kommentarerna och Boverkets råd lämpligen dokumenteras i det protokoll som nämnden ska upprätta. Ett sådant medgivande ska dock lämnas inom ramen för byggnadsnämndens allmänna informationsansvar. Nämnden förväntas inte ta ställning till den tekniska lösningen i sig utan enbart upplysa byggherren om huruvida nämnden kan tänkas ingripa som tillsynsmyndighet om den valda lösningen inte i alla avseenden uppfyller de tekniska kraven.

Samrådet och protokollet är således inte ägnade att ge byggherren några uttömmande besked i fråga om den konkreta tillämpningen av reglerna, och ingen fullständig säkerhet mot att nämnden kan tänkas ingripa. Nämndens ställningstaganden i fråga om att ge eller inte medge avvikelser från normerna kan heller inte överklagas.

Erfarenheter och synpunkter

Byggsamrådet är enligt mångas bedömning det mest positiva momentet i det rådande systemet. Det ger tillfälle att ta upp alla slags frågor och problem till diskussion, långt utöver vad samrådet formellt syftar till och kan leda till beslut om. Den främsta bristen anses vara att samrådet inträffar så sent att det är svårt att påverka något, och att uttryckligt stöd inte heller finns för att påverka utförandet i sak.

Vid byggsamrådet ska en genomgång ske av vilka åtgärder för besiktning, tillsyn och kontroll som behövs för att byggnaden ska kunna antas uppfylla samhällets krav. Men inget sägs om vad som ska ske om projektet inte kan antas uppfylla en del av kraven. Enligt förarbetena ska byggherren då varnas för att påbörja arbetena, som annars kan stoppas av byggnadsnämnden. Trots att parterna sitter vid samma bord ges inget utrymme för diskussion om möjliga ändringar och alternativa lösningar. Byggsamrådet är inte ägnat att vara ett forum för att ta upp kritiska sakfrågor till diskussion. Byggnadsnämnden är rent av förhindrad att göra detta, för att inte riskera att ta på sig en konsultroll och träda byggherrens ansvar för nära.

Ändå ska medgivande om avvikelser från kraven kunna meddelas i protokollet, vilket belyser hur vansklig avgränsningen av samrådets funktion är i praktiken. Många menar att sakfrågorna varken kan eller bör kringgås vid samrådet, och att det skulle uppskattas om lagstiftningen byggde på en mer realistisk och bejakande syn på detta, och inte motverkade samrådets unika potential att ventilera möjligheterna i sak att tillgodose väsentliga samhällskrav.

En ytterligare svaghet är att protokollets innehåll inte är formellt reglerat och att det har en oklar juridisk betydelse. Protokollet är i praktiken endast minnesanteckningar från mötet och utkast till beslut om kontrollplan, men ändå en offentlig handling, som i förekommande fall från byggherrarnas sida anses ha en alltför låg kvalitet.

En ofta diskuterad fråga är vilka som ska närvara och vilka som borde få närvara vid samrådet. Det anses för otydligt skrivet vilka aktörer utöver byggherren och den kvalitetsansvarige som byggnadsnämnden har rätt att kalla, exempelvis ansvariga projektörer eller andra konsulter och entreprenörer. Från vissa intresseorganisationer och myndigheter finns därtill ett intresse av att få rätt att närvara för att bevaka att angelägna allmänna intressen blir tillgodosedda, exempelvis tillgängligheten för personer med funktionshinder, barnsäkerheten eller brandsäkerheten. Grannar kan på motsvarande vis anse sig ha ett behov och en rätt att närvara för att bevaka sina enskilda intressen. I dag finns ingen närvarorätt för andra än Arbetsmiljöverket och försäkringsgivare eller den som ansvarar för färdigställandeskyddet i de fall en byggfelsförsäkring eller färdigställandeskydd krävs.

Överväganden och förslag

Byggsamrådet delas upp i ett tidigt byggsamråd efter bygglovsansökan och ett avslutande byggsamråd efter begäran om slutbevis. Byggsamråden utgör tyngdpunkterna i byggnadsnämndens tillsyn, och det tidiga samrådet är ett väsentligt led även i bygglovsprövningen. Det är därför viktigt att byggsamråden kommer till största möjliga nytta, och att byggnadsnämnden ges ett uttryckligt stöd för att begära in det underlag som krävs och ta upp de frågor som är viktiga för att bygglov ska kunna beviljas och slutbevis utfärdas. Det är emellertid inte meningen att allt som kan gås igenom vid byggsamråden måste tas upp i alla ärenden. Behovet av samråd och

vad som måste gås igenom ska bedömas av byggnadsnämnden i varje enskilt fall. Ibland kan det räcka med ett enkelt byggsamråd per telefon i någon enstaka fråga.

Byggsamråden ska vara ett forum för konstruktiv dialog mellan byggherren och byggnadsnämnden. Vid samråden ska normalt enbart representanter för byggnadsnämnden och byggherren närvara. Byggnadsnämnden har rätt att kalla konsulter och entreprenörer eller särskilt sakkunniga att delta om så behövs. Berörda sakägare föreslås få ökad möjlighet till inflytande genom utökade krav på underrättelse om en inkommen bygglovsansökan och delgivning av beslutet. Förslagen i denna del utvecklas i avsnitt 12.4.6.

Bestämmelserna om byggsamråd samlas i de nya 4 och 5 §§ i 9 kap. PBL.

Tidigt byggsamråd

Syftet med det tidiga byggsamrådet är att identifiera eventuella hinder för bygglov och osäkerheter om gällande krav, och komma fram till lämpliga åtgärder för att hantera dem. Vid byggsamrådet, som vid behov kan delas upp i flera, ska en bedömning sålunda göras av de aktuella förutsättningarna för att bygglov ska beviljas och för att projektet ska kunna genomföras i enlighet med samhällets krav.

Kommittén föreslår inga ändringar när det gäller närvarorätten vid byggsamråd. Detta innebär att vid byggsamrådet ska byggherren och den som anmälts som kvalitetsansvarig alltid vara närvarande och vid behov också projekteringsledare och byggledare. Vid byggsamrådet ska en genomgång göras av projektets förutsättningar att uppfylla samhällskraven enligt såväl PBL som BVL och av byggherrens förutsättningar att utöva kontrollen. Vidare ska vid byggsamrådet gås igenom byggnadsnämndens behov av tillsyn samt övriga krav på byggherren enligt annan lagstiftning och möjligheterna till samordnad hantering med eventuell prövning enligt miljöbalken.

Till att börja med måste bedömas om de inlämnade handlingarna ger tillräckligt underlag för prövningen, vilket bör ha klarats ut redan före byggsamrådet för att detta ska vara meningsfullt och en genomgång kunna ske av projektets förutsättningar för att bygglov ska beviljas. Det handlar både om den yttre utformningen och om de inre egenskaperna, vilka kan belysas i deras inbördes samman-

hang och bedömas mot såväl gällande planbestämmelser som kraven i 2 kap. PBL och 2 § BVL med föreskrifter. Syftet med genomgången är att klargöra vad som kan behöva ändras i projektet med anledning av bestämmelserna i planen eller 2 kap. PBL, och vilka begränsningar som kan finnas för att kraven i 2 § BVL ska kunna uppfyllas, samt vilka avvägningar som måste göras eller avsteg som kan som medges av byggnadsnämnden.

Om genomgången leder till bedömningen att förutsättningar för bygglov saknas eller att väsentliga ändringar av den yttre utformningen krävs, kan byggsamrådet lämpligen avbrytas här. I annat fall ska en genomgång och bedömning göras av byggherrens förslag till kontrollplan utifrån de krav bestämmelserna anger och projektet och omständigheterna i övrigt kräver. Vidare ska behovet av utstakning bedömas och hur denna ska gå till och en genomgång göras av övriga villkor för att byggnadsarbetena ska få påbörjas. Den kvalitetsansvariges uppgifter samt behovet av ytterligare byggsamråd eller andra tillsynsåtgärder från byggnadsnämndens sida ska även gås igenom. Byggsamrådet kan lämpligen avslutas med att byggnadsnämnden informerar om betydelsen av slutbevis och vilka förutsättningar som formellt ska vara uppfyllda i det aktuella fallet.

Viktiga bedömningar och ställningstaganden ska antecknas av byggnadsnämndens representant, och ligga till grund för föreskrifter i bygglovet, men inga formella beslut ska fattas förrän bygglovsansökan har prövats.

Bestämmelserna om byggsamråd regleras fortsättningsvis i 9 kap. 4 och 5 §§ PBL.

Avslutande byggsamråd

Även vid det avslutande byggsamrådet ska byggherren och den kvalitetsansvarige vara närvarande och vid behov även projekteringsledare, byggledare eller andra som byggnadsnämnden kallar. Vid samrådet ska en avstämning göras av läget på byggplatsen och en genomgång ske av de sakliga och formella förutsättningarna för slutbevis. Som underlag för byggsamrådet och slutbeviset ska utöver bygglovsbeslutet och därefter inkomna verifikationer och andra handlingar finnas ett utlåtande från den kvalitetsansvarige med en samlad bedömning avseende hur genomförda kontroller utfallit och projektet utförts med avseende på gällande bestämmelser och meddelade beslut och föreskrifter. Genomgången syftar

dels till att klarlägga behovet av slutbesiktning eller andra åtgärder innan slutbevis kan meddelas, och dels till att samordna byggnadsnämndens villkor och handlingsmöjligheter med byggherrens egna tidsplaner och förutsättningar för projektets färdigställande och byggnadens ibruktagande.

10.4.3 Bygglovshandläggning

Förutsättningarna för att bygglov ska beviljas har behandlats i avsnitt 10. 2. Vilka åtgärder som kräver bygglov behandlas i avsnitt 10.6. Därutöver finns bestämmelser om hur en bygglovsansökan ska vara beskaffad och hur den ska hanteras av byggnadsnämnden samt om bygglovsbeslutets formella innehåll, hantering och giltighetstid. Bestämmelser om hur berörda sakägare ska underrättas om ansökningar och beslut redovisas i avsnitt 12.4.6. Nedan behandlas de bestämmelser om den formella hanteringen i övrigt, som kan innebära oklarheter eller problem, eller som behöver förändras till följd av förslaget att bygganmälan avskaffas och bygglovsprövningen utvidgas.

Gällande bestämmelser

Vem som helst kan ansöka om bygglov (8 kap. 19 § PBL). Ansökningar ska i regel vara skriftliga, men får i enkla fall göras muntligen. De ritningar, beskrivningar och uppgifter som behövs för prövningen ska lämnas in till och kan begäras in av byggnadsnämnden. Ansökningar kan göras och prövas även avseende ej bygglovspliktiga åtgärder (8 kap. 21 § PBL).

Åtgärd som beviljats bygglov ska påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från dagen för beslutet (8 kap. 33 §). Beslut om lov får uppskjutas i högst två år i avvaktan på ett pågående planarbete eller expropriationsärende (8 kap. 23 §). Beslutet får innehålla villkor i begränsad omfattning.

Erfarenheter och synpunkter

Att en ansökan om bygglov kan lämnas in av vem som helst, och prövas och avgöras utan att fastighetsägaren behöver underrättas, anses av många vara anmärkningsvärt eller rent anstötligt. Det kan leda till missförstånd och konflikter mellan de inblandade och ge upphov till onödiga frågor och klagomål till byggnadsnämnden. Ansökningar borde göras av eller åtminstone delges fastighetsägaren. Att vem som helst får ansöka om bygglov anses ibland även vara en orsak till att de förslag till byggåtgärder och de ritningar och andra handlingar som inkommer till byggnadsnämnderna håller en ojämn kvalitet. Krav har framställts att sökanden ska vara eller anlita en utbildad arkitekt.

Bristfälliga handlingar är ett utbrett problem i dag. Byggnadsnämnderna har rätt att ställa krav på tydliga handlingar, men får inte alltid förståelse för detta. Det är inte ovanligt att nämnderna för smidighets skull godtar dåliga ritningar, vilket kan leda till tolkningsproblem i efterhand, då grannar klagar och besluten ska överprövas.

Muntliga ansökningar innebär i praktiken ingen förenklad hantering. De ger ingen rättssäkerhet om inte byggnadsnämnden tar på sig den nödvändiga dokumentationen. Bestämmelsen om muntlig ansökan leder ibland till missuppfattningen att bygglov även kan beviljas muntligt. De muntliga besked byggnadsnämnden dagligen lämnar vid besök eller per telefon åberopas som givna bygglov eller löften att påbörja arbetena i förtid. Bestämmelsen motverkar även byggnadsnämndens möjligheter att kräva goda handlingar.

Bestämmelsen om att en prövning ska kunna ske även av ej lovpliktiga åtgärder är oklart formulerad, både i fråga om vilka åtgärder som kan prövas och vad frågan gäller, såsom huruvida lov krävs, lov finns eller lov kan beviljas.

Giltighetstiden för ett bygglov kan p.g.a. överklaganden löpa ut innan ärendet avgjorts och lovet tryggt kan utnyttjas av byggherren. Problemen med att ett beviljat bygglov inte måste delges alla som kan vara berörda av åtgärden, behandlas i avsnitt 12.4.6.

Överväganden och förslag

Ansökan om bygglov

Vem som helst bör även fortsättningsvis kunna ansöka om bygglov, men fastighetsägaren måste alltid vara underrättad och ges tillfälle att yttra sig innan beslut om bygglov fattas. Detta kommer att säkras genom det förslag till ändring av 8 kap. 22 § som utvecklas i avsnitt 12.4.6. Fastighetsägaren ska dock lika litet som andra sakägare ha vetorätt i ärendet. Ansökan ska kunna prövas och bygglov beviljas enligt reglerna i 8 kap. 11 § PBL även om fastighetsägaren motsätter sig åtgärden, som mestadels ändå inte kan genomföras mot dennes vilja.

Även de ansökta åtgärderna och erforderliga handlingarna bör kunna utformas av vem som helst, inte bara av auktoriserade arkitekter. Det vore att införa ett nytt moment i bygglovsprövningen och en ny princip i bygglagstiftningen. Byggnadsnämnderna måste vara tydliga och konsekventa i kravet på goda handlingar, och snabba att reagera mot otydliga ritningar såväl som olämpliga förslag.

Möjligheten till muntliga ansökningar är svår att tillämpa i praktiken och bör slopas. Detta kräver en ändring i 8 kap. 19 §. Vissa grunduppgifter behöver alltid dokumenteras. Kommunens tjänstemän kan hjälpa till genom att registrera grunddata skriftligt eller digitalt, och kan undantagsvis göra de enkla handlingar som behövs i övrigt. I princip bör dock inte bygglovshandläggaren både utforma och granska ritningar. Sökanden ska därför i första hand hänvisas att skaffa sig annan hjälp. Viss hjälp måste dock kunna fås från byggnadsnämnden inom ramen för dess uppgift att förenkla och underlätta handläggningen av ärenden för enskilda.

Möjligheten att söka bygglov för ej lovpliktiga åtgärder bör finnas kvar, men uttryckas och avgränsas tydligare. ”Frivilliga bygglov” fyller en funktion för åtgärder som inte fordrar lov men kan strida mot andra bestämmelser i PBL och väcka reaktioner från den berörda eller intresserade allmänhetens sida. Det kan exempelvis gälla kommunens egna åtgärder i gatu- eller parkmiljöer som ibland innebär större eller mindre avvikelse från planbestämmelserna. Bygglov är då en möjlighet för markförvaltaren att få ett formellt tillstånd eller annat beslut i frågan, som även är överklagbart. Det bör emellertid klargöras att prövningen inte kan avse vilken åtgärd som helst, utan enbart åtgärder som omfattas av bestämmelser i

PBL, och inte vilken fråga som helst, utan enbart frågan om bygglov kan beviljas.

Inga bestämmelser finns om vilka uppgifter och handlingar en bygglovsansökan ska innehålla. Byggnadsnämnden har rätt att kräva in de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen enligt 8 kap. 20 §, men har inte uttryckligt stöd för att kräva in exempelvis en dokumentation eller s.k. förundersökning av en byggnad som ska ändras, vilket är ett viktigt underlag för att bedöma varsamhetsfrågorna. Den typen av bestämmelser bör införas i plan- och byggförordningen (PBF), och skulle kunna innebära att en bygglovsansökan i den utsträckning som behövs i det enskilda ärendet ska ge information om befintliga förhållanden och avsedd åtgärd, utformning av tomt, utformning, måttsättning och användning av byggnad, principer för det tekniska utförandet, redovisning av varsamhet och tillgänglighet, förslag till kontrollplan samt uppgifter om vem som är byggherre och vem som föreslås bli kvalitetsansvarig samt planerad tid för byggstart och önskad tid för samråd.

Beslut om bygglov ska kunna innehålla föreskrifter

I dag finns endast ett fåtal bestämmelser om vad ett bygglovsbeslut ska eller får innehålla. Ytterligare bestämmelser av den karaktären finns i fråga om beslut om kontrollplan. I och med att bygganmälan och beslut om kontrollplan avskaffas, och bygglovsbeslutet därigenom måste fylla flera funktioner, som även är viktiga att hålla isär, behöver bygglovsbeslutets formella innehåll utökas och regleras tydligare.

Bygglovsbeslutet ska i princip bestå av två avdelningar. Den första ska innehålla fastställda ritningar och andra inlämnade handlingar som granskats och godkänts med avseende på tomtens disposition och byggnadsverkets eller åtgärdens läge och yttre form, färg och material samt användning. Detta är vad ett bygglovsbeslut i dag normalt omfattar, och kräver ingen speciell reglering. Det är dock angeläget att framhålla att endast denna del av beslutet kan anses beröra utomstående sakägare.

Den andra avdelningen av bygglovsbeslutet ska innehålla de föreskrifter som behövs. Att ett bygglov kan innehålla föreskrifter bör framgå av 8 kap. 32 § PBL. Föreskrifterna kan gälla både utförande, kontroll och tillsyn avseende de tekniska egenskapskraven och ska

grundas på vad som framkommit vid byggsamrådet. Föreskrifterna om kontroll och tillsyn motsvarar i princip dagens beslut om kontrollplan, och ska ange dels hur kontrollen ska organiseras, utformas, övervakas och dokumenteras för att fylla de krav som uppställts och tidigare redovisats (avsnitt 10.3.2), dels vilka kontrollintyg och övriga handlingar som ska ges in och anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden. Utöver föreskrifter för kontroll får vid behov även meddelas föreskrifter för utförandet. Det innebär preciseringar och uttolkningar av varsamhets- och egenskapskraven i de delar som inte reglerats i detaljplan eller områdesbestämmelser. Det kan gälla avvägningar mellan krav på varsamhet och tillgänglighet, avsteg från vissa egenskapskrav med hänsyn till byggnadens förutsättningar och åtgärdens omfattning, eller tillämpningen av kraven i de fall tolkningsutrymmet är stort. I föreskrifterna ska även anges vem som utsetts till kvalitetsansvarig, behovet av ytterligare byggsamråd och andra åtgärder för tillsyn från byggnadsnämndens sida, samt eventuella villkor för att arbetena ska få påbörjas. Vilka föreskrifter som kan tas in i beslut om lov föreslås framgå av den nya 6 § i 9 kap. PBL.

Ett beviljat bygglov ska i princip innebära lov att bygga, men om byggnadsnämnden känner tveksamhet inför möjligheterna att uppfylla något av samhällskraven, ska bygglov kunna beviljas med villkor att intyg om utförd kontroll av projektering inlämnas innan byggnadsarbetena påbörjas. I föreskrifterna ska även meddelas övriga villkor som ska vara uppfyllda innan byggnadsarbetena får påbörjas. De villkor som kan göras gällande föreslås samlade i en paragraf, 9 kap. 9 § PBL. I sak föreslås endast det tillägget att utstakning ska ha skett innan övriga arbeten påbörjas, om så ansetts behövligt vid byggsamrådet.

Energideklarationsutredningen har i sitt delbetänkande Energideklarering av byggnader – för effektivare energianvändning (SOU 2004:109) föreslagit att bevis om en sådan deklaration i förekommande fall ska vara ett villkor för byggstart enligt PBL. Kommittén anser att om förslaget ska genomföras så kan en bestämmelse av detta slag lämpligen föras in i 9 kap. 9 §.

Bygglovsbeslutet ska även innehålla upplysningar om krav på anmälan eller tillstånd enligt annan lagstiftning, samt om eventuella beslut enligt miljöbalken som har fattats efter prövning som samordnats med bygglovsprövningen. Upplysningar ska även ges om vad som kan komma att krävas för slutbevis och ibruktagande.

Beslut om bygglov ska kunna fattas i etapper för större projekt. I enklaste fall innebär det att bygglov prövas och ges för en byggnad eller byggnadsdel i taget. I andra fall kan det innebära att bygglov för helheten ges avseende form, läge och användning, men att föreskrifterna för kontroll och utförande beslutas endast för en första etapp. Beslutet måste då ges med villkor att följande etapper inte får påbörjas innan kompletterande beslut om föreskrifter fattats. Om det föreligger särskilda skäl får beslut avse enbart form läge och användning, och föreskrifter beslutas i ett senare och separat ärende. Det innebär att bygglovsbeslutet får karaktären av förhandsbesked, men möjliggör för byggherren att få ett uppdelat förfarande enligt dagens modell om han så önskar. Förutsättningen för ett ofullständigt bygglovsbeslut är dock att byggnadsnämnden kan utgå ifrån att samhällskraven kommer att uppfyllas. I annat fall ska bygglov vägras eller övertygande underlag infordras.

För åtgärder som inte berör den yttre utformningen utan enbart de inre egenskaperna behöver beslutet omfatta enbart föreskrifter om kontroll och vid behov utförande. För åtgärder som enbart berör den yttre utformningen, t.ex. fasadändringar, bör dock en enkel kontrollplan alltid ingå i beslutet. För mer omfattande åtgärder måste kontrollplanen omfatta alla väsentliga aspekter av bygglovet, exempelvis kontroll av byggnadens inplacering och höjdläge.

Enligt dagens bestämmelser är byggherren skyldig att följa ett beslut om bygglov, men uppföljningen av bygglovet ingår inte i bestämmelserna om kontroll och tillsyn och tillhör inte den kvalitetsansvariges åligganden. Det är angeläget att klargöra att bygglovsbeslutet fortsättningsvis och till alla delar – efter behov – ska omfattas av kontroll och tillsyn. Att bygglovsbeslutet följs har avgörande betydelse i det förändrade system som föreslås.

Giltighetstid för beslut om bygglov

Byggnadsarbetena ska påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från dagen för ett beslut om bygglov. Giltighetstiden är begränsad för att de förutsättningar som gällde vid beslutet inte ska hinna ändras vid genomförandet. Emellertid kan det ta flera år innan ett bygglov som överklagas tryggt kan utnyttjas av byggherren. Det är därför rimligt att giltighetstiden räknas från den dag beslut fattas av en överprövande instans. Detta bör tydliggöras genom en ändring i 8 kap. 33 § första stycket PBL.

Anstånd med beslut om bygglov

Beslut om anstånd med att avgöra en bygglovsansökan får i dag fattas bl.a. om ett arbete påbörjas för att ändra en detaljplan i enlighet med kommunens intentioner. Det är emellertid oklart vad som menas med att ett arbete ”påbörjas”, och viktigt att kommunens intentioner kommit till klart uttryck, så att bygglovsbeslutet inte förhalas på lösa grunder. Därför föreslås att villkoret ska vara att beslut om att påbörja ett planarbete har fattats, dvs. får fattas senast i anslutning till anståndsbeslutet, vilket bör framgå av 8 kap. 23 § PBL.

Delgivning av beslut om bygglov

Ett beslut om bygglov kan i princip inte vinna ”laga kraft”, men byggnadsnämnderna skulle genom en utökad delgivning av beslutet kunna ge fastighetsägaren ett större mått av trygghet att utnyttja lovet. Det kan medföra ett betydande merarbete för byggnadsnämnderna, som inte kan överlåtas på sökanden utan måste avgiftsbeläggas. Men syftet är så viktigt enligt mångas mening, att förslag om utökad delgivningsskyldighet bör framläggas. Förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 12.4.6.

10.4.4 Åtgärder för tillsyn

Gällande bestämmelser

Byggnadsnämndens tillsyn är reglerad i 9 kap. PBL och omfattar en rad särskilt reglerade moment såsom byggsamråd, beslut om kontrollplan samt slutbevis. Men byggnadsnämndens tillsyn kan innefatta mer än så. Vid byggsamrådet ska enligt 8 § en genomgång ske av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen ska kunna antas komma att uppfylla gällande krav. Byggnadsnämndens åtgärder i dessa avseenden syftar enligt Didón m.fl., Plan- och bygglagen, till att ge nämnden möjlighet att under arbetets gång följa utförandet av vissa arbetsmoment (s. 9:20).

Byggnadsnämnden får ta ut en avgift som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärder i ärenden om lov och förhandsbesked eller som följer av en bygganmälan eller rivningsan-

mälan. Byggnadsnämnden får även ta ut avgift i andra ärenden som föranleder bl.a. ritningsgranskning, besiktning eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Erfarenheter och problem

Det är en utbredd uppfattning att byggnadsnämnderna utövar alltför lite tillsyn. Att tillsynen på de flesta håll ligger på en mycket låg nivå har bekräftats av Boverkets undersökningar, och bedöms vara ett problem som medverkar till att kontrollen blir bristfällig och systemet förlorar i trovärdighet. Den bristande tillsynen förklaras mestadels med att kommunerna har otillräckliga resurser och inte kan ta ut behövliga tillsynsavgifter.

Överväganden och förslag

Byggnadsnämnden har sålunda stöd för att vidta fler åtgärder för tillsyn än dem som är särskilt föreskrivna i anslutning till hanteringen av bygganmälningar. Problemet handlar främst om hur bestämmelserna tillämpas. För att ytterligare markera vikten av att byggnadsnämnden utövar tillsyn föreslås att denna uppgift kommer till uttryck i PBL:s inledningskapitel, vilket redovisas i avsnitt 4.4.1.

Det behöver inte föreskrivas att byggnadsnämnderna ska utföra en viss typ eller ett visst mått av besiktningar eller andra åtgärder för tillsyn på byggarbetsplatserna. Men det bör vara en prioriterad uppgift och möjlighet för byggnadsinspektörerna att besöka byggplatser i sådan omfattning att byggherrarna uppfattar att möjligheten och intresset finns från byggnadsnämndens sida. Vidare är det angeläget att byggnadsinspektörerna får den erfarenhet och de kunskaper som behövs för att kunna bedöma förutsättningarna för slutbevis och reagera vid brister eller överträdelser.

Finansiering

Bestämmelserna ger kommunerna stöd för att skaffa sig kostnadstäckning för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov eller efter bygganmälan. För tillsynsåtgärder som normalt inte ingår i sådana ärenden kan avgift däremot inte tas ut. För tillsynsåtgärder som bedömts nödvändiga vid byggsamrådet kan avgift sålunda tas ut endast inom ramen för normalkostnaden i ärendet. För akuta tillsynsåtgärder kan avgift i regel inte tas ut alls.

Det är angeläget att kommunen kan ta ut avgift åtminstone för de tillsynsåtgärder som vid byggsamrådet bedöms vara nödvändiga för att samhällskraven ska antas kunna bli uppfyllda. Utan dessa åtgärder kan samhällskraven således befaras bli eftersatta. Även akuta tillsynsåtgärder kan i förekommande fall vara väl motiverade. Att avgiftsbelägga dessa vore dock att frångå grundtanken på att tillämpa en genomsnittskostnad, som kan anses viktig för att mer tidskrävande byggherrar inte ska särbehandlas.

Kostnader för oförutsedda åtgärder skulle heller inte kunna tas ut i förväg, vilket ibland kan vara angeläget. Det bör klargöras att en konsekvens av den bestämmelsen är att handläggningen inte måste påbörjas innan avgiften betalats.

Tillsyn är i viss utsträckning viktig för hela systemets trovärdighet, och bör av den anledningen, så långt den kan bedömas i förväg, kunna betraktas som en normal åtgärd inom ramen för en genomsnittlig kostnad. Detta bör tydliggöras i 11 kap. 5 § PBL.

10.4.5 Slutbevis

Gällande bestämmelser

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa ska nämnden utfärda ett bevis om detta enligt 9 kap. 10 §. Om det brister i förutsättningarna för att utfärda slutbevis, ska nämnden ta ställning till i vilken omfattning byggnaden ska få användas innan bristerna avhjälpts.

Bakgrund och syfte

I Plan- och byggutredningens betänkande Anpassad kontroll av byggandet hade föreslagits att byggnadsnämnden efter att byggnaden färdigställts, av hänsyn till byggherren och dennes kreditgivare skulle utfärda ett slutgodkännande. Detta skulle dock inte innebära att byggnadsnämnden iklädde sig något ansvar för att byggnaden uppfyller samhällets krav, utan enbart innebära att den kunde få tas i bruk (SOU 1993:94 s. 251).

I propositionen Ändring i plan- och bygglagen m.m., anfördes att det inte är fråga om något godkännande av byggnaden, som kan liknas vid det nuvarande bygglovet. Ordet slutgodkännande borde därför bytas mot slutbevis, och utfärdas så snart alla de bestyrkanden som anges i kontrollplanen kommit in till nämnden och befunnits vara i sin ordning. Det framhölls att slutbeviset inte är någon garanti för att byggnaden uppfyller samhällets krav utan enbart ett kvitto på att byggherren har fullgjort sina skyldigheter enligt kontrollplanen. Enligt tidigare bestämmelser skulle byggnadsnämnden utföra slutbesiktning om det inte var uppenbart onödigt, men nu underströks att byggnadsnämnden inte skulle utföra någon efterhandskontroll av den färdig byggnaden (prop. 1993/94:178 s. 62).

Erfarenheter och synpunkter

Slutbeviset har inte fått någon stor betydelse för vare sig byggherren eller dennes kreditgivare. Eftersom tilltron till både byggkontrollen och kontrollplanen är låg, blir också tilltron till slutbeviset lågt. Det säger visserligen att byggnadsnämnden inte funnit anledning att ingripa eller motsätta sig att byggnaden tas i bruk, men det säger ingenting om byggnadens kvalitet i allmänhet eller i vad mån den uppfyller samhällets krav, vilket ju heller inte var avsikten enligt ovan. Därmed blir intresset för slutbeviset svagt från både byggherrars, bankers och försäkringsbolags sida. Hela kontrollsystemet, alltifrån egenkontrollen till kontrollplanen och slutbeviset underkänns i praktiken i vissa fall också av länsstyrelsernas bidragsenheter, som vid sina egna prövningar kan finna betydande brister i fråga om tillgänglighet och andra väsentliga egenskapskrav.

Eftersom slutbeviset inte tillmäts någon större betydelse finns heller inte tillräckliga incitament för att kontrollplanerna fullföljs och inlämnas så att ärendena därigenom kan avslutas av byggnads-

nämnderna. Från byggnadsinspektörers sida har begärts att slutbevis åter ska få utfärdas med anmärkningar, så att ärendena ska kunna avslutas, såvida det inte konstaterats att det föreligger allvarliga brister i det byggda.

Från intresseorganisationers sida har anförts att krav på slutbesiktning borde återinföras, eftersom det skulle öka slutbevisets värde. Slutbeviset borde enligt mångas mening även vara en förutsättning för att byggnaden eller byggobjektet ska få tas i bruk eller överlåtas till ny ägare.

Från byggherrars sida har riktats kritik mot dels att länsstyrelserna gör egna bedömningar i ärenden som redan prövats enligt bestämmelserna i PBL, dels att det förekommer att byggnadsnämnderna på oklara grunder förhalar utfärdandet av slutbevis för den byggherre som faktiskt önskar få det, utan att denne har någon formell möjlighet att få saken prövad. Varken ett meddelat eller ett vägrat slutbevis kan i dag överklagas av någon.

Överväganden och förslag

Det ska ingå i den kvalitetsansvariges uppgifter att begäran om slutbevis ska ges in till byggnadsnämnden i god tid innan bygget färdigställs, så att nämnden har möjlighet att kalla till slutsamråd för att gå igenom förutsättningarna och klara ut eventuella hinder för att slutbevis ska kunna meddelas. Detta föreslås framgå av den nya 2 § i 9 kap. PBL. Dessutom föreslås att bestämmelserna som rör det avslutande byggsamrådet, som återfinns i 9 kap. 10 §, justeras. Förutsättningarna för att bevilja slutbevis prövas sedan i två steg. Den kvalitetsansvarige bedömer i vilken utsträckning bygglovet och dess föreskrifter har följts, och om samhällskraven kan antas vara uppfyllda så långt det kan iakttas eller bedömas, samt noterar eventuella avvikelser och lämnar ett utlåtande (slututlåtande) till byggherren och byggnadsnämnden.

Syftet är att ansvaret för att samhällskraven uppfylls och bestyrks ska ligga kvar på byggherren. Dessutom ska bästa möjliga beslutsunderlag tas fram av den som bör ha de bästa förutsättningarna att uttala sig om hur kontrollerna utfallit och föreskrifterna följts. På så sätt ska byggnadsnämndens beslut inte fördröjas. Det förutsätts att en certifierad kvalitetsansvarig, likaväl som en fristående sakkunnig, förmår göra en självständig och fackmässig be-

dömning. Det innebär att utlåtande förväntas innehålla anmärkningar om så är sakligt befogat.

Byggnadsnämnden gör sedan en bedömning av den kvalitetsansvariges utlåtande, en bedömning som i fråga om ansvarstagande inte ska skilja sig från den bedömning nämnden ska göra av inkomna kontrollintyg. Utgångspunkten är att den kvalitetsansvariges bedömningar ska godtas, om inte nämnden finner särskilda skäl att ifrågasätta dem. Avsikten är inte att utlåtandet då ska återremitteras – med risk för att ärendet därigenom förhalas – eller att nämnden ska utföra egna kontroller. Byggnadsnämnden har i princip tre beslutsalternativ. Antingen utfärdar nämnden slutbevis med eller utan anmärkningar, eller beslutar nämnden att ingripa genom föreläggande om åtgärd, eller begär nämnden en oberoende revision. Det senare kan inträffa om den kvalitetsansvariges underlag skulle ha sådana brister att byggherren måste åläggas – vid behov föreläggas – att anlita ett oberoende kontrollorgan för att göra en utredning och lämna ett utlåtande.

Slutbevis ska innebära rätt att ta byggnaden eller den berörda delen i bruk. Till dess att slutbevis har lämnats råder användningsförbud. Till skillnad mot i dag behöver byggnadsnämnden således inte fatta ett särskilt beslut om användningsförbud, om skäl för detta bedöms föreligga. Nämnden tar ställning i frågan genom att i förekommande fall inte meddela slutbevis, men måste i stället fatta annat beslut enligt ovan, som kan överklagas av byggherren.

Det har övervägts att slutbevis ska vara ett villkor även för att byggnaden ska få överlåtas. Det förekommer att byggherrar undandrar sig ansvaret genom att överlåta objektet på exempelvis en bostadsrättsförening, som inte alltid förstår att förvissa sig om att bygglov eller kontrollplan finns och har följts. Det finns dock juridiska och principiella hinder mot att hindra en försäljning av privat egendom.

Det har även övervägts att återinföra obligatorisk slutbesiktning. Behovet av en sådan bör dock bedömas och formerna bestämmas vid slutsamrådet. Byggnadsnämnden har rätt att utföra de tillsynsåtgärder som bedöms nödvändiga, men slutbesiktning bör i första hand utföras genom byggherrens försorg, gärna av ett oberoende kontrollorgan.

10.5 Fördelning av uppgifter och ansvar

10.5.1 Byggherrens roll

Kommitténs bedömning och förslag
Byggherrar med liten erfarenhet och små resurser har funnit det rådande systemet komplicerat. Byggherrar med större erfarenhet och resurser har i vissa fall funnit kommunernas tillämpning alltför komplicerad. Några intressegrupper menar att byggherrens ansvar och inflytande är för stort. Kommittén har kommit fram till att byggherren

- ska behålla huvudansvaret för kontroll och kvalitet i byggandet,
- ska ha ett tydligare ansvar för ledning och projektering,
- ska ges lättnader från krav på kvalitetsansvarig i vissa mindre ärenden,
- ska kunna ges lättnader från annan tillsyn av byggnadsnämnden också i mer komplexa ärenden genom att fylla höga och formella krav på kompetens.

Gällande uppgifter och ansvar

Byggherre är enligt PBL den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten. Byggherren kan således verka som både beställare och utförare av ett byggprojekt, men inte vara utförare för någon annans räkning. Byggherren är alltid den som bekostar projektet och därigenom kan bestämma över dess innehåll. Detta är grunden till att ingen annan kan ta över ansvaret för att projektet uppfyller samhällets krav.

Byggherren ska se till att arbetena utförs enligt gällande bestämmelser och fattade beslut samt att kontroll sker i tillräcklig omfattning. Arbetena ska också planeras och utföras så att skador inte uppkommer eller större obehag uppstår. Byggherren ska för vissa arbeten underrätta byggnadsnämnden genom en bygganmälan och anmäla en kvalitetsansvarig. Det är i sammandrag de krav som ställs på byggherren enligt 9 kap. PBL.

Av förarbetena till PBL framgår att byggherren ska se till att gällande krav på byggnader och anläggningar blir uppfyllda även om bygglov eller bygganmälan inte krävs. Det innebär att exempelvis en friggebod inte får utformas och utföras hur som helst. I propositionen Ny plan- och bygglag anges också att byggherren själv

eller genom någon sakkunnig ska utöva ledning och tillsyn av arbetena, samt att byggherren bör anlita projektörer och entreprenörer med tillräcklig kompetens och erforderliga resurser. Byggherren kan dock aldrig överlåta något av sitt ansvar på vare sig en kvalitetsansvarig, en ansvarig arbetsledare eller någon annan (prop. 1985/86:1 s. 757).

Bakgrund

Både vid införandet av PBL 1987 och vid ändringen 1995 var byggherrens roll och ansvar en viktig utgångspunkt. När byggherren vid införandet av PBL introducerades som begrepp och formellt tilldelades uppgifter och ansvar i lagen, knöts stora förväntningar och uttrycktes en stor tillit inte bara till byggherren utan till hela byggbranschen. I byggherrens ansvar skulle enligt propositionen Ny plan- och bygglag ingå att välja projektörer och producenter med förmåga att både uppnå kvalitet och utföra kontroll. Samordnad kvalitetsstyrning och kontroll skulle åstadkommas genom att byggherrar, projektörer och producenter gemensamt effektiviserade och ökade sina insatser. Byggbranschen skulle ha ett utvecklingsansvar för metoder att åstadkomma ett byggande med jämn och hög kvalitet. Allt detta skulle göra att byggnadsnämnden inte behövde öka sina kontrollinsatser (prop. 1985/86:1 s. 313).

Man utgick således ifrån att byggherren är en mycket kompetent aktör, med förmåga att både att välja goda medarbetare och att samordna, styra och följa upp deras insatser, samt att i samverkan med branschen utveckla allt säkrare metoder för att uppnå allt bättre resultat. Vid lagändringen 1995 framhölls byggherrens roll ytterligare, främst på ideologisk grund inom ramen för en allmän inriktning mot avreglering och förenkling för den enskilde och en ytterligare begränsning av byggnadsnämndens roll (prop. 1993/94:178). Motivet var även att förbättra byggkontrollen och tillmötesgå EU-krav på ett öppet kontrollsystem. Förväntningarna på en bättre kontroll och därmed kvalitet i byggandet baserades främst på en hög tilltro till byggherrens och byggbranschens egna möjligheter, medan framväxten av ett fristående kontrollsystem uppfattades som mera utopisk. I propositionen framhölls att förändringar i riktning mot mindre byggnadsnämndskontroll behövs för att privata organ i större utsträckning ska kunna användas för kontrollen, och bedömningen gjordes att det formellt mycket väl

skulle kunna konstrueras ett byggkontrollsystem med stora möjligheter att lita till privata organ (s. 51).

Men reellt bedömdes möjligheterna således inte vara helt realistiska, vilket den fortsatta utvecklingen bekräftade. Utvecklingen innebar heller inte en påtagligt förbättrad egenkontroll. Tilltron till branschens och byggherrarnas förmåga att åstadkomma en bättre kontroll och kvalitet kvarstod och underströks även vid en tidig utvärdering av det nya systemet, som grundades på en rapport från Boverket (1997:9) och framfördes i propositionen Vissa byggfrågor m.m. (prop. 1998/99:62). Men bara några år senare gav den av regeringen tillsatta Byggkommissionen en mer nedslående bild av byggbranschens och byggherrens utveckling och möjligheter.

Kommissionen fann att utvecklingen på bygg- och fastighetsmarknaden hade gynnat framväxten av stora entreprenadföretag, och att både privata, allmännyttiga och statliga byggherrar hade tappat i beställarkompetens. Byggsektorn, som tidigare präglats av kunniga beställare vilka i egen regi eller med hjälp av skickliga byggmästare och hantverkare byggde för egen långsiktig förvaltning, dominerades nu av ett fåtal rikstäckande byggbolag, som både planerar och producerar byggnadsverk som ofta ska förvaltas av andra (SOU 2002:115 s. 87).

Vid sidan av de fåtal stora byggherrarna omnämndes också den större gruppen mindre byggherrar, såsom bostadsrättsföreningar, småhusägare eller andra fastighetsägare med begränsade kunskaper om byggteknik, entreprenadjuridik och ekonomi, och därmed helt andra förutsättningar att leva upp till det system för kontroll och tillsyn som infördes 1995.

Erfarenheter och synpunkter

Byggherrens fundamentala roll enligt lagstiftningen är omdiskuterad och har ifrågasatts utifrån olika byggherrars skilda intressen och förmågor att uppfylla samhällets krav. Men även byggherrens funktion i projektet och identitet i organisationen eller på byggplatsen har ansetts oklara och har blivit föremål för diskussion.

Det har föreslagits att byggherren ska ha en tydligt definierad funktion och alltid vara eller företrädas av en bestämd person, som också är tydlig och synlig på byggplatsen. Det har även föreslagits att denna person inte alltid måste hämtas från den formelle byggherren, utan bör vara någon som genom utbildning eller erfarenhet

är bäst lämpad i funktionen som byggherre, eller som i realiteten styr både kontroll och kvalitet.

Problem avseende förmågan att ta ansvar för samhällskraven har uppmärksammats främst i fråga om byggherrar med liten erfarenhet, som har svårt att bära ansvaret och inte alltid har råd med en egen kvalitetsansvarig vid sidan av entreprenören. Både lättnader i regelverket och stöd från byggnadsnämnden vid tillämpningen har efterlysts. Problem med intresset att tillgodose kraven har tillskrivits byggherrar som inte bygger för egen förvaltning. Slutligen har kompetenta och ambitiösa byggherrar ansett sig inte möta tillräcklig förståelse och smidighet från byggnadsnämnderna, och därför föreslagit att begreppet kvalificerad byggherre ska införas och definieras i lagstiftningen, och ge underlag för ett förenklat tillsynsförfarande.

De mindre byggherrarnas problem uppmärksammades och diskuterades tidigt. Kritiska synpunkter framfördes redan av remissinstanserna, och bemöttes i propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m., i vilken framhölls att det nya systemet skiljde sig mindre från det tidigare i små ärenden än i stora. Bygglov och bygganmälan kunde göras samtidigt och på samma handlingar, och byggsamråd hållas i anslutning till bygglovsprövningen. Oerfarna byggherrar ansågs ha särskilt mycket att vinna på kvalificerad konsulthjälp (prop. 1993/94:178 s. 85).

I den utvärdering av det nya systemet som gjordes av Boverket efter ett par år3, konstaterade dock verket att vid tillbyggnader och andra ändringar av småhus uppfylls sällan någon av grundförutsättningarna för att systemet ska fungera. Boverket anförde att byggherren ofta är en icke professionell engångsbyggare utan intresse av att finansiera sakkunnig hjälp, varken i form av projektör eller kvalitetsansvarig. Vidare anfördes att det är vanligt att byggherren saknar kontrollplan då han kommer till byggsamrådet (vilket inte heller är ett krav), och att många handläggare framfört att det nya kontrollsystemet blivit en administrativ belastning både för byggnadsnämnderna och för denna grupp av byggherrar, utan att några extra kvaliteter egentligen tillförts.

Överväganden och förslag

Tydligare ansvar och bättre kontroll

Byggherren ska även fortsättningsvis ha huvudansvaret för att byggnadsverk uppfyller samhällets kvalitetskrav. Det föreslås således ingen inskränkning av att byggherren ska ha det fulla ansvaret för kvalitet och kontroll, och ingen förändring av att egenkontrollen ska vara grunden i kontrollsystemet. Ingen annan aktör har samma juridiska och ekonomiska förutsättningar som byggherren, och ingen annan har heller praktiska förutsättningar att ta över hela ansvaret för kontrollen.

En helt oberoende kontroll utförd av en tredje part i relation till byggherren och byggnadsnämnden är ett tilltalande alternativ till egenkontrollen, som lagstiftningen inte ska lägga hinder i vägen för, men heller inte kan räkna med som en realitet. Den bedöms ännu endast kunna bli ett komplement till egenkontrollen, en ytterligare möjlighet till förstärkning vid sidan av fristående sakkunniga. Större krav på egenkontrollen och fler och bättre förstärkningsmöjligheter är väsentliga förutsättningar för att den ska vara trovärdig som grund. Det innebär att även behovet av en särskild kvalitetsansvarig för övervakning och samordning av kontrollerna kommer att kvarstå. Kommitténs överväganden i denna del utvecklas i avsnitt 10.5.2.

Det bör förtydligas att kraven och ansvaret gäller inte bara utförandet utan även projekteringen, något som redan är föreskrivet i BVF. Förtydligandet i 9 kap. 1 § PBL avser att framhålla betydelsen av tidiga skeden och lägga grunden för tidig både kontroll och tillsyn. Det bör även framhållas att byggherrefunktionen först och främst är en ledningsfunktion och att byggherrens ansvar innebär ett övergripande ledningsansvar. Att en duglig ledning finns och utövas är nog så viktig förutsättning för resultatet som att en tillräcklig kontroll sker.

Bedömning av olika byggherrar och olika typer av projekt

Redan i dag gäller att byggnadsnämndens tillsyn och krav på kontroll ska anpassas efter förutsättningarna i det enskilda fallet, dvs. utgå från byggprojektets komplexitet och byggherrens kompetens och kapacitet. Kravet på kontroll bör struktureras och bedömas

utifrån tre parametrar, nämligen projektets allmänna komplexitet, ärendets särskilda problematik, respektive byggherrens kompetens och kapacitet.

En kvalitetsansvarig ska enligt dagens bestämmelser finnas i alla ärenden, och antingen ha riksbehörighet eller kunna godtas av nämnden i det enskilda ärendet, oavsett ärendets typ. Dessa bestämmelser bör nyanseras så att behovet av kvalitetsansvarig styrs av ärendets allmänna komplexitet. Sålunda föreslås att byggherren i tekniskt okomplicerade ärenden ska få ansvara för kontrollen av utförandet själv, i något mer tekniskt krävande ärenden ska kunna göra det med stöd av en lämplig person som kan godtas av byggnadsnämnden, och endast i ärenden av betydande teknisk komplexitet måste ha tillgång till en kvalitetsansvarig med riksbehörighet. Som riktlinjer föreslås att nybyggnad av en- och tvåbostadshus och därmed jämförliga eller mer komplexa projekt alltid ska betraktas som tekniskt komplicerade, medan tillbyggnader till en- och tvåbostadshus och därmed jämförliga åtgärder ska anses ha viss komplexitet, och enklare ändringar, komplementbyggnader och mindre anläggningar kan anses helt okomplicerade. Gränserna är att betrakta som riktlinjer och måste vid tillämpningen dras utifrån byggnadsnämndens bedömning av vilka svårigheter och risker som är förknippade med det aktuella projektet.

Behovet av kontroll och tillsyn bör styras av ärendets särskilda problematik och byggherrens kompetens och kapacitet, dvs. av både projektets och byggherrens speciella förutsättningar att uppfylla samhällskraven. Det innebär att projektets storlek och allmänna problematik inte i sig ska ge anledning till särskild kontroll eller tillsyn i ärendet, utan egenkontrollen ska anses tillräcklig om det inte finns särskilda problem i projektet och brister i byggherrens förutsättningar att komma till rätta med problemen och uppfylla kraven på god såväl kvalitet som kontroll.

Det har föreslagits och övervägts att anpassa inte bara tillämpningen utan även utformningen av bestämmelserna efter olika byggherrars skilda förutsättningar i fråga om kompetens och kapacitet. En tänkbar modell vore att utgå ifrån enkla bestämmelser för byggherrar med mindre erfarenhet och enkla projekt, och göra tillägg i bestämmelser för professionella byggherrar med större projekt, samt medge vissa undantag för särskilt kvalificerade byggherrar med väl utvecklad kvalitetssäkring. Utgångspunkten måste dock vara att samhällets bestämmelser ska gälla lika för alla, och kunna anpassas till alla kategorier av byggherrar och byggprojekt.

Byggherrar som inte har byggandet som yrke eller näring

Det nuvarande systemet är uttryckligen avsett och utformat för att gynna byggherrar med ett utvecklat system för egenkontroll och kvalitetssäkring, vilket inte kan förväntas av byggherrar som inte har byggandet som yrke eller näring. För deras del skulle systemet behöva vara både enklare och ge mer stöd, vilket är vad kommitténs ändringsförslag går ut på.

Byggherrar som beställer en mer eller mindre färdig produkt, t.ex. ett småhus eller en tillbyggnad, är både konsumenter med rättigheter enligt konsumentköplagen och producenter med skyldigheter enligt PBL. I den förra rollen finns således ett lagstöd för byggherrens egenintressen, i den senare rollen behövs ett stöd för byggherrens ansvar också för samhällskraven. Det stödet ska vid uppförande av ett nytt bostadshus förbättras genom att en riksbehörig kvalitetsansvarig med självständig ställning alltid krävs. Kraven på kvalitetsansvarig utvecklas i nästa avsnitt. I övrigt innebär de ändringar som föreslås främst förenklingar.

De viktigaste förenklingarna motsvarar de rutiner som rekommenderas för enkla ärenden redan i förarbetena till det nuvarande systemet. Detta förutsätts där kunna tillämpas utan åtskillnad mellan bygglov och bygganmälan och tillåta en samlad bedömning av alla aktuella frågor vid ett samråd i anslutning till bygglovsprövningen. Detta förenklade förfarande föreslås nu bli regel och inte undantag, och kan således på goda grunder antas passa väl för de byggherrar som är mindre erfarna. Dessa föreslås därtill få lättnader även i fråga om kravet på kvalitetsansvarig i enkla ärenden och genom utökade undantag från bygglovsplikten i småhusärenden. Det föreslagna systemet utgår i hög grad ifrån den stora majoriteten byggherrar med liten erfarenhet och enkla ärenden.

Byggherrar med byggandet som yrke eller näring

Byggherrar som har byggandet som yrke eller näring har även förutsättningar att utveckla egna system för egenkontroll och kvalitetssäkring, och kan dra fördelar av det rådande systemet genom att bygglovsprövningen är begränsad och byggsamrådet och beslutet om kontrollplan kan innebära främst bekräftelser av byggherrens kompetens och kapacitet. Men systemet har inte varit starkt nog att driva fram utvecklade kvalitetssystem och fungerande kontroll-

system i avsedd och önskad omfattning. Kraven på kontroll har varit för låga eller otydliga, och tillsynen har varit för dålig. Byggherrarnas eget intresse av att ta ansvar för samhällskraven har uppenbarligen också varit skiftande.

För de stora och erfarna byggherrarna, som utgör en mindre och mer homogen grupp än de övriga byggherrarna, bör systemet vara smidigt och öppet för att erbjuda olika alternativ för dem som har höga ambitioner och goda förutsättningar att fylla samhällskraven, och vara effektivt mot dem som inte har det i lika hög utsträckning. Systemet måste även kunna tillämpas flexibelt för att passa alla dem med olika grader av vilja och förmåga.

De systemändringar som föreslås är främst inriktade på ökad effektivitet genom tydligare krav på kontroll, starkare ställning för den kvalitetsansvarige, och en förbättrad tillsyn. Ändringarna kommer att beröra alla byggherrar, men betyda mest för dem som inte tar sitt fulla ansvar av egen kraft och eget intresse. Lagstiftningen kan och bör ge tydligare signaler om att det är nödvändigt att skaffa sig den kompetens och det intresse som behövs för att uppfylla samhällets krav. Det handlar således inte om att frånta byggherren ansvaret, utan att denne inte ska kunna undandra sig ansvaret.

För byggherrar som tar sitt ansvar självmant, ska systemet lämna vägen så fri som möjligt. För dem bedöms ändringarna inte betyda mycket eller kunna vara till viss fördel, genom att bygglovet kan innebära klartecken att bygga och inte måste efterlämna några frågor till en bygganmälan. Men ingenting hindrar att bygglov söks och ges tidigt och på i princip samma underlag som i dag, och med villkor att anmälan ska göras och förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven redovisas innan arbetena påbörjas. Det enda som skulle kunna hindra detta vore att byggnadsnämnden vid samrådet efter bygglovsansökan finner det omöjligt eller osannolikt att väsentliga samhällskrav kan uppfyllas. Då finns hinder för bygglov, men även god och tidig information om vad som felas eller fodras för få bygglov. Ännu tidigare information kan ges om byggherren själv är osäker om något krav och begär ett förhandsbesked. Detta utvecklas närmare i avsnitt 10.9.

På så sätt är systemet ägnat att vara mera flexibelt än i dag. Byggherren kan själv välja vid vilken tidpunkt och i vilken utsträckning han ska redovisa de tekniska egenskapskraven. Förhandsbesked kan begäras mycket tidigt på ett mycket begränsat underlag. Bygglov kan sökas tidigt på ett delvis redovisat underlag,

eller senare på ett mer komplett underlag. Den enda absoluta gränsen är att arbetena inte får påbörjas innan en tillräcklig redovisning och bedömning skett.

Byggnadsnämnden bestämmer vilket beslutsunderlag som krävs och kan begära in de handlingar som behövs för beslut om bygglov. Men alla frågor måste således inte ha klarats ut och alla handlingar behöver inte vara inlämnade före beslutet. Handlingarna behöver heller inte vara särskilt omfattande och utförliga. Det bör vara en väsentlig och speciell uppgift för den kvalitetsansvarige att se till att byggnadsnämnden får ett adekvat beslutsunderlag för att kunna bedöma förutsättningarna för att de tekniska egenskapskraven blir uppfyllda.

Byggherrar som kvalificerar sig i särskild ordning

Målsättningen bör vara att fler byggherrar tillämpar kvalitetssäkringssystem som ger rimliga och trovärdiga garantier för att samhällskraven blir uppfyllda, och därigenom möjliggör en förenklad tillsyn från byggnadsnämndernas sida. Sådana system kan utformas och utvecklas på flera sätt. De kan omfatta hela eller delar av byggprojektet, byggprocessen och regelverket, och utvecklas av enskilda byggherrar, byggbranschens organisationer eller företag och organisationer inom kontrollbranschen, och ske i samverkan med tillsynsmyndigheter och officiella ackrediterings- och certifieringsorgan. Lagstiftningen bör så långt möjligt verka för en sådan utveckling genom att dels ställa tydliga och fasta krav på byggherrarnas resultat, för att skapa behov av kvalitetssäkring, dels också ställa krav på byggnadsnämnderna att vara tillmötesgående mot dem som skaffar sig sådana system och förmår leva upp till kraven.

Det är emellertid inte ändamålsenligt att i lagen bestämma vilka tillsynsmoment som byggnadsnämnden kan eller ska avstå ifrån med utgångspunkt från att byggherren har ett visst kvalitetssäkringssystem. Detta bör vara något för byggnadsnämnderna att bedöma från fall till fall. Byggnadsnämnden kan i dag avstå helt från byggsamråd och beslut om kontrollplan, och nämnden föreslås kunna avstå från motsvarande även i fortsättningen och även från det föreslagna slutsamrådet om antingen projektet är mycket enkelt eller byggherren mycket kvalificerad.

Byggnadsnämnderna har således ett stort utrymme för att göra egna bedömningar, vilket kan medföra att en och samma byggherre

kan bedömas något olika i olika kommuner. Det bör emellertid vara upp till byggherren att ge byggnadsnämnden ett underlag för att bedöma kvalifikationerna genom att visa dem genom goda resultat i praktiken eller på ett papper från ett officiellt certifierings- eller ackrediteringsorgan. För att samma krav ska gälla och bemötandet bli lika i alla kommuner fodras att kravnivån läggs fast officiellt och byggherren ges möjlighet att formellt meritera sig som kvalificerad byggherre med riksbehörighet. Det förutsätter införandet av ett godkänt system för certifiering av byggherrar eller ackreditering av byggkontroll, som är väl definierat och specificerat i fråga om kraven på såväl byggnadsverk och byggkontroll som certifiering och ackreditering.

Systemet för kvalitetssäkring måste avse att byggherrens kontroll är tillförlitlig inte bara i teknisk mening utan även i fråga om de bedömningar av utrymmet för tolkning och tillämpning av egenskapskraven som läggs till grund för kontrollen. Denna ska ju avse att en tänkt lösning håller sig inom gränserna för det tolkningsutrymme som föreskrifterna medger, eftersom olika meningar ibland kan råda. Anspråken på att särskilt kvalificerade byggherrar ska ges ett särskilt förtroende och formella lättnader måste ses mot bakgrunden av byggherrens intresse av att själv råda över tolkningsutrymmet avseende egenskapskraven.

För att vara trovärdig som kvalificerad byggherre måste denne emellertid ha tillgång till egna sakkunniga, vilkas självständiga bedömningar kan respekteras av både byggherren och byggnadsnämnden. Det förutsätter att utrymmet för skilda bedömningar begränsas genom att föreskrifterna görs tydligare, och framför allt att trovärdigheten och likvärdigheten av kompetensen hos både fristående och andra sakkunniga förstärks genom krav på certifiering. Att byggherren har tillgång till certifierad sakkunnig personal för kontrollen avseende de väsentliga egenskapskraven är den kanske viktigaste förutsättningen för att kunna aspirera på rollen som kvalificerad byggherre. Krav på att endast certifierade sakkunniga får anlitas kan emellertid inte ställas på alla byggherrar, och bör därmed inte ställas i lagen. Det måste komma från byggherrarna själva.

Slutsatsen är således att byggherren även fortsättningsvis ska ha ansvaret för kontrollen. Stödet som han ska ha kan dock varieras beroende av erfarenhet, tillgång till kompetens och projektets storlek.

10.5.2 Den kvalitetsansvariges roll

Kommitténs bedömning och förslag
Den kvalitetsansvarige har en potentiellt viktig funktion, men en osäker ställning och alltför begränsade uppgifter, och föreslås därför att

- ges ett tydligare samhälleligt uppdrag, utökade uppgifter och en mer oberoende ställning,
- bidra till underlaget och tillse förutsättningarna för bygglov och slutbevis,
- företrädesvis vara certifierad och fristående från ansvar för projektering och produktion,
- i mindre komplicerade ärenden kunna godtas utan riksbehörighet,
- i okomplicerade ärenden kunna undvaras helt,
- behålla benämningen kvalitetsansvarig.

Gällande bestämmelser

För alla byggnadsåtgärder som kräver bygganmälan och för rivningar eller andra åtgärder som kräver rivningsplan ska en kvalitetsansvarig utses av byggherren. Från detta krav finns inga undantag. Det innebär att en kvalitetsansvarig krävs för en rad både stora och små, komplicerade eller enkla åtgärder, allt ifrån nybyggnad, tillbyggnad eller väsentlig inre ändring av byggnad till uppförande av plank och murar eller anläggande av parkeringsplatser. Dessutom krävs en kvalitetsansvarig för alla rivningar och sådana utrivningar vid ombyggnader som innehåller farligt avfall. Undantag från kravet på bygganmälan och därmed kravet på kvalitetsansvarig gäller i princip enbart för uppförande av s.k. friggebodar, ekonomibyggnader för jordbruket och andra åtgärder som är generellt undantagna från bygglovsplikten, samt för vissa åtgärder där stat eller landsting är fastighetsägare. Varken anmälningsplikten eller kravet på kvalitetsansvarig kan påverkas av kommunerna genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

För skilda delar av ett projekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem ska samordna deras uppgifter. Den kvalitetsansvarige ska se till att beslutade kontrollplaner och rivningsplaner följs och nödvändiga kontroller utförs för att byggnaden eller anläggningen

ska kunna antas komma att uppfylla samhällskraven. Den kvalitetsansvarige ska vara närvarande vid byggsamråd, besiktningar, kontroller och rivningar.

Till kvalitetsansvarig får utses endast den som är certifierad som riksbehörig eller godkänd av byggnadsnämnden för visst arbete. Det sistnämnda gäller utan inskränkningar och minimikrav på kompetens. För att få riksbehörighet ställs utförliga kompetenskrav, medan nämnden i det enskilda fallet kan göra en mera fri prövning, grundad på personkännedom och på kunskap om kontrollbehovet i det enskilda projektet4. Något krav på att en inte riksbehörig kvalitetsansvarig ska ha en motsvarande kompetens finns inte.

Om byggnadsnämnden finner att den kvalitetsansvarige har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden besluta att en annan kvalitetsansvarig ska utses. I de fall den kvalitetsansvarige har riksbehörighet ska byggnadsnämnden anmäla sitt beslut till det organ som meddelat riksbehörigheten, som då kan återkallas. Byggnadsnämnden kan inte avstänga en misskötsam kvalitetsansvarig från verksamhet inom kommunen. Kraven på kvalitetsansvarig regleras i 9 kap. 13–15 §§.

Bakgrund och syfte

Begreppet och funktionen kvalitetsansvarig infördes i och med ändringen av kontrollsystemet 1995, då begreppet och kravet på ansvarig arbetsledare avskaffades i lagstiftningen. En ansvarig arbetsledare skulle finnas för alla arbeten som kräver lov, men för mindre arbeten kunde nämnden bestämma att avstå från kravet. Den ansvarige arbetsledarens uppgift var att leda och ha fortlöpande tillsyn över arbetena så att de utförs på föreskrivet sätt[5]. Motivet för ändringen var att den ansvarige arbetsledaren felaktigt uppfattades som byggnadsnämndens förlängda arm (prop. 1993/94:178 s. 79), dvs. kunde anses ha någon form av samhälleligt uppdrag och ansvar. Så skulle uppgiften alltså inte uppfattas, trots att den då även omfattade tillsyn av sådana föreskrifter som byggnadsnämnden kunde meddela i bygglovet.

Den kvalitetsansvarige skulle ha en tydligare egen roll och mer avgränsade uppgifter, som enligt PBL varken skulle innefatta något ledningsansvar eller annat ansvar för projektet eller något tillsynsansvar å byggnadsnämndens vägnar för samhällets krav. Det ingår

inte i den kvalitetsansvariges uppgifter att se till att givet bygglov följs och att eventuella avvikelser rapporteras till nämnden. Den kvalitetsansvarige skulle enbart se till att de tekniska egenskapskraven kontrolleras så att de kan antas bli uppfyllda.

Den kvalitetsansvarige avsågs inte – benämningen till trots – ta över någonting av byggherrens ansvar för vare sig kontroll eller kvalitet. Avsikten var i stället att öka byggherrens kompetens för egenkontroll och därigenom minska behovet av en detaljerad myndighetskontroll. I uppgiften ingick att se till att byggherrens kontroll även omfattade de anlitade entreprenörernas arbeten eller att även dessa utförde en tillfredsställande egenkontroll. Enligt förarbetena borde den kvalitetsansvarige därför företrädesvis utses inom byggherrens organisation eller anlitas på konsultbasis. Det finns inget formellt hinder för byggherren att utse någon hos entreprenören som kvalitetsansvarig, men detta ansågs inte vara en normalt önskvärd ordning.

Den kvalitetsansvarige har inga befogenheter gentemot byggherren. Rättar sig inte byggherren efter den kvalitetsansvariges berättigade anvisningar eller driver arbetena i strid mot kontrollplanen eller gällande föreskrifter, måste den kvalitetsansvarige, för att kunna behålla sitt förtroende i egenskap av kvalitetsansvarig, lämna sitt uppdrag (prop. 1993/94:178 s. 81).

I annat fall kan byggnadsnämnden besluta att byggherren ska utse en annan person som kvalitetsansvarig.

Erfarenheter och synpunkter

Den kvalitetsansvarige (KA) har den mest omdiskuterade rollen i det nuvarande systemet. Problem och synpunkter har framförts gällande den kvalitetsansvariges funktion och berättigande i systemet, uppgifter och ansvar i processen, ställning och befogenheter i organisationen samt nödvändiga kompetens och formella behörighet. Vidare har benämningen ifrågasatts. Även frågan om en kvalitetsansvarig ska behövas i alla ärenden har diskuterats. En annan återkommande fråga har varit om funktionen bör kompletteras eller ersättas med andra nyckelpersoner eller ska vara den ende i processen med ett i lagen givet uppdrag och formellt kompetens- och behörighetskrav.

Den kvalitetsansvariges funktion och berättigande i systemet har ifrågasatts. Byggherren sägs ha tillgång till fullt kompetenta pro-

jektörer, konstruktörer och andra konsulter på marknaden. Det behövs ingen förmedlande länk mellan byggherrens tydliga ansvar för kontroll och kvalitet och de anlitade konsulternas uppdrag att leverera just detta. Den samordnande rollen läggs lämpligen på en ansvarig projekt- eller projekteringsledare, som dock inte behöver utses eller ges några uppgifter eller underställas några krav från samhällets sida. Byggnadsnämndens uppgifter bör utföras av byggnadsinspektörer och byggherrens ärenden av dennes egna medarbetare. Mellanhänder kan enbart leda till att ansvarsförhållandena kompliceras och fördunklas, såsom åstadkommits genom kravet på en kvalitetsansvarig. Behovet av en kvalitetsansvarig har av många ifrågasatts i enkla ärenden.

Den kvalitetsansvariges uppgifter anses vara både otillräckliga, otydliga och orealistiska. En kvalitetsansvarig ska se till att beslutad kontrollplan följs och nödvändiga kontroller utförs, men borde först och främst ha i uppgift att se till att kontrollplanen upprättas och sist och slutligen att den även avslutas och avrapporteras till byggnadsnämnden. Det skulle göra funktionen mera meningsfull och systemet mera effektivt. Den kvalitetsansvariges närvaroplikt vid kontrollerna anses vara orealistisk och i viss mån onödig eller opraktisk. Den kvalitetsansvariges huvuduppgift måste vara att se till att det finns ett fungerande och pålitligt kontrollsystem, inte att själv följa upp det i varje steg.

Den kvalitetsansvariges ansvar blir otydligt dels därför att uppgifterna är otydliga och otillräckliga, dels därför att ansvaret inte kan brytas ut ur byggherrens ansvar och inte bygger på några egna befogenheter, dels därför att byggnadsnämnden ändå i viss mån och vissa situationer kan utkräva ett ansvar.

Den kvalitetsansvariges ställning anses besvärlig, med inbyggda och oförenliga lojalitetskrav i vissa fall till både byggherren, byggnadsnämnden och byggentreprenören, men utan tydliga egna möjligheter att agera gentemot någon. Att krav på kompetens och behörighet inte ställs i alla situationer undergräver ytterligare auktoriteten. En kvalitetsansvarig anses behöva ha en oberoende ställning, fristående från både byggherrens och byggentreprenörens egenintressen.

Den kvalitetsansvariges kompetens och behörighet anses vara alltför vagt reglerade och möjligheterna till undantag för stora. Både kompetenskraven för riksbehörighet och behörighetskraven för att kunna utses anses för lågt ställda i regelverket och för enkla att kringgå av kommunerna. Det anses fel att byggnadsnämnderna inte

i första hand måste kräva en riksbehörig, utan även när sådan finns kan godta någon annan utifrån egna bedömningar, utan krav på att denne ska ha en motsvarande kompetens. Det anses också fel att en kvalitetsansvarig alltid måste utses, men inte alltid måste ha den kompetens som gör rollen befogad utan kan personifieras av byggherren själv.

Behovet av kompetens och krav på behörighet har framhållits för många andra aktörer i nyckelställning, både som alternativ eller komplement till en kvalitetsansvarig och som generell metod att lyfta kunskapsnivån i byggbranschen. Aktörer som nämnts är byggherren själv, projekteringsledaren, byggledaren, VVS-installatören och främst bland alla den ansvarige arbetsledaren. Denne anses till skillnad mot den kvalitetsansvarige ha en naturlig ställning och tydliga befogenheter i projektorganisationen, och därmed bättre förutsättningar att tillse samhällets krav.

Benämningen på den funktion som idag kallas kvalitetsansvarig är en symbolfråga som tilldrar sig många synpunkter. Den nuvarande benämningen anses vara felaktig i förhållande till uppgifterna och ansvaret samt vilseledande och viktig att ändra. Många alternativa och kreativa benämningar har också föreslagits, men konsekvenserna och nyttan av en ändring har även ifrågasatts.

Några förslag:

- Kontrollansvarig, kommunikationsansvarig
- Samhällskravsansvarig eller samhällskravsbevakare,
- Ansvarig konsult eller kontrollant,
- Ansvarig projekteringsledare eller byggledare,
- Ansvarig arbetsledare,
- Kvalitetssäkrare, kvalitetsövervakare, kontrollsamordnare, byggrevisor.

Överväganden och förslag

Utgångspunkter

Byggherren ska ha stor frihet att utforma sin projekt- och byggorganisation, välja sina egna medarbetare och utveckla ett eget kvalitetssäkringssystem eller utnyttja ett oberoende kontrollorgan. Samhället ska bara kräva att en funktionär hos byggherren har uppdraget och kompetensen att tillse att denne tillgodoser samhällets intressen. Uppdraget kräver självständighet. Detta ska tillgodoses

genom att kompetensen och behörigheten för uppdraget ska förutsätta förmåga att bedöma och beakta uppdragets förenlighet med andra uppdrag i projektet och positioner i organisationen.

Det har från flera håll och i olika sammanhang framhållits att kompetensen inom byggbranschen ligger på en alltför låg nivå, och att detta direkt avspeglar sig i det byggda resultatet. Det har på denna grund begärts att krav på formell kompetens och behörighet ska ställas på en rad viktiga aktörer i ett byggprojekt, alltifrån byggherren själv till dennes anställda eller anlitade medarbetare i nyckelpositioner. Sådana bestämmelser finns i en rad andra länder, och har tidigare tillämpats i Sverige i fråga om ansvarig arbetsledare.

Den principiella skillnaden mellan en ansvarig arbetsledare och en kvalitetsansvarig är att den förra funktionen normalt behövs och ingår i varje projektorganisation, medan den senare är ett tillägg som samhället initierat och givit särskilda uppgifter. Det innebär bl.a. att den kvalitetsansvarige generellt sett kan ha en självständig roll i projektet, medan en ansvarig arbetsledare alltid representerar byggherren eller byggentreprenören. Likadant är det med övriga funktioner och funktionärer i projektet för vilka samhället skulle kunna ställa upp formella kompetens- och behörighetskrav.

I valet mellan att ange vilka funktioner som ska finnas och personer som får finnas i ett byggprojekt, och att överlåta åt byggherren att på eget ansvar forma sin organisation och ställa krav på sina medarbetare, med tillägg enbart av en person med speciell funktion och kompetens för att bevaka samhällets intressen, förordas den senare inriktningen. Kommittén har gjort bedömningen att inriktningen bör vara att en kvalitetsansvarig med främst övervakande uppgifter och kompetens, är mest förenlig med byggherrens ansvar och i viss mån också ett komplement till byggnadsnämndens tillsynsansvar, och innebär att samhället tar på sig ett mer begränsat men kanske väl så effektivt utbildningsansvar.

Behov

Så länge samhället lägger ett betydande ansvar på byggherren, men inte utesluter någon från att ta på sig detta ansvar och utöva denna roll, finns från samhällets sida ett uppenbart behov av att byggherren har medarbetare med en tillräcklig kompetens. Behovet kan mötas antingen genom att krav på viss yrkes- och regelkunskap ställs på ett urval befattningshavare i byggherrens organisation,

eller genom att någon eller några utses att speciellt bevaka samhällets krav.

Den ena möjligheten utesluter inte den andra, men den för byggherren minst ingripande, för samhället mest ändamålsenliga och för ansvarsfördelningen minst omvälvande vägen är, att byggherrens organisation och val av medarbetare i huvudsak får förbli byggherrens ensak, medan samhället endast tillförsäkrar sig att någon eller några särskilt ska bevaka samhällets krav. Vederbörande benämns i dag och föreslås att även i fortsättningen benämnas kvalitetsansvarig (KA), av skäl som redovisas längre fram.

Funktion

Det är byggherrens ansvar att se till att samhällskraven tillgodoses och att kontroller görs i tillräcklig omfattning. Den kvalitetsansvarige ska se till att nödvändiga kontroller utförs. Skillnaden ser ut som en lek med ord, men innebörden är att byggherren har ansvaret och den kvalitetsansvarige är redskapet för att fylla samhällskraven. Den kvalitetsansvarige har således den dubbla funktionen att vara redskap för både samhällets och byggherrens intressen, som förutsätts sammanfalla genom att byggherren kan utkrävas på ansvar om han inte tillgodoser samhällskraven.

Inga förändringar föreslås i dessa avseenden. En kvalitetsansvarig ska ha en viktig funktion för både byggherren och samhället, och vara den ende i byggherrens organisation som har ett reglerat samhälleligt uppdrag. Även byggherren har reglerade skyldigheter å samhällets vägnar, men är sin egen uppdragsgivare och ska normalt också vara den kvalitetsansvariges uppdragsgivare. Det ger den kvalitetsansvarige en problematisk dubbel roll, som i grunden är oundviklig. Den rollen behöver klargöras, framför allt i fråga om relationen till byggnadsnämnden.

Av förarbetena till nu gällande bestämmelser framgår att den kvalitetsansvarige inte tänktes fungera som byggnadsnämndens förlängda arm. Syftet var i stället att minska behovet av en detaljerad myndighetskontroll, dvs. att minska behovet av tillsyn från byggnadsnämndens sida. Men en kvalitetsansvarig skulle kunna komma till bättre nytta än så. En kvalitetsansvarig är utomordentligt välplacerad och har goda andra förutsättningar att fungera som nämndens observatör och rapportör hos byggherren. En sådan funktion skulle förstärka den kvalitetsansvariges roll, avlasta och

effektivisera byggnadsnämndens tillsyn, och vara fullt förenlig med uppdraget för byggherren. Rollen skulle bli jämförlig med ett vanligt revisorsuppdrag.

Genom att via den kvalitetsansvarige ha en indirekt insyn i ett projekt skulle byggnadsnämnden få ett ytterligare minskat behov av egen direkt tillsyn. En tidig information om uppkommande problem skulle även kunna minska behovet av ingripanden, eftersom byggherrens motiv för egna och förebyggande åtgärder skulle kunna bli desto större.

I dag finns ingen skyldighet för någon att underrätta byggnadsnämnden i händelse något kontrollresultat framkommer eller problem uppstår som innebär att alla samhällskrav inte kan antas bli uppfyllda. Varken byggherren, den kvalitetsansvarige eller eventuella fristående sakkunniga är skyldiga att rapportera att begärda verifikationer inte kommer att kunna lämnas. Först om och när slutbevis begärs eller byggnadsnämnden utövar tillsyn, kan eventuella brister i förutsättningarna att utfärda slutbevis eventuellt upptäckas. Konsekvenserna kan då bli dryga för byggherren eller bestående för brukarna och miljön.

För att byggnadsnämndens tillsynsansvar ska kunna utövas så effektivt som möjligt måste relevant information kunna hämtas in och beaktas i tid och inte sparas till slutskedet. Nämnden måste antingen utföra egna återkommande inspektioner eller ha någon ansvarig rapportör på platsen, som omgående slår larm om problem uppstår som kan få konsekvenser för samhällets krav. Det senare är det enda möjliga och rimliga, och en lämplig uppgift för en kvalitetsansvarig. Denne bör ha som huvuduppgift att övervaka att hinder för slutbevis inte uppkommer, och vid indikationer på att hinder kan uppkomma meddela byggherren och vid problem underrätta byggnadsnämnden. Det ställer stora krav på den kvalitetsansvariges integritet, som måste ha starkt stöd i lagstiftningen.

En kvalitetsansvarig har inte och ska inte ha något mandat att ingripa mot andra aktörer. Det hade föregångaren, den ansvarige arbetsledaren, vilket gav denne en stark men också svår ställning i projektet, med ansvar för att både leda, kontrollera och korrigera utförandet av arbetena. En kvalitetsansvarig ska inte ersätta eller överordnas andra ansvariga och kompetenta funktionärer i byggherrens organisation. Han eller hon ska komplettera dem och enbart vara byggherrens informatör och rådgivare, men också byggnadsnämndens rapportör. Problemet med att fylla båda dessa funktioner ska varken underskattas eller överdrivas. Den kvalitets-

ansvariges rapportering kan ge nämnden underlag för att ingripa mot byggherren, och därmed skapa en motsättning och ett minskat förtroende mellan byggherren och den kvalitetsansvarige. Men den kvalitetsansvariges rapportering till byggnadsnämnden kan även ge byggherren information och incitament för att förebygga ingripanden från nämnden. En kvalitetsansvarig ska fungera som en förmedlande länk mellan byggherren och byggnadsnämnden, vara en garant för att båda har tillgång till god och lika information. För byggherrar som enbart ser en fara i att en kvalitetsansvarig har en sådan funktion kan denna vara desto viktigare för samhället.

I dag kan en kvalitetsansvarig vid bristande gehör från byggherren endast lämna sin post eller riskera att skiljas från sitt uppdrag av byggherren eller byggnadsnämnden. Det innebär att den som är tillsatt för att bevaka kontrollen av samhällskraven lämnar sitt uppdrag när problem uppstår och vederbörande kan behövas som bäst. Detta kan jämföras med att utkiken lämnar skeppet när stormen kommer. En ny måste mönstra på, men har begränsade möjligheter att få god inblick och utblick i ett framskridet och ostadigt läge. En rapporteringsskyldighet till byggnadsnämnden utesluter inte möjligheten att en kvalitetsansvarig måste avgå och kan innebära en ökad risk för konflikt med byggherren, men en mycket förutsebar risk, som båda parter har anledning att undvika och möjlighet att förebygga. Klara regler och tydliga uppgifter är de främsta förutsättningarna för att en kvalitetsansvarig ska kunna fullgöra sin funktion. Det har övervägts att en kvalitetsansvarig skulle kunna utses och avsättas enbart av byggnadsnämnden, men det vore att utgå ifrån och befästa att byggherren och den kvalitetsansvarige står för motstridiga intressen, vilket är en oriktig och ofruktbar utgångspunkt.

Den kvalitetsansvarige ska kunna ge byggnadsnämnden beslutsunderlag även i inledande och avslutande skeden, inför beslut om bygglov respektive slutbevis. En kvalitetsansvarig ska inledningsvis ta fram ett förslag till kontrollplan och annat underlag för byggnadsnämndens beslut om bygglov med avseende på de tekniska egenskapskraven, och avslutningsvis ta fram ett underlag för byggherrens begäran och byggnadsnämndens prövning av slutbevis. En kvalitetsansvarig förutsätts därför komma in tidigt i projektet och följa upp det ända till ibruktagandet. Lämplig person ska föreslås redan i bygglovsansökan och beslutas i bygglovet.

Den kvalitetsansvarige skulle även enligt förarbetena till nuvarande bestämmelser kopplas in tidigt i byggprojektet. Betydelsen av

att vara med redan på projekteringsstadiet framhölls i propositionen, liksom vikten av tidiga samråd och tidiga ingripanden från nämnden för att förebygga behovet av rättelser i efterhand (prop. 1993/94:178 s. 81). Det nuvarande systemet medger allt detta, men kräver och förutsätter det inte, utan karakteriseras tvärt om av att ingen kvalitetsansvarig krävs och ingen tillsyn sker förrän i anslutning till byggstarten.

Ambitionerna att få in en kvalitetsansvarig tidigt i projektet kan enligt förslaget förverkligas åtminstone på så sätt att en kvalitetsansvarig ska introduceras redan eller senast i bygglovsansökan, och vara på plats vid första samrådet. Därefter ska den kvalitetsansvarige övervaka projektet i den utsträckning som krävs för uppdraget att inför slutbevis avge utlåtande över vad kontrollerna givit eller i övrigt framkommit om projektets kvaliteter med avseende på samhällskraven.

Ställning

Det är angeläget att en kvalitetsansvarig har en oberoende ställning. Däremot är det inte möjligt för byggnadsnämnden att pröva om denne har ett anställningsförhållande eller annan beroendeställning till någon annan än byggherren. Det är inte heller på den grunden möjligt att avvisa även en certifierad, riksbehörig kvalitetsansvarig. Det måste i stället ankomma på denne, och på certifieringsorganet, att styrka en förmåga till självständighet gentemot alla omgivande egenintressen.

Det är önskvärt att en kvalitetsansvarig har en stark ställning i organisationen, liknande en revisors, och inte har några andra uppgifter eller förpliktelser i projektet. Men i praktiken är detta inte alltid möjligt eller nödvändigt att hävda. Uppgifterna som kvalitetsansvarig skulle kunna förenas med något strategiskt uppdrag, exempelvis som byggherrens projekteringsledare. Det skulle bl.a. möjliggöra en mycket tidig medverkan i projektet. Det är också ofrånkomligt och i vissa fall praktiskt att den kvalitetsansvarige i mindre ärenden även har andra roller och uppgifter i projektet, t.ex. att vara byggledare eller arbetsledare.

I många fall innebär det att den kvalitetsansvarige hämtas från byggentreprenören. Eftersom entreprenörens egenkontroll är väsentlig för byggherrens egenkontroll har den kvalitetsansvarige möjlighet att spela en viktig roll i den positionen, särskilt som ve-

derbörande mestadels befinner sig på byggplatsen. Dock innebär detta att beställarens kontroll överlåts åt utföraren, vilket inte kan accepteras annat än i mindre komplexa ärenden.

Uppgifter

En kvalitetsansvarig ska ha tre huvuduppgifter, nämligen att ge underlag för att bygglov kan ges, se till att bygglovet följs, och ge underlag för att slutbevis kan meddelas. Det underlag för bygglov som avses är redovisning av möjligheterna att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Det kräver ett begränsat och överskådligt beslutsunderlag, som lämpligen tas fram av den kvalitetsansvarige ihop med ett förslag till kontrollplan, och jämte detta gås igenom vid det tidiga samrådet. Avsikten är att bygglovet inte ska försenas p.g.a. att byggnadsnämnden kräver nya eller ändrade handlingar, utan nämnden ska fatta beslut med utgångspunkt från det underlag byggherren tillsammans med den kvalitetsansvarige tar fram, vilket ställer stora krav på den senare.

Den kvalitetsansvarige ska därefter bevaka att bygglovet följs upp såväl när det gäller de fastställda ritningarna som de beslutade kontrollerna och eventuella föreskrifterna avseende de tekniska egenskapskraven, och vid eventuella avvikelser informera byggherren och vid behov även byggnadsnämnden. I dag har en kvalitetsansvarig endast i uppgift att se till att beslutade kontrollplaner följs och nödvändiga kontroller utförs. Om en kvalitetsansvarig utför dessa uppgifter – och kontrollerna ger förväntat resultat – ska byggnadsnämnden utfärda slutbevis. Man kan därför säga att den kvalitetsansvariges uppgift redan i dag är att se till att byggherren håller koll på att inga hinder för slutbevis uppkommer. Den uppgiften bör utökas till att å både byggherrens och byggnadsnämndens vägnar bevaka att nödvändiga kontroller utförs och även genomförs i enlighet med uppställda krav, och att annars slå larm. Vad det innebär och vilka insatser och vilken närvaro det kräver får bedömas från fall till fall, bestämmas och dokumenteras vid samrådet, samt fastställas i bygglovsbeslutet. Det är viktigt att den kvalitetsansvariges uppgifter i det enskilda fallet blir mycket tydligt klargjorda.

Den kvalitetsansvarige ska avslutningsvis sammanställa ett underlag för att byggherren ska kunna begära och byggnadsnämnden besluta om slutbevis. Underlaget ska innehålla ett utlåtande avse-

ende om bygglovet har följts och de tekniska egenskapskraven uppfyllts, grundat på hur kontrollerna utfallit och vad som i övrigt kan iakttas eller antas. Underlaget ska gås igenom och slutsatser dras vid ett slutsamråd, som ska klargöra alla eventuella ytterligare förutsättningar för att slutbevis ska kunna meddelas. Syftet är återigen att byggnadsnämndens beslut inte ska dra ut på tiden i avvaktan på ytterligare handlingar och redovisningar. Den kvalitetsansvarige ska sammanställa underlaget för byggnadsnämndens bedömning och beslut.

Utbildning och behörighet

Funktionen kvalitetsansvarig har funnits i över tio år. Det borde efter så lång tid och inför utökade uppgifter inte finnas någon marknadsmässig eller annan anledning att kompromissa med kraven på certifiering och fristående ställning. Emellertid är tillgången till och förutsättningarna att utöva den specialistkompetens den kvalitetsansvarige skulle behöva ojämn över landet. Ett absolut krav på certifiering och oberoende har befarats leda till byggstopp i mindre kommuner och åtminstone övergångsproblem även i andra kommuner.

Mot detta kan invändas att det under de senaste tio åren genomförts en hel del byggprojekt även i mindre kommuner, med – som måste förmodas – biträde av en kvalitetsansvarig som godtagits i ärendet av byggnadsnämnden. I vissa fall har byggherren själv godtagits, men inte p.g.a. att professionella kvalitetsansvariga saknats, utan att därför att professionell kompetens inte ansetts nödvändig i enklare ärenden. Några hinder eller invändningar mot att de som professionellt fungerar som kvalitetsansvariga skaffar sig nödvändig utbildning och certifiering om lagen och byggnadsnämnderna så kräver, är svåra att finna. Marknaden sägs kunna leverera den kompetens samhället kräver.

De utvidgade uppgifter och den ökade självständighet som föreslås ställer emellertid nya och högre krav på den kvalitetsansvariges kompetens, vilket inte är lika motiverat och möjligt i alla ärenden. Om certifiering såsom föreslås förutsätter självständighet, och sålunda medför att man inte kan fortsätta en verksamhet hos en byggnadsentreprenör på orten, kan intresset av certifiering givetvis bli begränsat. Om certifiering å andra sidan aldrig är ett absolut krav, utan kan frångås i alla typer av ärenden, kan intresset likaså bli

begränsat, såsom det är i dag. Därför föreslås att certifiering inte ska vara ett generellt krav, men att kravet inte ska kunna frångås i alla typer av ärenden. Endast en certifierad kvalitetsansvarig ska kunna komma i fråga i ärenden som i teknisk komplexitet motsvarar eller överstiger nybyggnad av enbostadshus.

Det har föreslagits och övervägts att i enklare men inte helt okomplicerade ärenden återinföra kravet på en ansvarig arbetsledare med viss kompetens om både byggande och byggregler. Det har likaså från många håll begärts att det i regel ska finnas en ansvarig arbetsledare även vid sidan av en kvalitetsansvarig. Motiven för detta har varit att erfarenheterna av ansvariga arbetsledare har varit goda och att erfarenheterna som ansvarig arbetsledare har varit en god grund för rollen som kvalitetsansvarig. Inte minst i småhusärenden har en god kompetens i utförarledet ansetts vara minst lika viktig och kanske mer betydelsefull för resultatet än att en kontrollplan följs.

Ingenting hindrar att byggnadsnämnderna efterfrågar en kompetent ansvarig arbetsledare i rollen som kvalitetsansvarig när en certifierad sådan inte krävs. Starka skäl talar emellertid emot att samhället ställer formella kompetens- och behörighetskrav på olika befattningshavare i ett projekt och dikterar uppgiftsfördelningen och ansvarsförhållandet mellan dem, eller kräver olika slags befattningar i olika projekt.

En kvalitetsansvarig ska inte krävas alls vid enkla åtgärder, dvs. i relativt okomplicerade ärenden, exempelvis uppförande av plank eller ändring av byggnads yttre utseende i mindre känsliga områden.

Benämning

Beteckningen kvalitetsansvarig har varit missvisande från början, och skäl kan anföras för att genom en ändrad beteckning markera att funktionen förändras och rollen förstärks. En viktig förutsättning är emellertid att den nya benämningen är mer klargörande och rättvisande. Någon sådant förslag har inte framkommit. Genom kommitténs förslag till förstärkningar av lagstiftningen kommer den kvalitetsansvariges att bl.a. få i uppgift att bevaka en speciell kvalitet, nämligen den kvalitet som anges i beslutet om bygglov. Därmed kan benämningen kvalitetsansvarig bättre spegla de faktiska uppgifterna.

Bestämmelserna som rör den kvalitetsansvarige föreslås samlade i 9 kap. 2 § PBL. I 12 § samlas de bestämmelser som avser byggherrens och byggnadsnämndens skyldigheter att agera om den kvalitetsansvariges åsidosätter sina skyldigheter.

10.5.3 Byggnadsnämndens roll

Kommitténs bedömning och förslag
Byggnadsnämnden har i dag ett renodlat tillsynsansvar, men inget tydligt tillsynsuppdrag. Tvärtom anges i förarbetena att byggnadsnämndens åtgärder kan få motsatt effekt, dvs. leda till ett minskat engagemang från byggherren.

Kommittén finner att byggnadsnämnderna måste ta ett ökat ansvar för tillsynen av samhällets krav på bebyggelsen. Tillsynen bör förstärkas i tidiga och avslutande skeden. Avgift ska kunna tas ut för den tillsyn byggnadsnämnden finner nödvändig. Byggnadsnämnden ska ansvara för

- hur ett byggnadsverk får placeras och utformas,
- under vilka villkor arbetena får påbörjas och genomföras, och
- under vilka förutsättningar ett byggnadsverk får tas i bruk.

Gällande uppgifter och ansvar enligt PBL

Byggnadsnämnden ska pröva ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov enligt vissa regler, och har därutöver ett allmänt övergripande tillsynsuppdrag och vissa särskilt reglerade tillsynsuppgifter. Nämnden är sålunda både tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Som tillståndsmyndighet ska nämnden bestämma och ansvara för hur ett byggnadsverk får lokaliseras, placeras, utformas, användas eller ändras i dessa avseenden, eller om det får rivas samt om vissa markåtgärder får vidtas. Som tillsynsmyndighet ska nämnden övervaka efterlevnaden av PBL och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut (11 kap. 1 § PBL).

Byggnadsnämnden har sålunda ett tillsynsansvar som omfattar hela bygglagstiftningen, allt ifrån kraven på bebyggelsen, inklusive egenskapskraven i BVL, till reglerna om planläggning, lov och anmälan. Vidare omfattas alla utfärdade föreskrifter, gällande planer

och fattade beslut om lov eller i anslutning till bygg- eller rivningsanmälan.

Byggnadsnämnden förväntas således övervaka efterlevnaden av bygglagstiftningen i alla dessa avseenden, och ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse skett av gällande bestämmelser eller beslut. Hur detta ska gå till finns det särskilda regler för, men hur nämnden i övrigt ska övervaka efterlevnaden av bygglagstiftningen är bara delvis reglerat, avseende vilka åtgärder som nämnden ska vidta i anslutning till en bygg- eller rivningsanmälan. De föreskrivna uppgifterna är att i tillämpliga fall låta staka ut byggnaden, kalla till samråd, besluta om kontrollplan, ta ställning till kvalitetsansvarig, bedöma om en rivningsplan behövs och kan godtas, samt att utfärda slutbevis eller besluta om användningsförbud.

Direkta tillsynsåtgärder såsom besök och besiktningar på byggplatsen är inte reglerade. Behov av sådana åtgärder ska gås igenom och protokollföras vid byggsamrådet. Men tillsynsansvaret är inte begränsat till behov som kan förutses eller ärenden som pågår. Byggnadsnämnden har i lagstiftningen ett starkt stöd för att utöva den tillsyn som behövs för att övervaka efterlevnaden, men kan ta ut avgift endast för åtgärder i ärenden som pågår, och är i förarbetena starkt manad till återhållsamhet, för att inverka så litet som möjligt på byggherrens ansvar för kvalitet och kontroll (prop. 1993/94:178 s. 52).

Erfarenheter och synpunkter

Enligt Boverkets undersökningar och bedömningar ligger byggnadsnämndernas tillsyn på en mycket lägre nivå än som kan behövas och förväntas[3]. Därmed avses inte de tillsynsuppgifter som är föreskrivna i anslutning till bygganmälan, utan en brist på initiativ och aktivitet i övrigt för att tillse att regelverket följs och fungerar.

Från flera intresseorganisationers sida framhålls att byggnadsnämnderna måste ha och ta ett större ansvar för både prövning och tillsyn av att de tekniska egenskapskraven tillgodoses.

Från byggbranschens sida har anförts att byggnadsnämnderna ibland ställer högre krav än vad som har stöd i bestämmelserna utan att ta något ansvar alls till de ekonomiska konsekvenserna.

3 Boverkets rapport 24 oktober 2004, dnr 1109-2081/2004.

Överväganden och förslag

Byggnadsnämnden har i dag ett renodlat tillsynsansvar, men vad det kan innebära och hur det ska förenas med att byggherren har det fulla ansvaret för resultatet, förklarades inte närmare inför reformen 1995. Klart är att byggherren har och även fortsättningsvis ska ha ansvar för att utföra nödvändiga kontroller, upptäcka förekommande brister och vidta nödvändiga åtgärder.

Ingenting av detta förändras av att byggnadsnämnden skaffar sig viss insyn och gör de påpekanden man finner anledning till, vilket är minimiförutsättningarna för att nämnden ska kunna ha något ansvar alls. Detta inverkar inte på byggherrens ansvar för att relevanta åtgärder vidtas.

Byggherrens handlingsutrymme minskar givetvis ju mer precisa byggnadsnämndens påpekanden är, men nämnden måste kunna vara så tydlig som förhållandena kräver, utan att hämmas av eller hänvisa till att byggherren har ansvaret. Om byggnadsinspektören finner att exempelvis brandskyddskraven inte är uppfyllda, så måste detta givetvis påtalas och rent av följas upp utan att vare sig nämnden eller inspektören tar på sig något ansvar i händelse brand.

Nämnden skulle snarare ta på sig ett ansvar genom att inte vid behov göra påpekanden och kräva rättelser – eller ens skaffa sig viss insyn i projektet – när den faktiskt har ett tillsynsansvar. Det är inte givet att byggnadsnämndens tar på sig ett större ansvar genom en ökad tillsyn, vilket hittills har varit den uppfattning som framförs från många håll. Ansvaret kan anses öka likaväl genom en minskad eller utebliven sådan.

Byggnadsnämndens tillsynsroll kan förstärkas och förtydligas på främst tre sätt. Krav ska kunna ställas på intyg om kontroll av utförd projektering. Bindande besked ska kunna ges åt byggherren i fråga om bedömningar, avvägningar eller avsteg vid tillämpningen av samhällskraven. Möjligheter ska finnas att förhindra att byggnadsarbeten påbörjas och byggnadsverk tas i bruk om inte samhällskraven kan tillgodoses.

Det måste betonas att tillsyn är en myndighetsuppgift som gäller uppföljning – inte utformning – av beslut som fattas i politisk och demokratisk ordning. Tillsynsansvaret bör därför i hög grad kunna överlåtas på tjänstemän. Det måste tydliggöras att ansvaret innebär skyldighet – inte bara rättighet – att ingripa när fattade beslut frångås, regler överträds och krav eftersätts.

Tillsyn över byggandet förutsätter personella resurser och teknisk kompetens. Krav ställs i dag på att byggnadsnämnden ska ha biträde av minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Så ser inte verkligheten ut, trots att lagen är relativt tydlig. Det har övervägts att förstärka och förtydliga kraven främst när det gäller tillgången till teknisk kompetens, men det bör även fortsättningsvis vara en kommunal uppgift att besluta om behovet av personal, vilket på sätt och vis är i paritet med att byggherren ska ha motsvarande frihet och ansvar.

Tillsynsavgifter kan i dag i princip tas ut endast för besiktningar eller andra åtgärder som utförs på begäran av byggherren eller fastighetsägaren. Ökade avgifter och vidgade uttagsmöjligheter är fullt tänkbara, men tillämpningen en öppen fråga.

Tillsyn förtar inte byggherrens ansvar, det kompletterar och förtydligar hans beslutsunderlag. Regelverket är aldrig entydigt och efterlevnaden inte självklar på alla punkter. Tillsyn ska därför också ge byggherren stöd och underlag för att kunna ta ansvar.

Det ligger i sakens natur att nämnden vid sin tillsyn upptäcker fel som behöver rättas, och när så skett förklarar sig nöjd och sålunda direkt eller indirekt godkänner resultatet med avseende på samhällets krav. Detta är innebörden i det föreslagna och förstärkta slutbeviset. Däremot innebär det inte att byggnadsnämnden tar på sig något ansvar för resultatet. Det nämnden medger är att byggherren har tagit sitt ansvar, så långt det kan bedömas utifrån den kvalitetsansvariges slututlåtande.

Byggnadsnämnden ska utöva tillsyn på byggplatsen i den utsträckning som är bestämd eller bedöms vara påkallad, och kalla till nytt samråd om byggherren eller den kvalitetsansvarige så begär eller det finns särskild anledning.

10.6 Bygglovspliktens omfattning

Kommitténs bedömning och förslag
Bestämmelserna om bygglovsplikt och anmälningsplikt är i dag svåra att överskåda och i vissa fall svåra att tolka. Strukturen behöver förenklas, reglerna förtydligas och omfattningen – såväl som undantagen – ses över på vissa punkter. De huvudsakliga förändringar som föreslås innebär följande.

- Anmälningsplikten avskaffas och uppgår i bygglovsplikten.
- Bygglovsplikten blir generell och lika innanför och utanför områden med detaljplan, vilket bl.a. innebär att undantaget för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader avskaffas.
- Bygglovsfriheten för en- och tvåbostadshus förtydligas och utökas.
- Bygglovspliktiga anläggningar definieras övergripande i PBL och preciseras och förtecknas i plan- och byggförordningen (PBF).
- Det ska förtydligas att samhällets krav på bebyggelsen gäller oberoende av bygglovsplikten.

10.6.1 Bygglovspliktens funktion

Gällande bestämmelser

Samhällets inflytande över byggandet genom prövning eller tillsyn av olika byggåtgärder kanaliseras genom krav på bygglov respektive bygganmälan. Bygglovsplikten syftar till att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om en åtgärd är lämplig i sitt lokala sammanhang. Anmälningsplikten syftar till att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att utöva tillsyn över att åtgärden utförs på föreskrivet sätt. Bygglovsplikten och anmälningsplikten är delvis överlappande. Vissa åtgärder kräver lov men inte anmälan, andra enbart anmälan, och några fordrar bådadera.

Grunden för åtskillnaden mellan lov och anmälan ligger i en olika syn på olika byggåtgärder och samhällskrav. Några krav ses som statiska och låsta och anses främst tillgodose statens eller alla medborgares intresse, och behöver därför läggas till grund enbart för tillsyn från byggnadsnämndens sida. Andra krav ses som dynamiska och öppna och avse främst kommunens eller närområdesgivningens intresse, och ger därför anledning till och utrymme för en lämplighetsprövning från nämnden. Olika åtgärder kan beröras av endera eller bådadera sortens krav.

Bygglov fordras i princip endast för nybyggnad, tillbyggnad och ändring av byggnads yttre utseende eller användning, och prövningen gäller huvudsakligen byggnads läge, form och användning. Invändiga ändringar kräver enbart bygganmälan. Uppfyllandet av de inre egenskapskraven ska kontrolleras av byggherren under tillsyn av byggnadsnämnden.

Bygglov krävs enligt 8 kap. 1 § PBL för uppförande, tillbyggnad och väsentligt ändrad användning av byggnader samt för att inreda av ny bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri. Bygglov krävs enligt 8 kap. 2 § även för uppförande och ändring av ett antal specificerade andra anläggningar, alltifrån nöjesparker, djurparker och idrottsplatser till murar, plank och parkeringsplatser.

Bygglov krävs inte för ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket eller därmed jämförliga näringar, friliggande småbodar, skyddade uteplatser och vissa yttre ändringar avseende en- och tvåbostadshus, byggnader eller anläggningar för totalförsvaret, samt för vissa smärre anläggningar. Undantagen är reglerade i 8 kap. 1, 2, 4 och 10 §§.

Bygglov inom område med detaljplan krävs enligt 8 kap. 3 § för avsevärd ändring av byggnads yttre utseende, för skyltar och ljusanordningar, samt för uppförande och ändring av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket.

Bygganmälan krävs enligt 9 kap. 2 § för uppförande och tillbyggnad av byggnader, uppförande och ändring av bygglovspliktiga anläggningar, ändring av byggnad som berör bärande delar, avsevärt påverkar planlösningen, avser installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation, vatten och avlopp, samt för underhåll av byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser.

Bygganmälan krävs inte för generellt bygglovsfria åtgärder eller anläggningar, ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket, inre ändringar av byggnader som tillhör stat eller landsting, eller byggnader och anläggningar för totalförsvaret.

Bakgrund och syfte

Kravet att vissa byggåtgärder inte får utföras utan lov har funnits mycket länge. Anmälningsplikten skildes från bygglovsplikten först år 1995. Fram till dess omfattade bygglovsplikten i huvudsak även de åtgärder som i dag är enbart anmälningspliktiga.

Det mesta i dagens bygglovs- eller anmälningsplikt är sig likt från byggnadsstadgans tid. Även då (1959) krävdes lov för ny-, till-, på- eller ombyggnad, samt för väsentligt ändrad användning eller planlösning och väsentlig ändring av konstruktioner och installationer. Även de åtgärder som i dag kräver marklov eller rivningslov krävde då ”byggnadslov”.

Några skillnader var att lov krävdes för alla ändringar i strid mot gällande plan, och för utseendeändringar även utanför planlagda områden. Inom område med stadsplan krävdes byggnadslov för omfärgning av fasad som ej vetter mot kringbyggd gård, utbyte av taktäckningsmaterial, uppsättning eller väsentlig ändring av skylt eller ljusanordning. Betydligt färre anläggningar än i dag var lovpliktiga, i princip enbart plank, murar, cisterner och upplag.

Men i stort överensstämmer lovplikten från den tiden väl med vad som gäller i dag, även i ifråga om undantagen, exempelvis för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader. Mer har samhället av regelverket att döma inte utvecklats under 45 år. Även flera av de grundläggande begreppen och tillhörande tolkningsproblemen har följt med genom åren. Uttryck som 'avsevärt påverkar', 'väsentligen annat ändamål', 'mera väsentlig ändring', 'därmed jämförlig anordning' var problematiska redan på den tiden7. Den främsta principiella skillnaden mot i dag var att det i stort sett inte fanns möjligheter att variera lovplikten på lokal nivå. Möjligheterna att vidga och minska lovplikten infördes med PBL, och väckte på förhand viss kritik. Förändringen ansågs innebära en återgång till ett äldre rättstillstånd, där lovplikten bestämdes i lokala i byggnadsordningar, vilket skulle innebära oenhetliga krav och risk för godtyckliga detaljbedömningar som knappast hör hemma i plansammanhang8.

Remissinstanserna till utredningen Ny plan och bygglag (SOU 1979:66) hade mycket delade meningar i frågan, och i propositionen med samma titel uttrycktes farhågor för rättsosäkerhet och svåröverblickbarhet för allmänheten och i fråga om ökad lovplikt en impopulär roll för kommunerna. Främst för bevarandefrågornas skull föreslogs och infördes ändå denna möjlighet och även möjligheter att minska lovplikten genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser (prop. 1985/86:1 s. 254).

I propositionen angavs syftet med bygglovsplikten vara att samhället bör kunna pröva dels lokaliseringen i stort, bedömd från plansynpunkt, dels detaljplaceringen inom tomten samt utformningen m.fl. frågor av intresse främst för den närmaste omgivningen och dels byggnadens planlösning, tekniska utförande m.m. som framför allt berör de blivande brukarna (s. 253).

I propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. ansågs det sistnämnda syftet inte längre som giltigt. De betecknades som en sammanblandning av tillståndsgivning och kontroll och som en ologisk koppling mellan lokaliseringsfrågan och de tekniska egen-

skapskraven (prop. 1993/94:178 s. 55). På den grunden togs dessa krav bort från bygglovsprövningen, och delades bygglovsplikten upp i en lov- och en anmälningsdel, för åtgärder av betydelse för den yttre respektive den inre miljön.

Erfarenheter och synpunkter

Bygglovs- och anmälningsplikterna är föremål för synpunkter av många slag, alltifrån uppdelningen som sådan till omfattningen och utformningen av kraven. Nedan sammanfattas några synpunkter och erfarenheter.

Uppdelningen i en lov- och en anmälningsplikt

De huvudsakliga problem och synpunkter som framförts i fråga om uppdelningen av byggnadsnämndens myndighetsutövning i två skilda förfaranden har redovisats i avsnitt 10.1 och 10.2. Uppdelningen i en lov- och en anmälningsplikt utgör en del av dessa problem. Det är inte alltid lätt att veta om en åtgärd kräver det ena eller det andra eller bådadera. Byggnadsnämnden kan givetvis upplysa om detta och vid behov lägga sakerna till rätta, men det innebär ändå en ytterligare komplikation i kommunikationen, inte minst därigenom att bygglov kan sökas av vem som helst, men bygganmälan endast göras av byggherren.

Många projekt kräver både bygglov och bygganmälan. Åtskillnaden har ingen naturlig grund eller funktion i projektet, utan återspeglar enbart hur myndighetsutövningen är organiserad.

Bygglovspliktens omfattning

Bygglovsplikten i stort är inte ifrågasatt och det finns inga tydliga krav på en allmän nedskärning. Däremot finns det en diskussion om lovpliktens berättigande i speciella delar, med krav på förändringar mot både ökad och minskad lovplikt. Många anser att bygglovsplikten behöver utökas i områden utan detaljplan, främst för kulturskyddets skull. Krav på bygglov anses även behöva införas för inre ändringsåtgärder, som kan beröra tillgänglighet eller kulturvärden. Minskad bygglovsplikt – eller utökade undantag – anses

mest möjlig eller angelägen i fråga om en- och tvåbostadshus, dvs. genom utvidgning av de s.k. friggebodsreglerna. Många uppfattningar finns i fråga om lovplikt borde införas eller avskaffas för olika slags anläggningar, inte minst mindre sådana, såsom plank, altaner och bryggor.

Möjligheterna att reglera lovplikten lokalt genom detaljplan eller områdesbestämmelser utnyttjas i liten utsträckning. Förfarandet anses för komplicerat och nyttan osäker, speciellt i fråga om minskad bygglovsplikt, som inte alltid anses leda till förenklingar för den enskilde utan till konflikter i området.

Anmälningspliktens omfattning

Kravet på bygganmälan anses kunna avskaffas för enkla åtgärder, t.ex. mindre anläggningar som plank och murar, och behöva utökas för mer komplexa åtgärder, främst väsentligt ändrad användning av en byggnad.

Vid ändrad användning finns i dag inget krav på bygganmälan i de fall inga tekniska ändringar avses. Det innebär att nämnden inte kan kontrollera att byggherren beaktat kraven på t.ex. tillgänglighet, god inomhusmiljö eller brandskydd. Det förekommer att bygglov söks och måste beviljas för ändrad användning som är planenlig, men i en lokal som är olämplig. Om inga anmälningspliktiga byggnadsåtgärder företas kan detta inte avstyras av byggnadsnämnden även om det är uppenbart att väsentliga egenskapskrav inte uppfylls.

Bestämmelsernas utformning

En del av bestämmelserna och begreppen är otydliga och svårtolkade. Dit hör typiska uttryck som väsentlig ändring, avsevärd påverkan, samlad bebyggelse, mindre tillbyggnad, mindre anläggning, omedelbar närhet och jämförlig näring. Oklar är också innebörden och avgränsningen av vissa lovpliktiga anläggningar och anordningar, såsom småbåtshamnar, parkeringsplatser, plank, upplag, skyltar och ljusanordningar. Så även begreppet byggnad i fråga om små, lätta, flyttbara eller bara jämförliga objekt, såsom husbåtar. Vägledande rättsfall finns, men tiderna förändras och oprövade företeelser tillkommer ständigt.

Även undantagen för vissa åtgärder rörande en- och tvåbostadshus. de s.k. friggebodsreglerna, rymmer oklarheter, exempelvis om vilka regler som gäller invid gräns mot park eller gata, hur många skärmtak och skyddade uteplatser som får uppföras bygglovsfritt på samma byggnad, om skärmtak får förläggas till komplementbyggnad, och om lovplikt för omfärgning föreligger eller ej.

Det sistnämnda är en ofta återkommande fråga, som kan belysa hur komplicerat regelverket är uppbyggt, med många särskilda bestämmelser och speciella undantag, reglerade i flera lagrum i 8 kap. PBL. Att färga om byggnader kräver bygglov inom detaljplanelagt område (3 §). Kravet gäller inte för en- och tvåbostadshus med komplementbyggnader, såvida inte byggnadens karaktär ändras väsentligt (4 §). Lovplikt kan införas i värdefull miljö även utanför område med detaljplan, även för en- och tvåbostadshus, oavsett om byggnadens karaktär därigenom ändras väsentligt (6 §). Det är många gånger inte lätt för den enskilde – och inte heller alltid för byggnadsnämnden att veta vad som gäller i det enskilda fallet.

Friggebodsreglerna anses även i sak vålla problem, speciellt i områden med särpräglad eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, där de vanliga bodarna på byggmarknaderna inte passar in överallt. Även inplaceringen på tomten – eller ibland utanför – kan vålla problem. Konflikter mellan grannar eller andra boende i ett område är inte ovanliga. Undantaget från lovplikten för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader kan ge prov på liknande problem, i en helt annan skala.

Överväganden och förslag

Bygglovsplikten syftar i dag till att byggnadsnämnden på förhand ska kunna bedöma om ett byggnadsprojekt är lämpligt utifrån samhällets krav och bestämmelser rörande läge, form och användning samt grannarnas rätt.

Det föreliggande förslaget till reviderad bygglovsplikt – och slopad anmälningsplikt – utgår från samma syfte, med tillägget att byggnadsnämnden ska få tidig kännedom om ändringsåtgärder i värdefulla byggnader och en uppfattning om projektets förutsättningar med avseende på samtliga samhällskrav, och inte vara tvungen att ge bygglov för projekt som inte har förutsättningar att uppfylla dessa krav.

Avsikten är inte att de åtgärder som varit anmälningspliktiga och föreslås bli bygglovspliktiga ska utsättas för en ingående detaljgranskning, utan enbart att eventuella hinder för att samhällskraven ska kunna uppfyllas kommer fram på ett tidigt stadium.

Förslaget innebär vissa justeringar av bygglovsplikten uppåt och nedåt, men inga stora ändringar av den totala omfattningen, inräknat den nuvarande anmälningsplikten. Vissa ytterligare lättnader föreslås i fråga om lovplikten för friliggande en- och tvåbostadshus, men även utvidgningar av lovplikten föreslås utanför områden med detaljplan och förordas i fråga om vissa både små och stora anläggningar. En viktig utgångspunkt för detta är att tillvaratagandet av grannarnas rätt är en mycket väsentlig del av syftet med lovplikten. Bygglovsprövningen är ett användbart instrument för att hantera motsättningar mellan grannar eller andra enskilda sakägare. Bygglovsplikten kan visserligen vara en pålaga för den enskilde, men ger goda möjligheter att i ordnade former förebygga eller hantera konflikter mellan olika såväl allmänna som enskilda intressen.

Kommunerna möjligheter att reglera lovplikten är redan i dag omfattande, främst när det gäller att reducera den, men kommer enligt kommitténs föreslag att underlättas ytterligare. Det har föreslagits och övervägts att lovplikten ska kunna regleras genom beslut om översiktsplan. Det finns inga grundlagshinder för detta, men det skulle innebära att översiktsplanen skulle bli bindande i denna del, vilket avviker från den avsedda funktionen hos översiktsplanen i övrigt.

Förslagen från kommittén innehåller även vissa redaktionella ändringar, som syftar till att skapa en enkel och tydlig struktur med överblickbara undantag och regleringsmöjligheter. Bygglovsplikten måste kunna förstås av vanliga användare, inte minst av det skälet att misstag kan bli ekonomiskt kännbara.

Förslaget innebär redaktionellt att bygglovsplikten regleras och sorteras i tre avdelningar, avseende åtgärder som kräver bygglov, åtgärder som är undantagna från lovplikt, respektive möjligheter för kommunerna att reglera bygglovsplikten. Bygglovsplikten för anläggningar föreslås få en generell formulering i lagen, som ska utvecklas och konkretiseras i förordning.

10.6.2 Lovplikten för byggnader

Kommitténs bedömning och förslag
Som en följd av att kravet på bygganmälan avskaffas måste de i dag enbart anmälningspliktiga åtgärderna – med smärre justeringar – göras bygglovspliktiga, för att byggnadsnämnden ska kunna utöva den prövning och tillsyn som behövs. För att lovplikten i grunden ska vara lika för alla och variationerna bedömas lokalt och bestämmas av kommunerna, föreslås att de generella undantagen utanför områden med detaljplan upphävs.

Bygglovsplikt införs och motsvarande anmälningsplikt avskaffas för åtgärder som avser

- väsentligt ändrad planlösning,
- påverkan på konstruktion eller anordning för stadga eller säkerhet,
- installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler, eller anordningar för luft, vatten eller avlopp,
- underhåll av byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser,
- installation eller väsentlig ändring av anordningar för vatten eller avlopp inom tomter.

Bygglovsplikt införs i områden utan detaljplan för att

- ändra byggnader på sätt som innebär väsentligt ändrat utseende på grund av form, färg eller material,
- uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

Gällande bestämmelser

Bygglovsplikten för byggnader är indelad i generella bestämmelser, tillkommande bestämmelser inom områden med detaljplan, samt undantagsbestämmelser och regleringsmöjligheter, vartill kommer anmälningsplikten. Olika åtgärder ställer följande krav på bygglov eller bygganmälan.

Både bygglov och bygganmälan krävs för att uppföra byggnader eller göra tillbyggnader (8 kap. 1 § respektive 9 kap. 2 §). Uppförande och ändring av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket och därmed jämförbara näringar kräver bygglov och bygg-

anmälan endast inom planlagda områden (8 kap. 3 § respektive 9 kap. 3 §).

Enbart bygglov krävs generellt för väsentligt ändrad användning eller inredning av ytterligare lokal i byggnaden, och inom planlagt område för att göra vissa ändringar som avsevärt påverkar utseendet (8 kap. 1 §).

Enbart bygganmälan krävs för inre ändringar som berör konstruktionen, avsevärt påverkar planlösningen, installationer av hissar eller anordningar för värme, ventilation, vatten eller avlopp, samt för underhåll av bebyggelse med vissa bevarandevärden (9 kap. 2 §)

Regleringsmöjligheterna och undantagen rörande en- och tvåbostadshus redovisas i avsnitt 10.6.4 respektive 10.6.5.

Bakgrund och syfte

Bakgrunden till uppdelningen mellan krav på bygglov respektive bygganmälan har redan berörts. Skillnader i lovplikten inom och utanför planlagda områden fanns redan i byggnadsstadgan, men föreslogs i PBL-utredningens betänkande Ny plan- och bygglag inte finnas kvar. I stället föreslogs en enhetlig bygglovsplikt, som kommunerna kunde variera både uppåt och nedåt genom planläggning (SOU 1979:66 s. 425). I propositionen Ny plan- och bygglag föreslogs att båda principerna skulle gälla, dvs. att lovplikten både skulle höjas automatiskt och kunna varieras genom planläggning (prop. 1985/86:1 s. 253).

Utredningen hade föreslagit att fasadändringar och liknande åtgärder bara skulle kräva lov inom områden som kommunen bestämmer, dvs. inte generellt inom planlagda områden, vilket innebar en sänkning av kraven jämfört med byggnadsstadgan. Mot detta anfördes dock kritik från några remissinstanser bl.a. Riksantikvarieämbetet och Stockholms kommun, som fann att det skulle bli en omöjlig uppgift att införa tilläggsbestämmelser i gällande planer för att komma upp till byggnadsstadgans nivå, vilket propositionen också tog fasta på (prop. 1985/86:1 s. 259).

Erfarenheter och synpunkter

I dag finns inget skydd och krävs ingen prövning enligt PBL i fråga om yttre ändringar av befintliga byggnader i områden utan detaljplan. Kraven på anpassning och varsamhet gäller, men kan vara svåra att hävda när det inte finns krav på bygglov. Speciellt värdefulla byggnader kan ha särskilt skydd genom att vara klassade som byggnadsminnesmärken enligt kulturminneslagen. Men det finns många fler byggnader som vore värda att behandlas med varsamhet. Bygglovsplikt och varsamhets- eller skyddsbestämmelser kan införas av kommunerna genom detaljplaneläggning, men så sker inte i den utsträckning som anses önskvärd, och är ingen realistisk väg enligt mångas bedömning. En generell bygglovsplikt för yttre ändringar har därför ansetts behövlig.

När det gäller inre ändringar finns i dag endast en anmälningsplikt för byggherren och ett tillsynsansvar för byggnadsnämnderna, som innebär att kontroll av t.ex. varsamhet kan krävas från en fristående sakkunnig. Men någon förhandsprövning sker ej, och det är inte alltid säkert att någon bygganmälan lämnas in. Skyddet för byggnaders inre kulturvärden anses vara mycket bristfälligt och kunna förbättras väsentligt genom krav på bygglov.

Även jordbrukets ekonomibyggnader kan ha både inre och yttre värden som motiverar en bygglovsplikt för ändringar. Men även uppförande av nya byggnader kan p.g.a. storlek och läge anses motivera bygglovsplikt även utanför planlagda områden. Det har förekommit att ekonomibyggnader med avsevärd byggnadsarea och byggnadshöjd uppförts bygglovsfritt i omedelbar närhet av småhusbebyggelse, begravningsplatser eller andra känsliga miljöer, och även i betydande omfattning påverkat naturvärden på platsen.

Tolkningen och tillämpningen av den gällande bygglovsplikten anses mest problematisk i fråga om vad som är väsentligt ändrad användning och vilka fasadändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende.

Överväganden och förslag

De viktigaste lagstiftningsändringarna innebär att de anmälningspliktiga åtgärderna i stället blir bygglovspliktiga, och att den generella bygglovsplikten utökas med åtgärder som i dag kräver lov enbart inom planlagda områden. Bygglov föreslås därmed komma att

krävas för väsentliga både inre och yttre ändringar av byggnader, samt för uppförande och tillbyggnad av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket. I övrigt föreslås enbart redaktionella eller språkliga ändringar med smärre materiella justeringar avseende lovplikten för ändringar i olika avseenden. Dessa förändringar kräver vissa justeringar av 8 kap. 1 § PBL.

Väsentligt ändrad användning

Väsentligt ändrad användning av byggnad eller del av byggnad förblir en bygglovspliktig åtgärd. Väsentlighetskriteriet ska avse förändringens inverkan på omgivningen. Förslaget innebär ingen ändring av ändamålet med gällande bestämmelse, utan enbart en omformulering för att underlätta läsbarheten och ett förtydligande av bygglovsplikten för ianspråktagande av byggnad där ingen användning pågår. Dagens bestämmelse medger oavsiktligt att användning som tidigare pågått kan återupptas utan att bygglov krävs, även om bygglov aldrig lämnats eller giltighetstiden gått ut, vilket strider mot gällande bestämmelser i dessa avseenden. Rätten till pågående användning berörs inte.

Väsentligt ändrat yttre utseende

Förändringen innebär att bygglovsplikten för väsentliga ändringar av byggnaders utseende utvidgas till att gälla även utanför område med detaljplan. Motivet för detta är i första hand att skillnaderna i fråga om bygglovsplikt inom och utanför planlagt område i vissa fall kan framstå som orättvis och i det närmaste godtycklig, exempelvis kan gränsen för ett detaljplanelagt område gå mitt i en gata med likartad bebyggelse på båda sidor. Ett annat motiv är att en landskapsbild med gles bebyggelse och sammanhållen karaktär inte kan anses mindre känslig för väsentliga ändringar av bebyggelsens utseende än en stadsbild med tät bebyggelse och mer varierad karaktär.

Det finns ingen saklig grund för att samhället ska bry sig mindre om det offentliga rummet på landsbygden än i tätorten. Gällande bestämmelser kan anses bygga på bedömningen att det enskilda intresset sedan gammalt väger tyngre än det allmänna intresset ute på landsbygden. Dock har landsbygden och det öppna landskapet

numera ett stort och ökande även allmänt intresse. Det kan hävdas att den positiva bild som landskapet och bebyggelsen i glesbygder ofta bjuder på och det allmänna intresset vilar på har tillkommit och vårdats på i hög grad enskilda initiativ och intressen utan mycket övervakning från det allmännas sida. Men tiderna förändras och bebyggelsen kan omvandlas snabbt när nya anspråk, vanor och näringar uppstår.

Förändringen innebär en generalisering även av väsentlighetskriteriet, som ska gälla såväl omfärgning och byte av tak- eller fasadmaterial som andra ändringar av byggnaders utseende, samt en precisering av att de senare ska avse byggnadens form. Dessa justeringar kan uppfattas som en höjning av toleransnivån och begränsning av tillämpningsområdet, innebärande en sänkning av bygglovskravet. Ingen generellt ändrad tillämpning avses emellertid. Väsentligheten ska sättas i relation till ändringen av byggnadens utseende och inte till ändringarna i sig, vilket innebär att lovplikten ska bedömas inte utifrån t.ex. kulörförändringen som sådan utan utifrån effekten på byggnaden, som kan variera mycket mellan olika byggnader. Förslaget avser att klargöra vad som ska beaktas – form, färg och material, och vad som ska bedömas – förändringen av byggnadens utseende.

Väsentligt ändrad planlösning

Ändring av byggnad på sätt som avsevärt påverkar planlösningen är anmälningspliktig i dag och föreslås bli bygglovspliktig genom det samordnade förfarandet. Som tidigare nämnts är avsikten inte att en viss planlösning efter granskning ska godkännas av byggnadsnämnden, utan att denna ska se till att förutsättningar för en lämplig lösning inte saknas. Ändringen medför att bygglovsplikten för inredning av ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri, som infördes då väsentligt ändrad planlösning gjordes anmälningspliktig vid reformen 1995, inte längre behöver anges särskilt. Den ingår i den nu sammanförda bygglovsplikten.

Inverkan på konstruktion eller anordning för stadga eller säkerhet

Förändringen innebär en utökning av bygglovsplikten i förhållande till den nu gällande anmälningsplikten i så motto att lovplikten avses gälla åtgärder som inverkar inte bara på konstruktioner av bärande delar utan på alla konstruktioner eller särskilda anordningar av betydelse för stadga eller säkerhet, t.ex. byte av balkongfronter och ingrepp i brandväggar.

Jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader

I dag får ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring uppföras, byggas till och ändras utan bygglov inom områden som inte omfattas av detaljplan. Utanför sådana områden krävs bygglov endast för att ta i anspråk eller inreda byggnaderna för ett helt annat ändamål.

I och med att skillnaden mellan bygglovsplikt inom och utom områden med detaljplan tas bort, föreslås att uppförande, tillbyggnad och andra ändringar av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk och därmed jämförliga näringar blir bygglovspliktiga även utanför områden med detaljplan.

Landsbygden och glesbygden rymmer i dag många andra näringar än jord- och skogsbruk, vilkas ekonomibyggnader oavsett storlek och andra förhållanden är bygglovspliktiga. Undantaget gäller även ekonomibyggnader för ”därmed jämförlig näring”, vilket är en öppen formulering som skapar tolkningsproblem och tillämpas på olika sätt. Exempelvis har byggnader för hästhållning bedömts motsägelsefullt i olika rättsfall.

På landsbygden förekommer många slags blandade näringsverksamheter, där ladugårdar och fodermagasin blandas med verkstadshallar, lagerbyggnader, gårdsbutiker, uthyrningsstugor, serveringar och mycket annat på ett sätt som gör det näst intill omöjligt att tillämpa undantagsbestämmelsen på ett rimligt sätt.

Jordbruk och boskapsskötsel är i dag i stor utsträckning industrialiserade verksamheter, som bedrivs med hjälp av modern teknik och automatiserade processer i lokaler som i fråga om inredning, utrustning och omgivningspåverkan många gånger kan betraktas som industribyggnader. Det finns ur allmän och saklig synvinkel ingen grund för att bygglovsplikten inte ska vara densamma som för andra dylika verksamheter. Att prövning i många

fall ska ske också enligt miljöbalken är ingen sådan grund. Inte heller i det sammanhanget skiljer sig jordbrukets lokaler från andra industribyggnader.

Jord- och skogsbruk bedrivs även av företag med lokaler som ligger i områden med detaljplan, där bygglovsplikt råder, vilket innebär olika förutsättningar för olika företag inom samma näringsgren, och därmed ojämlika konkurrensförhållanden.

Bygglovsplikten bör vara lika för all näringsverksamhet. Det finns ingen anledning att ge avkall på lovplikten för någon speciell näringsgren. Lovplikten är till för att både allmänna och enskilda intressen ska beaktas, vilket inte är minst viktigt i områden där sådana avvägningar inte gjorts genom en detaljplan. Det finns väsentliga både granneintressen och kultur- och naturmiljöintressen att värna på landsbygden.

Enligt kommitténs uppfattning är det en uppgift för kommunerna att bedöma inom vilka områden undantag från lovplikten kan göras för olika slag av objekt. Möjligheterna att reglera bygglovsplikten redovisas i avsnitt 10.6.5. Möjligheterna att tillämpa enkla förfaranden när områdesbestämmelser tas fram behandlas i avsnitt 8.3.7.

10.6.3 Lovplikten för anläggningar

Kommitténs bedömning och förslag
Förteckningen över bygglovspliktiga anläggningar väcker ofta diskussion av olika skäl. Den skiljer sig också från systematiken i PBL genom ambitionen att vara uttömmande. Detta har varit svårt att tillgodose i praktiken.

Kommittén föreslår därför att bygglovspliktiga anläggningar får en generell definition i lagtexten och att regeringen ges i uppdrag att meddela föreskrifter avseende lovpliktiga anläggningar.

Gällande bestämmelser

Både bygglov och bygganmälan krävs för uppförande och väsentlig ändring av många andra slags anläggningar än byggnader. De berörda objekten är av mycket olika slag och storlek, och är särskilt förtecknade i 8 kap. 2 § PBL. Anmälningsplikten framgår av 9 kap. 2 §. Den aktuella förteckningen upptar ett tjugotal objekt, alltifrån

stora publika anläggningar som idrottsplatser och campingplatser eller tekniska anläggningar som tunnlar och vindkraftverk till mindre anläggningar som plank och murar.

Därtill är skyltar och ljusanordningar bygglovspliktiga enligt 8 kap. 3 § inom områden med detaljplan.

Undantagna från lovplikten är bl.a. tunnlar för tunnelbana, bergrum för gruvdrift, parkeringsplatser på gatumark samt några anläggningar under viss storlek eller avsedda för en viss fastighets behov (8 kap. 2 §).

Bakgrund och syfte

Bakgrunden till att de bygglovspliktiga anläggningarna förtecknas särskilt är att anläggningar av annat slag än byggnader kan vara av närmast oändligt varierande typ. Det har därför bedömts som angeläget att få till stånd en uttömmande uppräkning av de anläggningar som ska förprövas. Några större ändringar av innehållet i förteckningen har inte gjorts sedan PBL infördes 1987.

Erfarenheter och synpunkter

Många byggnadsnämnder har erfarenhet av att anläggningar av både större och mindre slag kan vara föremål för dispyter och klagomål. Det gäller både lovpliktiga och inte lovpliktiga objekt. Aktuella exempel är telemaster och basstationer samt återvinningsstationer. Andra exempel är plank och altaner, och givetvis många stora och ibland störande anläggningar, som dock inte är lika vanliga i bostadsområden.

De problem som mestadels anförs avseende lovplikten i sig är av tre slag. Det första gäller tolkningen och avgränsningen av vissa anläggningar som finns med i förteckningen över lovpliktiga objekt. Exempel på detta är plank, som saknar definition och är oklart avgränsade mot staket och andra slags inhägnader. Andra exempel är parkeringsplatser, som inte kräver mycket anläggningsarbete för att vara funktionsdugliga, småbåtshamnar, som definitionsmässigt kan vara svåra att avgränsa både uppåt och nedåt, och upplag, som kan anses beteckna all slags lös egendom utomhus.

Det andra slaget av problem som uppfattas är att bygglovplikten inte är tillräckligt omfattande. Exempel på vad som ibland saknas

bland de lovpliktiga anläggningarna är både mindre objekt som altaner, pooler och bryggor och större objekt som broar och vissa störande industrianläggningar.

Slutligen ses det som ett problem att vissa anläggningar måste prövas enligt både PBL och miljöbalken. Det kan uppfattas som en onödig dubbelprövning eftersom prövningsgrunderna framstår som likartade. Det kan också anses vara en inkonsekvent ordning, eftersom det finns exempel på anläggningar som ska prövas enbart utifrån en av dessa lagar. Den problematiken behandlas i avsnitt 11.2.

Överväganden

Eftersom nya anläggningar kan utvecklas snabbare än lagen hinner ändras, och förteckningen kan bli allt längre och allt mer tyngande i lagstiftningen och på så sätt bryter uppbyggnaden av lagen i övrigt, har kommittén kommit fram till att lagen bör innehålla enbart generella kriterier för bygglovsplikten. Regeringen bör i stället bemyndigas att uttolka och uttrycka dessa kriterier konkret i en förteckning över aktuella objekt. Bygglovsplikten behöver enligt kommitténs uppfattning justeras och förtydligas på vissa punkter, och förteckningen över de avsedda objekten sålunda uppdateras.

Förslaget innebär sålunda att bygglovsplikten omformuleras i allmänna termer, som anger de generella grunderna för urvalet av de anläggningar som ska kräva bygglov, medan den speciella förteckningen över sådana anläggningar överlåts åt regeringen, och lämpligen införs i plan- och byggförordningen Kommitténs bedömning är att regeringen kan utgå från den uppräkning som i dag finns i 8 kap. 2 § PBL, men att en samlad översyn är önskvärd. Den förteckning som gäller i dag har vuxit fram under olika skeden och kan inte anses präglad av en helhetssyn på problembilden i dag.

Skälen till förslaget är dels att förteckningen lättare och snabbare kan anpassas till efter hand uppkomna nya behov utifrån förändringar i tiden, dels att den kan göras utförligare och tydligare med avseende på definitioner och avgränsningar av de aktuella objekten.

Förslag till lagändring

Kommittén föreslår att det i 8 kap. 2 § PBL anges att bygglov krävs för att uppföra eller väsentligt ändra andra anläggningar än byggnader eller andra fasta anordningar i miljön, vilka genom storlek eller funktion kan ha betydande inverkan på omgivningen. Dessutom delegeras till regeringen att i föreskrifter ange vilka anläggningar som ska kräva bygglov och om undantag från bygglovsplikten.

Materiella ändringar att överväga

Eftersom förteckningen över de bygglovspliktiga objekten föreslås utgå ur PBL och införas i plan- och byggförordningen, ska några konkreta ställningstaganden till innehållet inte göras i detta sammanhang. Men några utgångspunkter och riktlinjer ska ändå förmedlas utifrån de erfarenheter och synpunkter som framkommit.

Till att börja med kan noteras att de i dag bygglovspliktiga anläggningarna eller anordningarna är av mycket olika slag. Två huvudgrupper kan urskiljas. Den första innehåller anläggningar som kan utgöra element i infrastrukturen eller inslag i det offentliga rummet eller som på annat sätt har ett stort allmänt intresse och en ofta betydande storlek. Den andra gruppen utgörs av mindre anläggningar, som mestadels har ett enskilt eller lokalt begränsat intresse, men som ändå kan ha en betydande inverkan på närmiljön och inte sällan vållar konflikter mellan grannar och kräver insatser från byggnadsnämnderna. Självfallet kan flera av objekten från fall till fall hänföras till den ena eller andra gruppen.

Anläggningar av stort format eller stor betydelse för omgivningen

Denna kategori kan sorteras i två grupper. Den ena utgörs av stora anläggningar för idrotts-, fritids-, nöjes- eller annat publikt ändamål. I den gruppen ingår nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor, golfbanor och begravningsplatser. Den andra gruppen utgörs av ett urval anläggningar för olika ändamål. I denna ingår parkeringsplatser, upplag, materialgårdar, tunnlar, bergrum, cisterner, telemaster och torn samt vindkraftverk. Till denna grupp kan också i många fall räknas skyltar och

ljusanordningar. Dessa betecknas inte som anläggningar i PBL, men är bygglovspliktiga i områden med detaljplan. De kan också ha en inverkan på omgivningen som vida överstiger den fysiska storleken.

Det kan finnas goda motiv för bygglovsplikten för alla dessa anläggningar. Det kan även finnas motiv för att utöka listan med ytterligare några anläggningar som inte finns med i dagens uppräkning, men som från olika synpunkter kan övervägas att bli bygglovspliktiga. Exempelvis kan det finnas skäl att överväga bygglovsplikt för broar, tunnelbanetunnlar, stenkrossar, asfaltverk, betongstationer, kraftledningar och ställverk. Det kan också finnas skäl att överväga lovplikt för skyltar utanför områden med detaljplan.

Radio- eller telemaster är bygglovspliktiga, om än med vissa avgränsningar i fråga om ändamål och storlek. Men antenner eller basstationer för mobiltelenätet är i sig inte bygglovspliktiga och förekomsten av sådana påverkar i dag inte bygglovsprövningen av mobiltelemasterna, vilket har ifrågasatts bl.a. ur hälsosynpunkt men också ur ett rent medborgarrättsperspektiv. En framträdande grund för de invändningar som framförs är att ingen offentlig prövning sker och ingen medborgarinsyn ges i en pågående teknikutbyggnad och samhällsutveckling, som berör och oroar många människor.

Anläggningar av mindre format eller begränsad betydelse

Utgångspunkten för bygglovsplikten för mindre anläggningar bör vara behovet av att kunna bedöma påverkan på enskilda berördas intressen eller påverkan på väsentliga allmänna intressen.

Exempel på mindre anläggningar som ofta vållar problem grannar emellan, framför allt i småhusområden, är murar och plank, som i dag är lovpliktiga men något oklart avgränsade, samt altaner, bryggor och pooler, som i dag inte är lovpliktiga, men kan ge anledning till desto fler klagoärenden.

10.6.4 Undantag från bygglovsplikten

Kommitténs bedömning och förslag
De generella undantagen för vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus bör behållas. De särskilda undantagen utanför områden med samlad bebyggelse bör slopas. I stället föreslås utökade undan-

tag för friliggande hus. I anslutning till dessa ska bygglov inte krävas för att uppföra

- en friliggande bod på upp till 15 kvadratmeter,
- en öppen eller inglasad uteplats under ett skärmtak på upp till 15 kvadratmeter,
- en friliggande carport eller ett garage inom gällande planbestämmelser eller på högst 30 kvadratmeter utanför område med detaljplan.

Gällande bestämmelser i sammanfattning

I dag är bygglovsplikten uppbyggd utifrån generella bestämmelser, med undantag för vissa åtgärder och med tillägg för vissa åtgärder inom områden med detaljplan.

Undantagen är av tre slag. De avser uppförande, tillbyggnad och ändring av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket, åtgärder av hemlig natur rörande byggnader och anläggningar för totalförsvaret samt vissa åtgärder rörande en- och tvåbostadshus. De sistnämnda undantagen är mer omfattande, och det förstnämnda enbart gällande utanför områden med detaljplan.

Tilläggen inom områden med detaljplan avser omfärgning, byte av tak- och fasadmaterial och andra ändringar av byggnaders utseende, uppsättning av skyltar och ljusanordningar samt uppförande, tillbyggnad och ändring av ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket.

Med utgångspunkt från den totala bygglovsplikten inom områden med detaljplan, kan den samlade bilden av de i dag gällande undantagen beskrivas på följande sätt.

Generella undantag

- Åtgärder av hemlig natur rörande byggnader och anläggningar för totalförsvaret (8 kap. 10 § PBL)
- Vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus (8 kap. 4 § PBL).

Ytterligare undantag utanför områden med detaljplan (åtgärder som kräver bygglov enbart inom områden med detaljplan, 8 kap 3 § PBL).

- Färga om byggnader, byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, eller göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende.
- Sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar.
- Uppföra, bygga till eller ändra ekonomibyggnader för jord- och skogsbruket.

Ytterligare undantag utanför områden med samlad bebyggelse

- Uppföra mindre tillbyggnader och komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus (8 kap. 4 § PBL).

Det finns särskilda undantag för totalförsvarets anläggningar, men de berörs inte här eftersom kommittén inte förslår ändringar för denna typ av anläggningar. Undantaget för åtgärder utanför område med detaljplan har tidigare behandlats. I det följande behandlas därför endast undantagen rörande en- och tvåbostadshus.

Gällande bestämmelser för en- och tvåbostadshus

Undantagen från bygglovsplikt rörande en- och tvåbostadshus och till dem hörande komplementbyggnader regleras i de s.k. friggebodsreglerna, 8 kap 4 §. De innebär i huvudsak att bygglov inte krävs för att uppföra en bod på max 10,0 kvadratmeter – eller två på fem kvadratmeter vardera – och inte heller för att färga om byggnader, om deras karaktär inte ändras väsentligt, att anordna inom mur eller plank skyddade uteplatser intill bostadshuset samt skärmtak på maximalt 12,0 kvadratmeter över sådana uteplatser eller över altaner, balkonger eller entréer.

I områden utanför detaljplan och samlad bebyggelse krävs inte bygglov heller för att göra mindre tillbyggnader och uppföra komplementbyggnader. Byggnadsåtgärder får inte utan lov eller grannemedgivande utföras närmare tomtgräns än 4,5 meter.

Erfarenheter och synpunkter

Tillämpningsområdet

Bestämmelserna gäller enbart för åtgärder i anslutning till en- eller tvåbostadshus. Avgränsningen av en- och tvåbostadshus är inte helt klar i fråga om radhus. Radhus med en eller två lägenheter på egen fastighet ska räknas som en- eller tvåbostadshus, medan radhus inom en gemensam fastighet kan räknas som lägenhet i flerbostadhus. Men bedömningen kan variera och viss osäkerhet och orättvisa sålunda råda. Någon saklig grund för olika bygglovsplikt föreligger knappast, de yttre förutsättningarna kan vara mycket likartade.

I fråga om friliggande en- och tvåbostadshus har ägande- och upplåtelseformen ingen betydelse, och inte heller omständigheterna kring boendet. Fritidshus inräknas alltid – oavsett storlek – och mindre kolonistugor kan inte helt uteslutas. Men bestämmelserna är inte avsedda och dimensionerade för små kolonistugor och kolonilotter. I sådana områden kan de få helt andra konsekvenser än i villaområden.

Bygglovsfria åtgärder

Bygglov krävs inte för att färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt.

Det sistnämnda villkoret har haft liten eller ingen betydelse i praktiken. Inte ens avvikande färgsättning av radhus har i rättsfall ansetts innebära att byggnadens karaktär därigenom ändras väsentligt[4]. Utgången hade kunnat bli en annan om i stället hela radhuslängans eller områdets karaktär hade beaktats. Med nuvarande bestämmelse och praxis är omfärgning av småhus i praktiken bygglovsfritt. Det leder sällan till problem, annat än i just radhusområden och andra enhetliga grupphusområden, om de boende har olika ambitioner. Som bestämmelsen är utformad kan diskussion om bygglovsplikten och krav på insatser från byggnadsnämnden heller inte alltid uteslutas.

Bygglov krävs inte för att med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset. Antalet sådana uteplatser är dock inte begränsat. Det är tillåtet att omgärda hela huset med

4 RÅ 1992 not. 467, och RÅ 1981 2:48.

en 1,8 meter hög mur eller ett dito plank tre meter från huset, ett mått som för övrigt anses otillräckligt för skydda en uteplats med en sittgrupp med bord och stolar som kan passeras på båda sidor.

Bygglov krävs inte för att anordna skärmtak på högst 12,0 kvadratmeter över sådana uteplatser som anges ovan eller över altaner, balkonger eller entréer.

Inte heller antalet sådana skärmtak är begränsat, och inte heller det minsta avståndet mellan dem. De kan utan lov uppföras och enkelt omvandlas till ett tak på 24 kvadratmeter eller mer. Desto mer bestämt är takens tillåtna lägen eller syften, vilket kan framstå som överflödigt, speciellt som varken altaner, balkonger eller entréer i sig är reglerade i lagstiftningen. Den kanske viktigaste begränsningen saknas också, nämligen anknytningen till huvudbyggnaden, som tycks ha fallit bort ur bestämmelserna. Det är därmed möjligt att bygglovsfria skärmtak över altaner och entréer får uppföras inte enbart i anslutning till bostadshuset utan även på en mindre komplementbyggnad, även en bygglovsfri sådan.

Särskilda problem kan uppstå när skärmtaket kompletterar en skyddad uteplats enligt ovan. Att fylla igen det reglementsenligt öppna utrymmet ovan planket eller muren kan då te sig befogat och mestadels kunna ske utan krav på bygglov för ändrat utseende. Att fullborda omvandlingen till en tät fasad med eller utan dörr och fönster kan vara ett enkelt nästa steg, men innebär att utföra en tillbyggnad som kan vara både olovlig och planstridig, med de följder sådant kan få.

Bygglov krävs inte för att 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.

Denna definition av den s.k. friggeboden har fungerat i huvudsak väl och utvecklat en särskild marknad för sådana bodar. De frågor som mestadels kan uppkomma och leda till diskussioner är hur tätt inpå bostadshuset boden får placeras, och varför den inte lika gärna kan vara en tillbyggnad.

Utanför område som inte innehåller samlad bebyggelse och inte omfattas av detaljplan krävs inte bygglov för att göra ”mindre tillbyggnader” eller uppföra komplementbyggnader, murar eller plank – utan storleksbegränsning – i omedelbar närhet av bostadshuset.

Dessa undantag gäller således inte över allt där detaljplan saknas, utan enbart utanför ”samlad bebyggelse”. Begreppet infördes och

definierades av Bostadsutskottet[5] vid införandet av PBL, och tolkas något olika av olika kommuner. Även tolkningen av vad som är en mindre tillbyggnad och hur stor en bygglovsfri komplementbyggnad får vara skiljer sig åt. Mängden bygglovsfria tillägg är heller inte begränsad, och flera mindre tillbyggnader kan givetvis tillsammans ge något helt annat.

I samtliga fall där en byggnad eller byggnadsdel tillkommer gäller att den inte får sträcka sig närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs inte medger detta. Det senare villkoret har emellanåt missuppfattats på så sätt att kommunens gatuförvaltning har uppfattats som granne och därmed kan medge att friggebodar och annat får placeras närmare gräns mot gata eller väg än 4,5 meter. Detta har emellertid aldrig varit avsikten. Inom denna zon är bygglovsplikten inte undantagen och prövningen förbehållen byggnadsnämnden, vilket framgår av PBL-propositionen (prop. 1985/86 s. 256). Vad som gäller vid gräns mot park får betraktas som en öppen fråga.

Enligt 8 kap. 6 § får kommunen i detaljplan för ett område som utgör en värdefull miljö bestämma att omfärgning av en- och tvåbostadshus kräver bygglov, och därmed upphäva villkoret att byggnadens karaktär ändras väsentligt. Kommunen får för sådant område även i detaljplan eller områdesbestämmelser upphäva de utvidgade undantagen för åtgärder utanför samlad bebyggelse i områden utan detaljplan. Det är däremot inte möjligt för kommunerna att införa bygglovsplikt för undantagen i övrigt i fråga om friggebodar, skärmtak och skyddade uteplatser. Byggnadsnämnderna har därmed inga möjligheter att i förväg se till att friggebodar och annat inte utformas eller placeras på olämpligt sätt, inte ens i områden av riksintresse för kulturminnesvården.

Dock är de bygglovsfria åtgärderna ingalunda befriade från kraven på anpassning och varsamhet enligt 3 kap. 1, 10 och 12 §§. Det framgår tydligt av bostadsutskottets ovan nämnda utlåtande. Men friggebodar kan i fråga om både utformning och placering vara en källa till motsättningar såväl mellan grannar eller andra boende i området som med byggnadsvårdande myndigheter.

5 BoU 1986/87:1 s. 99.

Överväganden och förslag

Kommitténs förslag innebär att de gällande undantagsreglerna förtydligas där oklarheter råder, och därtill utökas för vissa åtgärder avseende friliggande en- och tvåbostadshus, samt att de ytterligare undantagsmöjligheterna utanför samlad bebyggelse slopas. Dessa undantag avseende komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och skyddade uteplatser tillämpas i dag på olika sätt i olika kommuner, och bör regleras av kommunerna genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Undantagen från krav på bygglov för olika åtgärder avseende en- och tvåbostadshus föreslås regleras på två olika nivåer i 8 kap. 3 § PBL. Den första avser alla en- och tvåbostadshus, den andra gäller enbart friliggande sådana.

Åtgärder rörande en- och tvåbostadshus av alla slag

Beträffande bygglovsfriheten för alla slags en- eller tvåbostadshus och till dem hörande komplementbyggnader föreslås främst förtydliganden och preciseringar. När det gäller bygglovsfriheten för omfärgning föreslås dock den förändringen att undantaget ska utökas till att gälla ändringar av yttre både form, färg eller material, under den förstärkta förutsättningen att byggnadens eller områdets karaktär därigenom inte ändras väsentligt.

I dag gäller undantag från krav på bygglov för yttre ändringar av en- och tvåbostadshus enbart i fråga om att färga om byggnad, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt, vilket hittills aldrig givits prejudicerande exempel på.

Den föreslagna förändringen innebär att bygglovsfriheten utökas till att omfatta också ändring i fråga om form och material, samt att villkoret att karaktären inte ändras väsentligt kan avse inte bara byggnaden utan även området. Sålunda föreslås att alla bygglovspliktiga ändringar av en byggnads utseende kan utföras utan lov under det angivna villkoret. Det medför en viss fortsatt osäkerhet om bygglovsplikten i det enskilda fallet, men områdets karaktär ger ett ytterligare och ibland tydligare och mer relevant underlag för att bedöma verkan av att en byggnad förändras.

När det gäller friggebodar förtydligas att de ska vara friliggande men ändå närliggande bostadshuset. Vidare begränsas inte antalet bodar utan enbart deras sammanlagda yta, till 10,0 kvadratmeter.

Det har övervägts att den bygglovsfria ytan även skulle kunna utnyttjas för att bygga till andra friliggande komplementbyggnader. Det skulle dock innebära att den i en detaljplan bestämda byggrätten för t.ex. garage skulle öka med 10,0 kvadratmeter och vid genomförande i ett sammanhang göra bygglovsritningen missvisande och bygglovsprövningen betydelselös.

Skärmtak ska få uppföras i vilket antal, syfte och läge som helst utan bygglov, dock enbart på bostadshuset och inte med en större sammanlagd bygglovsfri yta än 12,0 kvadratmeter. Även mur och plank får uppföras oavsett syfte inom angivna mått, där dock avståndet till byggnaden ökats till 3,6 meter för att rymma en mer möblerbar uteplats.

Åtgärder rörande friliggande en- och tvåbostadshus

Ytterligare undantag föreslås sålunda för åtgärder i anslutning till *friliggande* en- och tvåbostadshus, dvs. för andra byggnader än radhus och kedjehus. Skälen för att göra en sådan åtskillnad är att radhustomter i regel är mindre och smalare än tomter för friliggande hus och dessutom delade i två delar, samt att radhus och kedjehus mestadels har en mer enhetlig och medvetet formad arkitektur än andra småhus, och därför är mer känsliga för ändringar och tillägg. Det kan även gälla i teknisk mening, såsom risk för brandspridning. De ytterligare undantag som föreslås i anslutning till friliggande en- och tvåbostadshus avser att medge något större friggebodar och skärmtak och därtill inglasade uterum samt carport eller garage på högst 30,0 kvadratmeter eller inom ramen för byggrätten för ändamålet i en gällande detaljplan.

Det har övervägts att införa någon minsta storlek för den tomt eller byggnad som ska kunna komma ifråga för bygglovsfria åtgärder av viss storlek, eller att relatera denna storlek till den öppna eller bebyggda ytan, för att inte tilläggen ska bli dominerande i området eller opassande i sammanhanget. Det är inte meningen att garage på 30,0 kvadratmeter ska få byggas i anslutning till kolonistugor, och inte heller alltid lämpligt att friggebodar får uppföras där. Men nya ytgränser kan medföra nya problem med tolkning och gränsdragning. I stället bör innebörden av begreppet en- och tvåbostadshus förtydligas i praxis.

Därtill bör kommunerna ges ökade och enklare möjlighet att införa bygglovsplikt även för friggebodar och andra tillägg och änd-

ringar i områden med särskilt värdefull bebyggelse. Då kan lovplikt införas i områden där friggebodar och andra tillägg inte passar in i skalan eller sammanhanget, exempelvis koloniområden.

Det har övervägts att tillåta friggebodar även i anslutning till annat än en- och tvåbostadshus, exempelvis daghem, fritidshem, skolor och flerbostadshus. Motivet för att införa bygglovsfria friggebodar m.m. var och är att åstadkomma lättnad och frihet för självbyggaren. Det anses därför inte motiverat att utvidga bygglovfriheten för den typen av byggherrar.

Kommentar till undantag för friliggande en- och tvåbostadshus

I fråga om friliggande en- eller tvåbostadshus är kommitténs förslag sammanfattningsvis att det inte ska krävas bygglov för att uppföra bodar och skärmtak med en area av högst 15,0 kvadratmeter vardera och därutöver en friliggande carport eller ett garage som följer gällande detaljplanebestämmelser eller som utanför område med detaljplan har en area av högst 30,0 kvadratmeter, samt inglasa en uteplats i samma storleksordning som skärmtaket.

På smala radhustomter kan redan dagens friggebodar på 10,0 kvadratmeter vara svårplacerade och kännas överdimensionerade. Problemen har emellertid inte varit av den arten att lovfriheten bör inskränkas i sådan bebyggelse. I stället föreslås att den utvidgas till 15,0 kvadratmeter i områden med friliggande byggnader, där förutsättningarna mestadels är mer gynnsamma. Bodarna blir då i många fall mer användbara utan att bli avsevärt mer framträdande och svårplacerade. Av samma skäl föreslås att även skärmtaken får utökas från 12,0 till 15,0 kvadratmeter.

Därutöver föreslås att en carport eller ett garage i friliggande läge på upp till 30,0 kvadratmeter får uppföras utan krav på bygglov, vilket innebär en väsentligt utökad bygglovsfrihet i områden med detaljplan, och även inom samlad bebyggelse utanför sådana områden, där endast normalstora friggebodar i dag får uppföras utan lov. Bakgrunden är att uppförandet av exempelvis carportar och garage är vanligt förekommande ärenden hos byggnadsnämnderna, och att det vid prövningen av bygglovsansökningar sällan finns anledning att lägga synpunkter på annat än deras placering, som enligt förslaget ska styras av detaljplanen eller hållas inom de generella avståndsbestämmelserna. Efter bygganmälan beslutas i kontrollplan sällan om annat än lägeskontroll.

Bygglovsbefrielsen medför att byggnadsnämnden varken utför utstakning eller kräver intyg om lägeskontroll eller utövar tillsyn över andra krav vilket givetvis kan öka risken för misstag, motsättningar och efterverkningar. Detta är en fråga om prioritering av byggnadsnämndens resurser. Utplacering av enkla carportar och garage bör kunna vara ett område som är relativt lågt prioriterat. Att gällande krav och förekommande planbestämmelser ändå ska följas kan medföra att byggnadsnämnderna likväl blir tillfrågade om en viss byggnad håller sig inom reglerna. Men detta ingår i byggnadsnämndens normala uppgifter, och behöver om åtgärden är bygglovsbefriad inte följas upp genom formell ärendehantering.

Kravet på bygglov ska enligt kommitténs föreslag tas bort för friliggande byggnader även i fråga om inglasade uterum, av en storlek som ges av de lovfria skärmtaken. Också den förändringen möjliggörs av att radhus inte omfattas av bygglovsfriheten, vilket innebär en betydligt mindre risk för brandspridning, som vid sidan av arkitektur och stadsbild kan vara det största problemet med inglasade uterum.

Bygglovfriheten medger inte men öppnar för att den inglasade uteplatsen utan lov, men relativt enkelt, kan omvandlas till en reguljär tillbyggnad, som i många fall även sannolikt är planstridig. I dag finns samma problem beträffande de öppna uteplatserna, som steg för steg kan bli allt mer inbyggda. Detta problem har ingen given lösning, alternativ kan vara att antingen göra tillbyggnader lovfria från början, eller slopa lovfriheten för öppna uteplatser under tak. Det senare ter sig inte helt motiverat, och det första skulle kunna få samma märkliga inverkan på både byggrätt, bygglovsritningar och bygglovsprövning som ovan anförts. Att lovbefria inglasade uteplatser skapar inte samma problem.

Det bör i reglerna markeras att friggebodar och övriga bygglovsfria åtgärder inte är fritagna från gällande krav på byggnader, och inte heller från krav på bygglov i de fall bodar och tillbyggnader placeras närmare gräns mot gata eller park än 4,5 meter. Ett klargörande av båda dessa begränsningar är en viktig grundval för den utökade bygglovsfrihet som föreslås.

10.6.5 Möjligheter att reglera bygglovsplikten

Kommitténs bedömning och förslag
Det är angeläget att kommunerna har möjligheter att reglera lovplikten och utnyttjar möjligheterna i högre utsträckning än i dag för att anpassa lovplikten till de lokala förutsättningarna. Kommittén föreslår att framför allt möjligheterna att använda områdesbestämmelser i detta syfte utvidgas och underlättas.

- Kommunen får genom både detaljplan och områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för generellt lovpliktiga åtgärder.
- Kommunen får i planbestämmelserna själv bestämma villkoren för att åtgärderna ska få utföras utan lov.
- Kommunen får i värdefulla områden genom detaljplan eller områdesbestämmelser besluta att bygglov krävs för att uppföra friggebodar och utföra andra åtgärder på en- och tvåbostadshus som annars generellt är lovbefriade.
- Kommunen får genom detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att bygglov krävs för att underhålla eller ändra särskilt värdefulla byggnader på sätt som kan påverka dessa värden.

Gällande bestämmelser

Kommunerna kan genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser öka eller minska bygglovsplikten inom vissa ramar och under vissa förutsättningar. Möjligheterna att minska lovplikten är i princip obegränsade, medan utrymmet för att öka den är väsentligt mindre. Beslut om ändrad lovplikt kan endast fattas i form av beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

När det gäller bygganmälningsplikten finns inga möjligheter för kommunerna att göra förändringar. Anmälningsplikten gäller oberoende av bygglovsplikten utom i fråga om undantagen för en- och tvåbostadshus, som även omfattar anmälningsplikten.

Minskad lovplikt

Bygglovsplikten kan genom beslut om detaljplan upphävas för alla bygglovspliktiga åtgärder, under den tid och de förutsättningar som kommunen bestämmer. Genom beslut om områdesbestäm-

melser kan bygglovsplikten upphävas för vissa åtgärder på det sätt som närmare anges i bestämmelserna. Lovplikten kan upphävas för komplementbyggnader och andra mindre byggnader och för anläggningar samt tillbyggnad och ändring av industribyggnader (8 kap. 5 § PBL).

Beslut att upphäva bygglovsplikten får inte fattas om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar för att utnyttja lovbefrielsen i vissa fall.

Ökad lovplikt

Enligt 8 kap. 6 § får kommunen genom detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om ökad lovplikt i områden med värdefull miljö. Lovplikt får införas för att underhålla bebyggelse med särskilda bevarandevärden. Lovplikt får utanför områden med detaljplan införas för omfärgning och andra yttre ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende, och för att uppföra komplementbyggnader och mindre tillbyggnader till en- och tvåbostadshus utanför samlad bebyggelse. I områden med detaljplan får lovplikt införas för omfärgning av en- och tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader.

Kommunen får om det finns särskilda skäl bestämma att bygglov krävs utanför områden med detaljplan för att uppföra, bygga till eller ändra ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk samt i vissa fall även för skyltar och ljusanordningar.

Erfarenheter och synpunkter

För att förenkla och underlätta ärenden för enskilda bör byggnadsnämnden verka för att möjligheterna till begränsning av bygglovsplikten vinner tillämpning enligt 11 kap. 1 § PBL. Dessa möjligheter har inte tillvaratagits i den utsträckning som är önskvärd. Bygglovsbefrielse har inte införts alls i många kommuner och endast i ringa utsträckning i andra. De skäl som uppges för denna återhållsamhet är såväl brist på tid eller resurser för planarbetet som dåliga erfarenheter eller befarade problem vid tillämpningen. Detaljplan och områdesbestämmelser anses vara krångliga och arbetskrävande vägar för att uppnå bygglovsbefrielse, och kommunen kan

inte ta betalt för vare sig planarbetet eller de förfrågningar och tillsynsinsatser som bygglovsbefrielse kan leda till. Att avskaffa krav på bygglov anses inte alltid leda till lättnader för den enskilde utan till konflikter mellan grannar och besvär för byggnadsnämnden. Även goda erfarenheter av bygglovsbefrielse finns, men företrädesvis där få eller inga grannar finns, exempelvis i hamnområden eller industriområden.

Bygglovsbefrielse innebär inte befrielse från krav på bygganmälan. Detta gör att lättnaden för den enskilde och avlastningen för byggnadsnämnden blir mindre. En fördel är emellertid att bygglovsbefrielse kan införas utan att möjligheterna att utöva tillsyn avseende de tekniska egenskapskraven försvinner.

Möjligheterna att utöka bygglovsplikten har utnyttjats i något högre grad och givit mer positiva erfarenheter. Det är i värdefulla områden inte alltid svårt att få gehör bland de boende för utökad lovplikt. Men ett enklare förfarande efterlyses, och även möjligheter att införa bygglovsplikt för inre ändringar i värdefulla byggnader.

Överväganden och förslag

Minskad bygglovsplikt

Kommunen kan redan i dag bestämma att bygglovsplikten begränsas med hänsyn till förutsättningarna och behoven på platsen, om inte allmänna intressen eller granneintressen blir lidande. Men i vissa andra fall kan besluten fattas enbart genom ny eller ändrad detaljplan, och i vissa andra fall måste lovbefrielse inom samlad bebyggelse villkoras med grannemedgivande.

Förbehållen i lagtexten uttrycker stor medvetenhet om att det finns konfliktrisker med bygglovsbefrielse, vilket ju även erfarenheterna pekar på. Kommunerna verkar vara väl medvetna om dessa risker, och borde vara bäst skickade att möta dem genom att själva bestämma vilka krav på grannemedgivande och andra förutsättningar som ska gälla vid utförande av bygglovsfria åtgärder.

Förslaget innebär att de preciserade bestämmelserna om medgivande från grannar tas bort och ersätts med att kommunen ska ange de förutsättningar som ska gälla för utförandet av de bygglovsbefriade åtgärderna. De bestämmelser som gäller i dag är komplicerade och svårtolkade. De kan exempelvis lätt blandas ihop

med förfarandereglerna vid upprättandet av planen eller områdesbestämmelserna, som inte är berörda utan regleras i särskild ordning i 5 kap. PBL.

Ändringsförslagen innebär också att bygglovsbefrielse oavsett åtgärd kan införas inte bara i detaljplan utan även i områdesbestämmelser. Genom områdesbestämmelser kan exempelvis bygglovsplikten för jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader upphävas i områden där kommunen bedömer att så kan ske utan olägenheter. Mot bakgrund av den kritik som framförts mot att det är för omständligt att införa lättnader i lovplikten genom områdesbestämmelser, finns det anledning att betona de möjligheter till ett förenklat förfarande och enklare handlingar som kan tillämpas då områdesbestämmelser med ett begränsat syfte och innehåll upprättas. Dessa möjligheter berörs i avsnitt 8.3.7.

Det har önskats och övervägts att införa andra och ännu enklare möjligheter, såsom att bygglovsplikten ska kunna regleras redan i översiktsplanen eller genom någon form av separat beslut i kommunfullmäktige. Det finns stöd i regeringsformen för att reglera lovplikten i en översiktsplan. Men konsekvensen skulle bli att översiktsplanen i denna del blir juridiskt bindande, vilket många ställer sig tveksamma till. Att fatta separat beslut avseende bygglovsplikten vid sidan om PBL:s planinstrument skulle kunna skapa en rättsosäkerhet, bl.a. i fråga om beredning inför beslut och rätten att överklaga.

Kommunernas möjligheter att reglera bygglovsplikten ska ses mot bakgrunden av kravet på bygganmälan avskaffas, varigenom bygglovsplikten har betydelse även för tillsynen avseende de tekniska egenskapskraven. Det innebär att konsekvenserna även i detta avseende måste beaktas vid beslut om bygglovsbefrielse. De tekniska egenskapskraven ska lika mycket som de övriga samhällskraven gälla oberoende av bygglovsplikten, men bygglovsbefrielsen kommer således att ha effekt för både prövning och tillsyn. Kommittén ser i detta inget hinder för att kommunerna ska kunna besluta om minskad bygglovsplikt. Bestämmelsen som anger förutsättningarna för minskning av bygglovsplikten förslås samlade i 8 kap. 4 § PBL.

Ökad bygglovplikt

Kommunen föreslås genom detaljplan eller områdesbestämmelser få bestämma att bygglov krävs för att i värdefull miljö uppföra friggebodar och utföra andra åtgärder på en- och tvåbostadshus som normalt är undantagna från lovplikt. Dessutom bör kommunen på samma sätt kunna bestämma att bygglov krävs för att underhålla eller ändra byggnader på sätt som kan påverka deras särskilda bevarandevärden, vilket i praktiken ger möjlighet att uttolka och precisera bygglovslovplikten avseende både yttre och inre ändringar.

Friggebodsreglerna kan redan i dag innebära vissa problem i särskilt värdefulla områden, och möjligheterna för kommunerna att förebygga detta genom utökad bygglovsplikt är begränsade. I och med att de generella undantagen från lovplikten för åtgärder avseende en- och tvåbostadshus föreslås att utökas, såsom redovisats i föregående avsnitt, blir det än mer angeläget att kommunerna har möjlighet att införa krav på lov för dessa åtgärder i dylika områden. Möjligheterna att införa lovplikt i värdefulla områden utökas således till att gälla alla åtgärder som är undantagna för en- och tvåbostadshus.

I dag finns möjlighet att införa krav på lov för underhåll av särskilt värdefulla byggnader, men inte för att göra inre ändringar. I och med att anmälningsplikten avskaffas har föreslagits att inre ändringar avseende t.ex. planlösning eller bärande konstruktioner i stället och generellt ska omfattas av bygglovsplikten. Därtill har föreslagits att väsentliga yttre ändringar ska vara lovpliktiga även utanför områden med detaljplan. Men för att inte värdefulla inredningar och fasadelement vid ändringar ska komma till skada p.g.a. oklarheter om bygglovsplikten, föreslås att denna ska kunna preciseras till att gälla sådant underhåll eller sådana ändringsåtgärder som kan påverka byggnadens särskilda värden enligt fackmässig bedömning. Det innebär exempelvis att bygglovsplikt kan bestämmas i detaljplan eller områdesbestämmelser för byte av fönster i en byggnad med särskilt värdefulla sådana, oavsett om detta innebär en väsentlig utseendeförändring eller ej. I princip kan lovplikt införas för alla åtgärder som kan påverka en byggnads särskilda värden, inklusive den inredning som är fast monterad och bedöms vara en del av byggnaden. Den gränsdragningen kan vara svår, men ska sålunda kunna prövas i förväg genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

I 8 kap. 5 § samlas bestämmelserna rörande möjligheterna att öka bygglovsplikten i vissa situationer.

Lovplikt och samhällskrav

Meningen med bygglovsplikten är att kommunerna ska kunna pröva och bevaka de krav samhället ställer på olika slags byggnadsverk. Bygglovsplikten i sig ska inte avgöra och avgränsa giltigheten eller tillämpningen av dessa krav. Den ska endast ha konsekvenser för möjligheterna att följa upp dem. I dag kan kravens räckvidd och tillämpning i praktiken vara förbundna med både bygglovs- och bygganmälningsplikten. Men en sådan koppling är inkonsekvent och leder till onödiga oklarheter och hinder för bygglovsbefrielse. Lovplikten ska styras av kraven snarare än styra dem. Det finns ingen logisk anledning att eftersätta kraven på vissa objekt bara därför att tillsynen måste prioriteras till andra.

10.7 Rivningslov

Kommitténs bedömning och förslag
På landsbygden finns många värdefulla byggnader, men i områden utan detaljplan kan de i dag rivas utan lov. Kommittén föreslår att lovplikten utvidgas och ytterligare några justeringar görs i bestämmelserna.

- Skyddet mot rivning av bevarandevärd bebyggelse förstärks genom att krav på rivningslov införs även i områden som inte omfattas av detaljplan.
- Kommunernas möjligheter att minska rivningslovsplikten där så är lämpligt kan underlättas genom ett förenkla förfarande för områdesbestämmelser.
- Behovet av byggnaden för bostadsförsörjningen avskaffas som grund för att vägra rivningslov.
- Krav på rivningsanmälan och rivningsplan avskaffas. Tillsyn av hanteringen av rivningsavfallet ska fortsättningsvis hanteras inom ramen för miljöbalkens prövningssystem.

10.7.1 Rivningslovsplikten

Gällande bestämmelser

Rivningslov krävs enligt 8 kap. 8 § PBL generellt enbart inom områden med detaljplan, och endast för rivning av sådana byggnader eller delar av byggnader, som kräver bygglov för att få uppföras. Lovplikten omfattar inte andra anläggningar än byggnader. För byggnader kan den dock varieras av kommunerna på flera sätt.

Kravet på rivningslov kan upphävas genom bestämmelser i detaljplan. Krav på rivningslov kan införas utanför område med detaljplan genom områdesbestämmelser. Kravet kan utvidgas till byggnader som får uppföras utan bygglov.

Erfarenheter och problem

De brister som har framhållits rörande rivningslovsplikten är främst att värdefulla byggnader utanför områden med detaljplan kan rivas utan föregående prövning, om de inte är klassade som byggnadsminnen eller skyddade genom rivningsförbud i områdesbestämmelser.

Lovplikten kan utökas genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, men båda förfarandena anses alltför krångliga och tidsödande för att tillämpas i den utsträckning som skulle behövas. Även värdefulla anläggningar, exempelvis industriminnen, saknar skydd mot rivning, och kan med nuvarande regler inte göras lovpliktiga genom planbestämmelser.

Rivningslovsplikten kan i vissa fall vara svår att tolka med avseende på åtgärdens omfattning. I propositionen gjordes en begreppsbestämning som innebar att rivning skulle avse att även byggnadens stomme togs bort, medan grunden kunde få finnas kvar (prop. 1985/86:1 s. 706). Det innebär att rivningslov inte krävs för att ta bort taktäckning och fasadbeklädnad, och låta väder och vind göra resten. Åtgärden kan dock strida mot kraven att byggnader ska hållas i vårdat skick och underhållas utifrån sina värden. Men det kräver särskilda insatser från byggnadsnämnden för att hävda sådana krav.

Även att ta bort endast en del av ett hus, t.ex. en veranda eller gårdsflygel, innebär rivning som kräver lov. Men definitionen är ändå inte uttömmande. Rivningslov kan aktualiseras även för riv-

ning av delar ovanför bottenvåningen, och gränsen mellan delvis rivning som kräver rivningslov, och ändring som kräver bygglov är i praktiken flytande.

Överväganden och förslag

Generellt krav på rivningslov gäller i dag endast inom område med detaljplan. Kommunen får i områdesbestämmelser besluta att lovplikt införs, men så har inte skett i någon betydande utsträckning. Många byggnader värda att bevara finns på landsbygden, de flesta saknar reglerat skydd mot rivning, och många har på så vis gått förlorade. Generellt krav på rivningslov föreslås därför gälla även utanför områden med detaljplan. Både bygglovsplikten och rivningslovsplikten skulle därmed göras oberoende av om området omfattas av detaljplan.

Kommunerna bör ha möjlighet att införa rivningslovsplikt även för värdefulla anläggningar, även för ej bygglovspliktiga sådana. Äldre anläggningar som inte är aktuella att uppföra i dag kan vara desto mer värdefulla att bevara för framtiden.

Detta kräver ändringar i 8 kap. 8 § PBL.

Kommunerna bör använda de möjligheter som finns att förenkla förfarandet för att genom detaljplan eller områdesbestämmelser reglera rivningslovsplikten. Särskilt områdesbestämmelser kan vara ett lämpligt sätt att reglera lovplikten. Möjligheterna till förenklingar i samband med att områdesbestämmelser tas fram behandlas i avsnitt 8.3.7.

10.7.2 Prövningen av rivningslov

Gällande bestämmelser

Ansökningar om rivningslov ska enligt 8 kap. 16 § PBL bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen omfattas av rivningsförbud, behövs för bostadsförsörjningen eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Kommunerna får i detaljplan eller områdesbestämmelser införa rivningsförbud. Beslut om rivningsförbud eller vägrat rivningslov

kan leda till ersättningskrav på kommunen enligt bestämmelser som kommenteras längre fram, se 5 kap. 7 § 4 och 16 § 4.

Erfarenheter och problem

Rivningsförbud genom detaljplan och områdesbestämmelser är vid sidan av skydd enligt kulturminneslagen det effektivaste sättet att bevara värdefull bebyggelse från rivning. Det problem som anförts från bl.a. Kulturbebyggelseutredning i slutbetänkandet K-märkt (SOU 2004:94) är att kommunerna inte fattar beslut om rivningsförbud i den utsträckning som skulle behövas, bl.a. för att riksdagens miljömål ska kunna uppfyllas. Orsakerna till detta anses vara att kommunerna inte anser bevarandefrågor vara grund nog för att avsätta resurser för planarbete, samt att ersättningsanspråk kan aktualiseras. Utredningen har därför föreslagit att rivningsförbud såväl som skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser ska ersättas med en särskild kommunal kulturminnesmärkning, som inte skulle ge rätt till ersättning förrän den läggs till grund för att vägra rivningslov.

Rivningslov kan vägras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde även om rivningsförbud inte meddelats. Då krävs emellertid annat beslutsunderlag. Det bedömningsunderlag som kommunerna har anses ibland vara otillräckligt. Det har förutsatts att kommunerna inventerar den bebyggelse som är värd att bevara, men så har inte skett i förväntad utsträckning. Enligt Boverkets analyser finns någon form av kulturminnesvårdsprogram eller motsvarande kunskapsunderlag bara i ett mindre antal kommuner. Problemet därmed är dels att många bevarandevärda objekt inte kan vägras rivning på väl underbyggd grund, dels att många fastighetsägare inte kan förutse att rivning ändå kan ifrågasättas. Vilka värden som ska kunna läggas till grund för tillämpningen och hur de ska bestyrkas blir en fråga att ta ställning till från fall till fall.

Kriteriet för att vägra rivning av värdefull bebyggelse skulle enligt propositionen (prop. 1985/86:1 s. 290) ges en vid tolkning avseende vilka värden och vilken bebyggelse som kan komma i fråga att bevara. Det skulle inte bara gälla den särskilt värdefulla kategori byggnader som inte får förvanskas enligt 3 kap. 12 §. Ändå är det just den kategorin som kommer till uttryck i formuleringarna ovan, vilket innebär att nivån lagts högre än avsikten var.

Möjligheten att utan stöd av rivningsförbud vägra rivningslov på grundval av byggnadens kulturhistoriska, eller andra särskilda värden har ytterligare begränsningar. En sådan är att avsaknaden av meddelat rivningsförbud kan tas till intäkt för att värdet inte bedöms vara tillräckligt högt. En annan är att ersättningsanspråk kan aktualiseras även i dessa fall. En ytterligare begränsning är att inga garantier finns för att byggnaden bevaras på ett bra sätt. Det finns ett generellt krav på att byggnader ska underhållas, men i praktiken måste förfallet gå långt innan byggnadsnämnden har tillräcklig grund för att ingripa. Byggnader som omfattas av rivningsförbud har ett starkare skydd mot både förvanskning och förfall. Rivningsförbud är inte detsamma som förvanskningsförbud, men kan meddelas endast för byggnader som omfattas av sådant förbud. I praktiken kan också rivningslov vägras endast för byggnader som skulle kunna omfattas av ett sådant skydd.

Överväganden och förslag

Det finns ingen anledning att avskaffa möjligheterna att införa rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser. Kulturbebyggelseutredningens förslag om kommunal kulturminnesmärkning kan vara ett möjligt komplement och alternativ, men behöver inte utesluta att rivningsförbud kan meddelas även i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Problemet med bostadsförsörjningen som prövningsgrund är dels att den måste tillämpas utifrån marknadsmässiga och fastighetsekonomiska bedömningar, vilka utgör betydande osäkerhetsfaktorer, dels att den omfattar bostadssociala ambitioner som inte kan följas upp med stöd av PBL.

Bestämmelsen har sitt ursprung från den tid då kommunerna var skyldiga att upprätta bostadsförsörjningsplaner. I dag är detta ingen skyldighet, men riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Kommunala bostadsförsörjningsprogram kan läggas till grund för prövning av rivningslov, om hänsyn tas till byggnadens skick och läget på bostadsmarknaden. Därtill är bestämmelsen ägnad att vara ett varsamhetsskydd för de boende, vilka då en rivning aktualiseras har ett svagt besittningsskydd enligt både jordabalken och hyreslagen. Det ligger således i hög grad i hyresgästernas intresse att kunna påverka

beslut i rivningsfrågor (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen s. 8:108).

Emellertid stöds detta intresse inte av någon bestämmelse i PBL. Kriteriet för rivningslov avser bostadsförsörjningen i kommunen, inte bostadsbehovet för de berörda individerna. Rivningslov kan inte vägras vare sig med stöd av de boendes inställning eller i avvaktan på att deras bostadsfråga löses. PBL ger inte direkt stöd för att vare sig underrätta hyresgäster om ansökningar om rivningslov, ge dem tillfälle att yttra sig före beslut eller delge dem beslutet med besvärshänvisning.

Den socialt betingade prövningsgrunden framstår därför som förledande, och kriteriet i sig som förlegat. Boendet är en viktig funktion i samhället och för medborgarna, men inte den enda viktiga. Sysselsättning och service är lika betydelsefulla funktioner för välfärden. Nedläggning och kanske rivning av arbetsplatser, skolor och andra serviceinrättningar kan vålla samma sociala problem och upprördhet som rivningen av bostäder. En utökning av prövningsgrunderna i denna riktning har aktualiserats, men kommittén finner inga övertygande skäl för att kommunerna på detta sätt ska styra vare sig bostads- eller lokalmarknaden, eftersom den bakomliggande problematiken inte får sin lösning genom bestämmelser av detta slag i PBL.

Problemet med bristande underlag för prövningen av bevarandevärden skulle kunna minska genom att prövningskriterierna förtydligas eller villkoras med krav på särskilt dokumenterat underlag, vilket emellertid skulle motverka den öppna tolkning och tillämpning som är avsedd i propositionen och ter sig angelägen att eftersträva. Man kan också vid prövningen av rivningslov tänka sig en hänvisning till kraven i 2 kap. såsom beträffande prövningen av bygglov.

Med anledning av kommitténs förslag behöver 8 kap. 16 § PBL ändras.

Kommittén har inte behandlat ersättningsreglerna, som kan ha stor betydelse för hur bestämmelserna om rivningslov och rivningsförbud tillämpas. Ersättning utgår inte enbart i samband med prövningar av rivningar utan kan också utgå till följd av införande av skyddsbestämmelser. Reglerna skiljer sig åt, men en översyn av ersättningsreglerna bör dock ske särskilt och inom ramen för en samlad översyn.

10.7.3 Rivningsanmälan och rivningsplan

Gällande bestämmelser

Rivningsanmälan krävs för rivning av byggnader eller delar av byggnader som inte är komplementbyggnader, bygglovsfria ekonomibyggnader eller totalförsvarets hemliga byggnader (9 kap. 2 § PBL).

Till rivningsanmälan ska fogas en rivningsplan över hur rivningsmaterialet ska hanteras – om inte byggnadsnämnden annat bestämmer. Rivningen ska ske så att olika material kan omhändertas var för sig. Byggnadsnämnden får besluta att rivningsplan krävs även för byggåtgärder som kan innebära att farligt utrivningsmaterial uppkommer (9 kap 2 a och 4 §§).

Erfarenheter och problem

Kravet på rivningsplan har inneburit att både byggherrar och kommuner har skaffat sig kunskap om hur olika slags rivningsavfall kan och bör omhändertas, och vart det kan sändas. Tillsyn av hur rivningsplan följs utanför byggplatsen sker dock inte i någon större utsträckning från byggnadsnämndernas sida.

Överväganden och förslag

I konsekvens med att bygganmälan slopas föreslås att även kravet på rivningsanmälan avskaffas. Kvalitetsansvarig ska dock finnas även i rivningsärenden, och behovet av kontroll och tillsyn av rivningsarbetena ska gås igenom och beslutas i anslutning till rivningslovsprövningen.

Kravet på rivningsplan föreslås dock slopas inom ramen för PBL. Hanteringen av rivningsavfallet bör regleras genom miljöbalken, och tillsynsansvaret ligga på den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsofrågorna. Förslaget syftar och bedöms leda till att tillsynen av miljöfarligt rivningsavfall kan förbättras. Miljöförvaltningarna har erfarenheter och kunskaper om annan avfallshantering, och miljöbalken kan redan i dag anses innehålla de nödvändiga bestämmelserna. Hantering av avfall behandlas i 15 kap. miljöbalken. Där stadgas i 19 § att om det behövs av återanvändnings- eller återvinningsskäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får reger-

ingen meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall ska förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall samt meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

Kommittén föreslår att kravet på rivningsanmälan i PBL tas bort och att regeringen meddelar de föreskrifter som behövs för att miljöfrågarna i anslutning till rivningsarbeten ska kunna omhändertas väl med stöd av miljöbalken.

Detta kräver vissa ändringar av dagens bestämmelser i PBL och den nya regleringen ska enligt kommitténs förslag föras in i 9 kap. 8 § PBL.

10.8 Tidsbegränsade och periodiska bygglov

Kommitténs bedömning och förslag
Bygglov som tillfällig åtgärd kan idag, mot grannars vilja, ges för planstridiga och mer eller mindre olämpliga åtgärder för en sammanlagd tid av tjugo år. Så kan ibland ske även för permanent avsedda åtgärder som inte ryms inom ramen för mindre avvikelser. Kommittén föreslår följande ändringar.

- Tidsbegränsade bygglov kan sökas och lämnas avseende alla bygglovspliktiga åtgärder.
- Ansökan ska innehålla en redovisning av hur och när åtgärden ska avvecklas och platsen återställas.
- Den maximala tiden skärs ned från tjugo till tio år för åtgärder som kan vara planstridiga men fyller kraven på lämplig placering och utformning, och till fem år för andra åtgärder.
- Regeringen bemyndigas att utfärda föreskrifter för tilllämpningen av de tekniska egenskapskraven. Inriktningen bör vara att tidsbegränsade bygglov kan beviljas med avsteg från dessa krav utom i fråga om hälsa, säkerhet och tillgänglighet.
- Periodiska bygglov kan ges för säsongsanknutna åtgärder med villkor att utnyttjas endast del av år.
- Ansökningar om bygglov ska kunna avslås om den åtgärd som man söker lov för i allt väsentligt överensstämmer med den åtgärd man fått tidsbegränsat lov för tidigare.

Gällande bestämmelser

Bygglov för tillfälliga åtgärder regleras i 8 kap. 14 § PBL. Sådant lov kan lämnas för bygglovspliktiga åtgärder som inte fyller gällande bestämmelser och som är av tillfällig karaktär. Det kan gälla uppförande av enkla byggnader, ändrad användning av lokaler eller andra åtgärder som är planstridiga eller inte fullt och långsiktigt lämpliga på platsen. Lov kan beviljas för tio år i första omgången och förlängas till sammanlagt maximalt tjugo år. Tillfällig åtgärd kan även regleras i detaljplanen och sålunda vara en alternativ, planenlig användning av marken, som dock prövas enligt bestämmelserna om bygglov för tillfällig åtgärd.

Bakgrund och syfte

Bygglov för tillfällig åtgärd syftade ursprungligen till att mark som är planlagd för viss användning tillfälligt ska kunna tas i bruk för andra ändamål som kan genomföras i avvaktan på att planen genomförs och inte försvårar att så sker. Men i praktiken har syftet vidgats till att angelägna åtgärder ska kunna tillåtas också på mark som har ianspråktagits och byggnader som har uppförts enligt gällande plan.

I byggnadsstadgan var den totala tiden inte begränsad, men åtgärden skulle omprövas minst vart tredje år. Enligt PBL kan lov lämnas för tio år vid första ansökan och förlängas med fem år i taget till sammanlagt högst tjugo år. Något motiv för den förändringen uttalades inte i förarbetena till PBL. I propositionen Ändring av plan- och bygglagen m.m. förklarades och kommenterades tidsfristens längd enbart ur den sökandes perspektiv.

Departementschefen fann inte några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt med bygglov för tillfälliga åtgärder. Utgångspunkten var att det inte var till nackdel för den enskilde att under så lång tid ha bara ett sådant lov till stöd för sin markanvändning. Lov för tillfälliga åtgärder skulle ses som en möjlighet som fanns i reserv för det fall att den gällande planen lägger hinder för ett permanent lov. Reglerna om lov för tillfälliga åtgärder ansågs med andra ord vara uppställda i sökandens intresse (prop. 1985/86:1 s. 723).

Ingenting nämndes om berörda sakägares intresse och de eventuella nackdelar som de kan få kännas vid till följd av att bygglov

medges för åtgärder som inte följer gällande planer eller fyller uppställda krav, men ända kan tillåtas i upp till tjugo år. Varken i lagtexten eller i förarbetena sägs heller något om på vilka grunder bygglov får lämnas, utöver att sökanden begär det. I kommentarerna av Didón m.fl. (Plan- och bygglagen s. 8:103) anges att en praktisk och ekonomisk förutsättning kan vara att byggnaden eller anläggningen inte byggs fast, dvs. att det inte är orimligt att byggnaden rivs eller åtgärden upphör inom några få år. Den uppfattning som framförs i kommentarerna är att paragrafen över huvud taget inte tycks vara avsedd att användas för att mera allmänt lämna lov för planstridiga åtgärder som är av mer eller mindre permanent natur.

Detta motsägs dock av departementschefens nyssnämnda motivering att de tjugo åren ska ses som en möjlighet i reserv för det fall att den gällande planen lägger hinder för ett permanent lov, dvs. som en ren form av dispens.

Paragrafens totala avsaknad av reella prövningsgrunder i förening med generösa tidsgränser har också öppnat för en vid tillämpning, och därtill en rad tolkningsproblem och en betydande rättsosäkerhet.

Erfarenheter och problem

Lång tid av olägenheter för grannar

Grannar som upplever olägenheter av åtgärden har svårt att förstå att en varaktighet på tjugo år kan anses tillfällig. Tidsfristen kan jämföras med att byggarbeten, byggbodar och annat som kan vara till olägenhet i närområgivningen bara ska behöva tålas i fem år efter ett beslut om bygglov.

Oklart vad som är en tillfällig åtgärd

Det är oklart vad som är en tillfällig åtgärd. Av kommentarerna och rättsfallen framgår att åtgärden ska ha ”tillfällig karaktär”, dvs. att den praktiskt och ekonomiskt ska vara rimlig att avveckla inom den avsedda tiden. Ibland har även funktionella aspekter anlagts, såsom att åtgärden inte får vara långsiktigt oundgänglig på platsen. Lov för tillfällig åtgärd benämns ibland tillfälligt lov, vilket kan miss-

uppfattas så att det är lovet som är provisoriskt, och att det kan ges i avvaktan på ett pågående planarbete. Det händer att bygglov för tillfällig åtgärd begärs och beviljas för att undgå planändring för åtgärder som strider mot detaljplanen och inte kan betraktas som mindre avvikelser, men betecknas som tillfälliga åtgärder även om de är permanent avsedda.

Det angivna förfarandet har enligt ovan visst stöd i förarbetena och kan även ske utan att uppenbart strida mot lagstiftningen. Ett inte ovanligt exempel gäller väsentligt ändrad användning, som enligt förarebetena aldrig kan vara en mindre avvikelse från gällande detaljplan. En ändrad användning kan betraktas som en trovärdig tillfällig åtgärd om inga avsevärda ingrepp i byggnaden behövs eller om ändringarna är så generellt användbara att de inte måste återställas – eller om byggnadsnämnden helt enkelt avstår från att pröva saken, vilket den ju inte är skyldig att göra.

En annan möjlighet inom ramen för dagens uppdelning mellan bygglov och bygganmälan är att byggherren genomför den inre anpassningen enligt reglerna för bygganmälan och därefter tar byggnaden i bruk för den nya och planstridiga användningen med stöd av bygglov för tillfällig åtgärd.

Prövningskriterier saknas

Lämplighetskriterier för prövningen av på vilka grunder lov får beviljas respektive kan eller ska avslås saknas helt. Bestämmelserna i 8 kap. 11 och 12 §§ är satta ur spel, och därmed helt eller delvis såväl eventuella fastighets- och detaljplaner som lämplighetskraven i 2 och 3 kap.

Inga andra prövningskriterier är heller angivna – eller uteslutna – i sammanhanget. De kan hämtas inom såväl som utom bygglovskraven i PBL, t.ex. bland de tekniska egenskapskraven i BVL, vilket innebär att kraven kan ställas högre för tillfälliga än för permanenta åtgärder. Det är inte ens givet att prövningen ska hållas inom bygglagstiftningens ramar. Det fria prövningsutrymmet är avsett i förarbetena och bekräftas av rättsfallen, som inte ger tydligare besked än att lov får ges om mer talar för än emot den avsedda åtgärden, vilket således får avgöras från fall till fall. Paragrafen har karaktär av generalklausul, som kan tillämpas utifrån de syften som i sammanhanget bedöms beaktansvärda.

Periodiska åtgärder

Bygglov för tillfälliga åtgärder som är säsongsbundna men återkommer på samma plats år efter år måste sökas på nytt varje år. Det finns ett behov av men ingen form för bygglov för periodiska åtgärder.

Avvecklingen

Vad som måste ske när eller innan tiden för ett bygglov för tillfällig åtgärd går ut – senast efter tjugo år – är inte helt klart. Åtgärden måste i princip upphöra om den inte genom planändring kan ges permanent lov. Men ansökan om bygglov för en ny tillfällig åtgärd – mer eller mindre snarlik den föregående – kan sökas och beviljas för ytterligare tio år, efter en prövning på ytterligt obestämda grunder.

Överväganden och förslag

Kommittén föreslår att bestämmelsen i 8 kap. 14 § avseende tillfälliga lov ändras och att benämningen tillfälliga lov ersätts med lov för tillfällig åtgärd och periodiska lov. Dessutom föreslås vissa justeringar i övrigt som kommenteras i det följande.

Tiden bör begränsas

Den sammanlagt möjliga tiden för en tillfällig åtgärd som inte fyller normala minimikrav är orimligt lång med hänsyn till grannarnas rättigheter. Det är rimligt att åtgärder som är angelägna men inte fyller samhällets krav på anpassning och hänsyn till omgivningen ska kunna tillåtas under en begränsad tid, men det är inte rimligt att den ska kunna fortgå i upp till tjugo år, för att därefter eventuellt permanentas. Åtgärder som inte fyller alla krav på hänsyn och anpassning till omgivningen bör accepteras i högst fem år. Vilka krav eller i vilken grad kraven i 2 kap. 5 § ska vara uppfyllda får bedömas av byggnadsnämnden från fall till fall, och de eventuella olägenheterna vägas mot nyttan av åtgärden. Det måste m.a.o. finnas goda skäl för att bevilja bygglov för en åtgärd som bedöms innebära större olägenheter än som normalt måste accepteras enligt gällande

bestämmelser. Åtgärder som fyller kraven fullt ut men strider mot gällande detaljplan bör kunna accepteras i upp till tio år. De tjugo år som medges i dag öppnar för åtgärder som är avsedda att vara permanenta, men är alltför planstridiga för att passera som mindre avvikelse.

Kraven bör förtydligas

Tillfälliga åtgärder som är bygglovspliktiga kräver enligt dagens regler i många fall även bygganmälan. Fråga uppkommer i många sådana ärenden om alla de tekniska egenskapskraven enligt 2 § BVL måste uppfyllas i fråga tillfälliga åtgärder. Vid en sammanläggning av bygglov och bygganmälan blir detta en fråga att ta ställning till i bygglovsprövningen. En precisering av vilka krav som ska hävdas vid tillfälliga åtgärder behövs, och görs lämpligen i förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., där kravens tillämpning vid ändringsåtgärder återfinns i dag.

Ansökningar om tidsbegränsade bygglov ska sålunda bedömas både mot bygglovskraven i PBL och de tekniska egenskapskraven i BVL – som förtydligas genom föreskrifter i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF). För att åtgärder ska kunna beviljas i upp till fem år bör endast krävas att föreskrifterna enligt BVF är uppfyllda. I dessa fall får lovet inte förlängas. För att åtgärder ska kunna beviljas i upp till tio år bör krävas att de tillgodoser både kraven i BVF och placerings- och utformningskraven i 2 kap. 5 § PBL. Det är kommitténs uppfattning att de tekniska egenskapskraven ska vara i huvudsak uppfyllda för att lov ska kunna beviljas för tio år.

Avvecklingen ska vara byggherrens ansvar

Den tillfälliga karaktären och de praktiska och ekonomiska möjligheterna att avveckla åtgärden framstår i sig inte som ett väsentlig allmänt intresse, utan som en privatekonomisk fråga. Prövningen av om åtgärden har tillfällig karaktär leder till en för PBL ovidkommande och för många bygglovhandläggare främmande bedömning av investerings- och återställningskostnader. När en byggherre önskar uppföra en permanent byggnad är det banken och inte byggnadsnämnden som bedömer om han har råd till det, trots att

en konkurs under färdigställandet kan äventyra många av premisserna för bygglovet. När en byggherre ansöker om lov för en tillfällig åtgärd bör det på samma sätt vara dennes sak att bedöma lönsamheten och genomförbarheten inklusive avvecklingsmöjligheten av åtgärden och byggnadsnämndens sak att bedöma lämpligheten inom den utmätta tiden och därtill att vid behov sätta kraft bakom beslutet när tiden är ute. Avvecklingen är en naturlig del av genomförandet av åtgärden, och att pröva den ligger utanför byggnadsnämndens ansvar och de flesta bygglovshandläggares kompetens. För att markera denna förändring bör benämningen ändras till tidsbegränsade lov.

För att avvecklingen ska vara trovärdig bör det redan i bygglovsansökan redovisas varför åtgärden behövs bara under en begränsad tid och hur avvecklingen ska gå till. Efter det att den maximalt möjliga tiden gått ska en ny ansökan för snarlik åtgärd på platsen – i ganska vid mening – inte kunna beviljas.

Bygglovsplikten

I ett bygglov för tillfällig åtgärd får enligt 8 kap. 14 § andra stycket medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs, byggs till eller i övrigt ändras och att en byggnads eller byggnadsdels användning ändras. Denna bestämning av tillämpningsområdet är oklar i syftet och i relation till bygglovsplikten. Den framstår som onödig. Tidsbegränsade bygglov bör kunna ges för alla slags bygglovspliktiga åtgärder.

Periodiska åtgärder

Bygglov ska inte behöva sökas och prövas på nytt enbart därför att den avsedda åtgärden regelbundet avvecklas t.ex. på hösten och återtas till våren eller sommaren. Om åtgärden fyller kraven för bygglov ska permanent lov kunna ges med periodisk giltighet. I andra fall kan tidsbegränsat lov ges med motsvarande begränsning.

Övergångsbestämmelser

De första byggloven för tillfällig åtgärd som givits med stöd av PBL löper ut senast 2007. Många givna lov för tillfälliga åtgärder kommer att gälla lång tid framöver, kanske till 2018, och fordrar därför övergångsbestämmelser som medger detta (se kapitel 15).

10.9 Förhandsbesked

Kommitténs bedömning och förslag
Förhandsbesked om bygglov har i dag ett mycket begränsat tillämpningsområde. Det täcker bara en liten del av de frågor om vad lagen tillåter som en byggherre kan ha inför ett projekteringsarbete.

Bindande förhandsbesked om bygglov föreslås kunna ges röran-de alla krav som kan aktualiseras vid en bygglovsprövning.

Gällande bestämmelser

Byggherren kan enligt 8 kap. 34 § begära och få ett formellt och bindande förhandsbesked om bygglov avseende den del av bygglovsprövningen som avser lokaliseringskraven, dvs. i princip de allmänna intressen enligt nuvarande 2 kap. PBL som ska tillgodoses vid prövning av bygglov utanför område med detaljplan.

Syfte och bakgrund

Syftet är att byggherren inte ska behöva lägga ned fortsatt projekteringsarbete om det kan finnas hinder för etableringen som sådan. En utvidgning till att beskedet ska kunna omfatta även de tekniska egenskapskraven avseende t.ex. tillgänglighet och användbarhet har diskuterats tidigare. Plan- och byggutredningen föreslog med hänvisning till den avsedda reduceringen av bygglovsprövningen att förhandsbeskedet helt skulle avvecklas. Flera remissinstanser menade att det i stället borde utvecklas, vilket dock avfärdades som obehövligt i propositionen med motiveringen att ansvaret skulle ligga på byggherren och kraven utformas så att de inte medgav något avsevärt tolkningsutrymme (prop. 1993/94:178 s. 91).

Erfarenheter och problem

De tekniska egenskapskraven lämnar främst vid ändringsåtgärder utrymme för tolkningar och skälighetsbedömningar – avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen – som i slutändan endast byggnadsnämnden kan göra. Det innebär att byggherren inte kan vara helt säker på att han utifrån sina helt legitima egna intressen gör samma avvägning som byggnadsnämnden kan komma att göra. Därmed har byggherren inte full kontroll över vilka förutsättningarna för projekteringen är, och har inte heller möjlighet att ta ansvar för att kraven kommer att uppfyllas, om inte byggnadsnämnden på begäran ger sin mening till känna. Och det måste kunna ske genom ett formellt och bindande beslut, för att byggherren tryggt ska kunna gå vidare med sitt projekt, eller få saken prövad i högre instans.

Överväganden och förslag

Förhandsbesked ska kunna lämnas i alla frågor som prövas i bygglovet

Byggherren ska kunna begära ett formellt förhandsbesked rörande alla förutsättningar som gäller för att få bygglov. Förhandsbeskedet ska sålunda avse om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas med avseende på inte bara den avsedda platsen, som i dag, utan också det avsedda utförandet med hänsyn till ett eller flera av samhällets krav, t.ex. kravet på tillgänglighet genom hiss vid en vindsinredning. Beskedet ska vid behov kunna villkoras med krav på intyg om kontroll av utförd projektering.

Byggherren har i dag möjlighet att få underlag och vägledning för sina ställningstaganden genom att begära ett tidigt samråd. Det finns ingen anledning att frångå denna bestämmelse, som innebär att byggherren tidigt kan få besked om hur nämnden bedömer kritiska frågor i ett byggprojekt, t.ex. hisskravet. Något bindande besked eller överklagbart beslut om tillämpningen av de tekniska egenskapskraven kan emellertid i dag inte ges vare sig i anslutning till samrådet eller i annan form. Det kan i det nu aktuella ändringsförslaget ges i beslutet om bygglov, men byggherren kan vilja ha besked i saken långt dessförinnan.

Förhandsbeskedet skulle kunna tillämpas i vidare mening redan i dag. Den åtgärd som ska prövas om den kan tillåtas på platsen kan

beskrivas mer eller mindre ingående, och i beskedet får byggnadsnämnden enligt 8 kap. 34 § PBL bestämma de villkor som behövs. Men bestämmelserna avser inte och förutsätter inte en sådan tillämpning. Såvitt känt har den heller aldrig blivit använd på detta sätt och inte heller prövad i praxis. Bestämmelserna syftar till att förhandsbesked ska kunna lämnas rörande principiella lokaliseringsfrågor på underlag av enkla handlingar.

Vid reformen 1995 skulle ett utvidgat förhandsbesked om bygglov vara ologiskt, eftersom det skulle gå längre än bygglovsprövningen i sig. I anslutning till en sammanhållen process kan det däremot anses rimligt att förhandsbesked ska kunna ges avseende alla de frågor som kommer att prövas – om än bara i princip – inom ramen för bygglovsprövningen.

Ett utvidgat förhandsbesked innebär inte en ny pålaga på byggherren utan en ny möjlighet. Ett givet förhandsbesked innebär inte ett godkännande av tekniska lösningar utan en bedömning av att möjligheter finns att fylla samhällets krav – i analogi med bygglovsprövningen. Både förhandsbeskedet och bygglovsbeslutet ska kunna villkoras med krav på intyg om kontroll av utförd projektering, i förra fallet som villkor för bygglov, i senare fallet som villkor för byggstart. Härigenom innebär ett utökat förhandsbesked inte ett utökat ansvar för byggnadsnämnden utan ett utökat underlag för byggherren att bedöma sina utgångspunkter för att ta det förelagda ansvaret.

Därför finns således motiv för ett utvidgat, bindande förhandsbesked.

Kommitténs bedömning är att ett sådant förhandsbesked ska kunna ges med utgångspunkt i det material som byggherren tar fram och i den utsträckning byggherren kan göra sannolikt att kraven kan uppfyllas. Byggnadsnämnden tar sedan ställning till om förhandsbesked kan ges utifrån en bedömning av om kraven kan komma att uppfyllas genom föreskrifter i bygglovet.

10.10 Sanktionssystemet

Kommitténs bedömning och förslag
Byggnadsnämnden ska också i fortsättningen vara skyldig att ansöka om uttag av tilläggsavgift. Eftersom tilläggavgiften innebär en kännbar sanktion för ett olovligt agerande bör uttaget även fortsättningsvis prövas av domstol och avgiften tillfalla staten.

Kommittén föreslår följande:

- den minsta nivån för byggnadsavgiften höjs till 2 000 kr,
- den särskilda avgiftens miniminivå höjs till 2 000 kr och ska kunna utgå med högst ett prisbasbelopp,
- en särskild avgift ska kunna tas ut för olovligt ibruktagande,
- föreläggande om stängsel ska kunna utfärdas för gruvor och tunnlar som inte är i bruk och
- uttag av tilläggsavgift ska prövas av plan- och miljödomstolar.

10.10.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven ska kommittén överväga om sanktionssystemet, som det är utformat i dag, fungerar effektivt eller om det finns skäl att vidta förändringar av regelverket i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen.

Det innebär att kommittén ska överväga vilka förändringar som behöver göras av sanktionsreglerna i plan- och bygglagstiftningen, bl.a. med anledning av vad riksdagen uttalat (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141).

10.10.2 Gällande bestämmelser

Påföljder och ingripanden för att åstadkomma rättelser vid överträdelser

Byggnadsnämnden har flera redskap för att få till stånd förändringar vid otillåtet byggande och de är i huvudsak samlade i 10 kap. PBL. De sanktioner som kan användas är förbud, avgifter, föreläggande och handräckning. Sanktionsavgifterna är av tre slag; byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift. Byggnadsnämnden kan också ingripa på olika sätt, bl.a. genom att förbjuda att byggnadsarbeten fortsätter eller förbjuda användning av byggnadsverk. Byggnadsnämnden kan också förelägga ägare av fastighet att vidta rättelser eller andra åtgärder. Alternativt kan byggnadsnämnden begära särskild handräckning från kronofogdemyndigheten.

Byggnadsnämnden ska agera så snart nämnden har anledning att anta att en överträdelse har skett

Byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd och ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett, 10 kap. 1 §. Vid olovligt byggande ska nämnden se till att det utförda blir undanröjt eller rättat om inte lov kan ges i efterhand.

Tre former av avgifter kan tas ut enligt 10 kap. PBL, dvs. byggnadsavgift, särskild avgift och tilläggsavgift

Byggnadsavgift

För åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov och som utförts utan sådant lov ska en byggnadsavgift tas ut. Avgiften ska enligt 10 kap. 4 § bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger bygglovsavgiften. Avgiften ska bestämmas till minst 500 kr. Vid ringa överträdelser kan avgiften efterges. Avgiften ska inte tas ut om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande har tagits upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden och inte heller om det varit fråga om rivning för att begränsa omfattande skada på annan egendom eller om byggnaden skadats väsentligt genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse, se 10 kap. 5 §. Byggnadsavgiften tillfaller kommunen enligt 10 kap. 26 §.

Tilläggsavgift

Utöver byggnadsavgiften ska en tilläggsavgift tas ut om en byggnad uppförs eller tillbyggnad görs utan lov, en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för väsentligt annat ändamål än för vilket bygglov lämnats eller om en byggnad rivs utan lov, se 10 kap. 7 §. Tilläggsavgift ska tas ut med ett belopp som motsvarar 500 kr per kvadratmeter bruttoarea som åtgärden har omfattat. En bruttoarea om tio kvadratmeter ska frånräknas. Under vissa förutsättningar får tilläggsavgiften sättas ned eller helt efterges, dvs. om föreläggande om rättelse meddelats, om rättelse skett genom handräckning eller om det annars finns särskilda skäl, se 10 kap. 7 §. Frågor om tilläggsavgift prövas av en länsrätt på talan av en byggnadsnämnd enligt 10 kap. 8 §. Tilläggsavgifter tillfaller staten enligt 10 kap. 26 §.

Särskild avgift

För vissa överträdelser av kontroll- och tillsynssystemet, bl.a. om arbete utförs utan att det finns någon kontrollansvarig eller om någon underlåter att göra bygganmälan eller rivningsanmälan eller om arbete utförs i strid med beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt PBL, ska en särskild avgift tas ut på minst 200 och högst 1 000 kronor, se 10 kap. 6 §. Är överträdelsen ringa behöver någon avgift inte tas ut. Avgiften tillfaller kommunen enligt 10 kap. 26 §.

Ingripanden kan ske genom föreläggande om rättelse och särskild handräckning

Föreläggande om rättelse eller särskild handräckning

Om någon har vidtagit en åtgärd som kräver lov, en åtgärd med stöd av ett lov som sedan har ändrats eller upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft eller har vidtagit annan åtgärd som strider mot lag, föreskrift eller beslut får byggnadsnämnden förelägga om rättelse eller kronofogdemyndigheten meddela särskild handräckning så att rättelse sker, se 10 kap. 12 och 14 §§.

Meddelande om särskild handräckning får enligt 10 kap. 12 § 4 också ske om någon underlåtit att vidta åtgärder i enlighet med förelägganden som meddelats med stöd av lagen.

Föreläggande om rivning, flytt av byggnad, ändring eller stängsel

Om en byggnad är förfallen eller skadad till väsentlig del får byggnadsnämnden förelägga om rivning enligt 10 kap. 16 §.

Om en byggnad kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten får byggnadsnämnden i vissa fall förelägga ägaren att ta bort den eller ändra den. När det gäller byggnader får dock sådana förelägganden meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller om den är av ringa värde. Om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten får byggnadsnämnden förelägga fastighetsägare att anordna stängsel eller ändra utfart mot gator eller vägar, se 10 kap. 17 § första och andra styckena.

Om en byggnad eller anläggning för industriändamål inte längre används får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stäng-

sel kring den om det behövs till skydd mot olycksfall enligt 10 kap. 17 § tredje stycket.

Föreläggande kan förenas med vite eller rättelse på den försumliges bekostnad

Förelägganden kan förenas med vite eller med föreskrift om att om föreläggandet inte följs kan rättelse komma att ske på den försumliges bekostnad enligt 10 kap. 18 §.

Byggnadsnämnden får i vissa fall förbjuda fortsatt arbete och ska förbjuda arbetet eller åtgärden i särskilda situationer

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett arbete fortsätts om det är uppenbart att det utför i strid mot lag, föreskrift eller beslut, byggherren inte följer väsentlig del av kontrollplan eller rivningsplan.

Om det däremot är uppenbart att arbetet äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa ska kommunen förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter enligt 10 kap. 3 §.

Byggnadsnämnden får enligt 10 kap. 14 § i föreläggande om rättelse av olovlig åtgärd förbjuda att åtgärden åter utförs.

Om en byggnad har brister som kan äventyra säkerheten får byggnadsnämnden förbjuda användning av byggnaden med stöd av 10 kap. 16 § andra stycket.

Om det brister i förutsättningarna för slutbevis får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 10 § andra stycket utfärda användningsförbud.

10.10.3 Erfarenheter och problem

Det är främst den särskilda avgiften och tilläggsavgiften som kritiseras

Kritik har riktats mot den särskilda avgiften, som anses verkningslös, och mot användningsförbudet som kan utfärdas med stöd av 9 kap. 10 §. Kritik har också riktats mot att kommunerna inte alltid kräver rättelse när samhällskraven eftersätts. Det gäller t.ex. brister rörande tillgänglighet och användbarhet.

Ett av problemen med den särskilda avgiften är att det maximala beloppet som kan utgå uppgår till 1 000 kr, vilket enligt vissa kommunala företrädare inte ens täcker administrationskostnaden. Avgiften anses inte heller ha någon avhållande effekt. Det finns därför i praktiken inga verkningsfulla medel att hävda kraven på att bygganmälan ska göras och att en kvalitetsansvarig ska finnas när arbetena utförs.

Från kommunalt håll har också påtalats att det är resurskrävande för byggnadsnämnderna att ansöka om uttag av tilläggsavgift och ta fram underlaget för uttaget. Detta ställer krav på insatser som kommunerna inte får täckta eftersom tilläggsavgiften tillfaller staten.

Ytterligare ett problem anses vara att byggnadsnämnderna inte upplever att de har fått stöd i praxis när det gäller uttag av tilläggsavgift, bl.a. eftersom avgifterna ofta sätts ned eller efterges helt, vilket gör att hotet om avgiftsuttag inte har någon avhållande effekt. Ett annat problemen med tilläggsavgiften är att den kan slå orimligt hårt i vissa situationer, exempelvis vid ändrad användning av stora lokaler utan avsevärda byggåtgärder eftersom avgiften beräknas på byggnadsarean.

Användningsförbudet uppges vara svårt att tillämpa i praktiken. Ingripandet aktualiseras ofta allt för sent och slår för hårt mot ägaren – en ägare som ibland är en annan än den som byggde - och mot redan inflyttade boende. Ofta anses det vara viktigare att få använda bostaden än att få åtgärderna utförda.

Ett annat problem uppges vara att byggnadsnämnderna sällan utnyttjar möjligheterna att använda sanktioner. Oftast sker ingripanden efter anmälan av grannar. Kommunerna har också enligt undersökningar, bl.a. Boverkets rapport från den 4 november 2002, visat sig ha minskat resurserna för övervakning och ingripanden mot olovliga åtgärder genom att föra över resurser från kontroll och tillsyn till bygglovsprövningen.

Byggnadsnämnderna har möjlighet att förelägga om stängsel i vissa situationer. I dagsläget förekommer det på sina håll att tunnlar och gruvor inte längre används och i princip överges. Eftersom tunnlarna och gruvorna inte alltid kan anses ha haft koppling till industriverksamhet saknas stöd i lag för att förelägga om stängsel. Till följd av att detta blir de obevakade och det kan finnas risker för olyckor.

Enligt ett uttalande från Bostadsutskottet från 1997 behövs det klargöranden beträffande tilläggsavgifterna

Fram till år 1994 skulle byggnadsnämnderna göra en anmälan om uttag av tilläggsavgift till en allmän åklagare som sedan förde talan om uttag av avgiften i allmän domstol. Som ett led i en strävan att renodla åklagarnas uppgifter ändrades ordningen så det blev en uppgift för byggnadsnämnden att ansöka om uttaget i domstol och då i allmän förvaltningsdomstol i stället för i allmän domstol. Enligt Bostadsutskottets uttalanden i betänkandet 1997/98:BoU5 (s. 23 f.) fanns det inte någon avsikt att förändra byggnadsnämndens anmälningsplikt i samband med att åklagaren inte längre skulle vara den som gjorde anmälan om uttag av tilläggsavgift till domstol. Emellertid kom den bestämmelse i PBL som särskilt angav den obligatoriska anmälningspliktens omfattning att tas bort. I propositionen med motiven till lagändringarna angavs att ändringarna innebär att det anförtros byggnadsnämnden att självständigt pröva om talan om tilläggsavgift ska föras (prop. 1994/95:23 s. 125). Med hänsyn till dessa omständigheter ansåg utskottet att det fanns en risk för missuppfattningar som bör klargöras. Enligt utskottet fanns det skäl att överväga om obligatorisk anmälningsplikt är motiverad. Enligt utskottet borde det införas en rätt för byggnadsnämnden att bestämma sin talan så att den har möjlighet att själv avgöra om tilläggsavgift helt eller delvis ska efterges, om inte överväganden skäl talar emot en sådan lösning. Byggnadsnämndens frihet i detta avseende bör inte påverka länsrättens möjligheter att besluta om eftergift. De av utskottet efterlysta övervägandena bör inte avse att ge nämnden möjligheter att själv ålägga den enskilde några förpliktelser. Utskottet ansåg det vidare lämpligt att det i detta sammanhang även överväga om inte också tilläggsavgifterna bör tillfalla kommunen.

10.10.4 Överväganden och förslag

Översynen har fokuserats på uttag av avgifter med stöd av 10 kap. PBL

Översynen av sanktionssystemet har fokuserat på förbättringar av det nuvarande systemet och de områden som särskilt lyfts fram i direktiven och då speciellt byggnadsnämndens skyldighet att

ingripa och tilläggsavgiften. Även behovet av höjda avgiftsnivåer för att öka effektiviteten har bedömts liksom behovet av vissa smärre justeringar för att komma till rätta med vissa brister och konsekvensändringar till följd av ändringar i andra av PBL:s kapitel.

Bestämmelserna om föreläggande och handräckning har lämnats utanför översynen eftersom dagens brister inte har framstått som så tydliga att en översyn och förändringar av bestämmelserna har ansetts motiverade att prioritera.

Utgångspunkterna för sanktionssystemet är att överträdelser ska leda till kännbara ingripanden

Ett sanktionssystem har flera funktioner och det gäller också sanktionerna som har införts i PBL. Systemet är bland annat till för att få till stånd rättelser så att den byggda miljön överensstämmer med den bebyggelse som kan tillåtas med stöd av regelverket. Sanktioner finns också för att bestraffa den som brutit på gällande bestämmelser. Dessutom är sanktionerna tänkta att ha en preventiv effekt, dvs. att avhålla enskilda ifrån att överträda reglerna.

En respekt för regelverket och en önskan om att följa systemet bör vara grundläggande för PBL, men för att komma till rätta med överträdelser behövs det också ett sanktionssystem som är verkningsfullt och med avgifter som bör vara kännbara för den som inte följer reglerna. Sanktionsavgifterna bör därför sättas så högt att de kan förväntas få en avhållande effekt.

Även om avgiftsnivåerna har betydelse för benägenheten att följa gällande bestämmelser så kan man inte komma ifrån att ett aktivt utövande av tillsyn också har stor betydelse. Utvärderingar som gjorts av bl.a. Boverket har visat att kommunernas tillsyn många gånger är bristfällig. I huvudsak är det ingripanden efter påpekanden från grannar och inte tillsyn på kommunalt initiativ. Ska systemet framstå som trovärdigt är det därför viktigt att kommunerna tar ansvar för tillsynen över den byggda miljön för att på detta sätt säkra att framförallt allmänna och angelägna samhällsintressen tillgodoses.

Byggnadsnämnden ska ingripa mot överträdelser och anmäla frågor om tilläggsavgift till domstol

Byggnadsnämnden har i dag enligt 10 kap. 1 § en skyldighet att ingripa så snart nämnden finner anledning att anta att en överträdelse skett. En form av ingripande är att ansöka om uttag av tilläggsavgift.

När det gäller tilläggsavgiften har den reserverats för sådana former av olovliga handlingar, dvs. byggande utan lov, rivning utan lov eller väsentligt ändrad användning, som det är särskilt angeläget att motverka och som oftast är av allvarligare art än ordningsföreseelser och där byggnadsavgiften inte är tillräcklig som sanktion. Tilläggsavgiften kan uppgå till belopp som kan ge en kännbar ekonomisk förlust.

Som tidigare nämnts gällde fram till den 1 juli 1994 att byggnadsnämnden skulle anmäla till åklagare när förutsättningar för uttag av tilläggsavgift var uppfyllda. Sedan var det åklagaren som förde det allmännas talan vid allmän domstol. Som ett led i en strävan att göra brottmålsförfarandet mer effektivt fick byggnadsnämnden ansvaret för att ansöka om uttag av tilläggsavgiften i domstol. Plikten att anmäla ärendet till åklagaren var obligatorisk i de fall förutsättningarna för att ta ut tilläggsavgift var uppfyllda. Detta framgick av en särskild bestämmelse i 8 § andra stycket.

Bestämmelsen att det skulle vara obligatoriskt med en anmälan till åklagaren om uttag av tilläggsavgift baserades på slutsatsen att en politiskt sammansatt nämnd inte efter skönsmässig bedömning skulle kunna ålägga enskilda betydande avgifter. Som en följd av detta skulle det inte heller vara en uppgift för byggnadsnämnden att ta ställning till om skäl för eftergift föreligger.

Den särskilda bestämmelsen om obligatorisk anmälningsplikt togs bort i samband med att kravet på anmälan till åklagare slopades. Som Bostadsutskottet påpekade (bet. 1997/98:BoU5) finns det anledning att försöka tydliggöra lagens ståndpunkter när det gäller byggnadsnämndens skyldighet att handla i de fall förutsättningar för uttag av tilläggsavgift föreligger eftersom uttalandet i propositionen (prop. 1994/95:23 s. 125) har gjort det rådande läget är något oklart. I detta sammanhang kan nämnas att uttalandet finns i författningskommentaren och utvecklas inte närmare i den allmänna motiveringen rörande ändringarna.

För att tydliggöra den problematik som ligger bakom kravet på anmälningsplikt återges i det följande kortfattat bakgrunden till

dagens bestämmelser och de resonemang som fördes i samband införandet av den särskilda lagen som tidigare reglerade påföljder och ingripanden vid olovligt byggande, dvs. den lag genom vilken dagens system infördes. Lagen, som infördes år 1977, innebar bl.a. att bestämmelserna om straff för överträdelse av byggnadsförfattningarna upphävdes och ersattes med ett avgiftssystem. Genom den särskilda lagen infördes tilläggsavgiften. Av förarbetena till lagstiftningen framgår att departementschefen ansåg att det skulle vara en olämplig ordning att låta en politiskt sammansatt nämnd göra skönsmässiga bedömningar avseende om en betydande avgift ska tas ut eller inte och om en sådan avgift kan efterges (prop. 1975/76:164 s. 41). Eftersom tilläggsavgiften införts som en ersättning för straffbestämmelser finns det skäl att låta en domstol pröva frågan om uttaget. Dessutom har uttalandena i samband med införandet av den lagstiftning som är ursprunget till dagens bestämmelser fortfarande aktualitet. Det bör därför också fortsättningsvis vara en skyldighet för byggnadsnämnden att anmäla uttag av tilläggsavgift utan att göra avvägningar i det enskilda fallet. Byggnadsnämndens uppgift ska därför också framöver vara att ansöka om uttaget och ge in det underlag som behövs för domstolens bedömning. Det är en del i det ansvar för lagens efterlevnad som byggnadsnämnden har.

När det gäller underlaget som krävs för en ansökan till domstol så bör det material som tas fram för att bedöma uttaget av byggnadsavgiften ofta vara tillräckligt som grund för en ansökan om uttag av tilläggsavgift. Denna bedömning gjordes av departementschefen i samband med att bestämmelserna om uttag av tilläggsavgift infördes (prop. 1975/76:164 s. 288) och inget har framkommit som talar emot denna slutsats.

Frågan är om byggnadsnämndens skyldighet att göra en anmälan om uttag av tilläggsavgift behöver tydliggöras genom en särskild bestämmelse eller inte. Bedömningen är att byggnadsnämndens skyldighet att ingripa såsom den uttrycks i 10 kap. 1 § läst tillsammans med 7 § som anger grunderna för uttag av tilläggsavgiften och 8 § om vilken instans som prövar frågor om tilläggsavgift är tillräcklig. Det behövs därför ingen särskild bestämmelse med koppling till krav på anmälan om uttag av tilläggsavgift.

Bostadsutskottet har pekat på att det kan behövas särskilda bestämmelser som anger att nämnden kan ta ställning till nivån på avgiften även om det är en uppgift för domstolen att sedan bedöma nivån. I 4 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) anges att i en ansö-

kan ska anges vad som yrkas samt de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet. Det innebär att byggnadsnämnden ska ange att den ansöker om uttag av tilläggsavgift och ange grunderna för denna ansökan. Eftersom det är domstolen som bestämmer nivån är storleken på uttaget inget som omfattas av nämndens yrkande och därmed har nämnden inget uttalat stöd för att ta ställning till frågan. Inom ramen för byggnadsnämndens uppgift att ange omständigheterna som stödjer ansökan om uttag kan det emellertid anses finnas ett utrymme för nämnden att ange synen på avgiftsnivån. Eftersom det ska vara en domstols uppgift att bestämma uttaget och det inte finns några bestämmelser som hindrar en byggnadsnämnd från att uttala sig om uttagets storlek i det underlag som ges in till stöd för ansökan eller under en kommunicering inför beslut om uttaget, blir slutsatsen att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om nämndens möjlighet att yttra sig angående avgiftens storlek och möjligheten till eftergift. På så sätt lämnas det öppet för en byggnadsnämnd att i varje enskilt ärende bedöma om nämnden vill uttala sig angående avgiftsuttaget eller inte.

Tilläggsavgiften ska också i framtiden tillfalla staten

Tilläggsavgiften skiljer sig principiellt från de övriga sanktionsavgifterna enligt PBL genom att frågan ska prövas av länsrätten på talan av byggnadsnämnden samt genom att beloppet tillfaller staten.

Tilläggsavgiften är en form av straff för åtgärder som har stor betydelse och ersatte tidigare straffbestämmelser vid olovligt byggande m.m. Eftersom det är en överträdelse av väsentliga bestämmelser är avsikten att straffet ska vara kännbart för den enskilde. Överträdelsen ska, för att bl.a. Europakonventionens krav ska uppfyllas, vara lätt att konstatera och det ska också vara lätt att bestämma vilket belopp som ska påföras. Syftet med sanktionen ska vara att bestraffa och avskräcka från brott och utrymmet för skönsmässiga bedömningar ska vara litet. Dessutom ska den enskilde ha rätt till en domstolsprövning. En viktig aspekt när det gäller bestraffning är att det ska finnas en viss förutsägbarhet när det gäller vilka överträdelser som sanktionerna avser och storleken på avgiften, dvs. en utgångspunkt är att bestraffningen ska vara lika över landet för samma typ av förseelse.

Inte på något område finns det möjlighet att bestraffa någon och låta avgifterna tillfalla kommunen. I vissa fall har en parallell med parkeringsavgifter gjorts. Det finns dock en betydande skillnad och det är att parkeringsavgiften primärt är en administrativ avgift för ett otillåtet användande av en viss yta, en ordningsförseelse. Avsikten med tilläggsavgiften är att ge en form av straff för ett otillåtet agerande och kostnaderna ska kunna bli betydande. Detta är skäl som motiverar att uttaget av avgiften ska bestämmas av domstol och att avgifterna ska tillfalla staten. På så sätt garanteras att en enskild får bedömning av sanktionen i form av straffavgift, som tydligt står fri från skönsmässiga bedömningar av på politiska grunder valda nämnder. Med hänsyn till behovet av rättssäkerhet för den enskilde är det också viktigt att frikoppla besluten om tilläggsavgift från behovet av att få intäkter för att finansiera verksamheten. Kommunernas behov av att få täckning för sin verksamhet behöver lösas på annat sätt än genom att tilläggsavgiften går till kommunen.

När det gäller möjligheterna att sätta ned tilläggsavgiften så uppges de i vissa fall vara allt för begränsade i dag. Systemet med en fast taxa för tilläggsavgiften och vissa begränsade möjligheter till nedsättning valdes för att få ett system som är förhållandevis enkelt att administrera. Nackdelen är att det kan anses vara något trubbigt eftersom exempelvis samma typ av otillåten omvandling, exempelvis från kontor till bostäder, kan ge olika avgiftsuttag beroende på att byggnadsareaorna är olika. Bedömningen är dock att utrymmet för nedsättning kan anses tillräckligt med hänsyn till att det finns en möjlighet att bestämma avgiften till ett lägre belopp eller helt efterge avgiften ”om det annars finns särskilda skäl”. Vad som kan anses vara särskilda skäl får därför även fortsättningsvis utvecklas genom praxis. I det sammanhanget bör man ta hänsyn till vissa av Europakonventionens rättssäkerhetsprinciper, bl.a. artikel 6.2, den så kallade oskuldspresumtionen som innebär att det ska finnas en möjlighet för den enskilde att försvara sig mot anklagelsen. Innebörden av denna princip har tolkats som att det ska finnas en möjlighet att bryta en presumtion för brott genom att i varje enskilt fall göra en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om det finns förutsättningar att sätta ned eller undanröja tilläggsavgiften. Med konventionen som utgångspunkt och dagens bestämmelser finns det således förutsättningar att i tillämpningen och med stöd av praxis utveckla innebörden av formuleringen ”om det annars finns särskilda skäl”.

Byggnadsavgiftens miniminivå behöver höjas

Byggnadsavgiften ska bestämmas till fyra gånger bygglovsavgiften enligt 10 kap. 4 §. Miniminivån på byggnadsavgiften uppgår i dag till 500 kr och är densamma som då den särskilda lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. infördes 1977. Denna nivå kan anses för låg för att få en avhållande effekt med tanke på den prisutveckling som skett. Den bör därför höjas enligt kommitténs bedömning. Med hänsyn till prisutvecklingen finns det skäl att höja miniminivån för byggnadsavgiften från 500 till 2 000 kronor.

Den särskilda avgiften bör höjas betydligt

Den särskilda avgiften kan tas ut vid olika former av överträdelser som inte kräver bygg-, rivnings- eller marklov eller där givet lov inte följs. Överträdelserna är sinsemellan av olika karaktär; utförande av arbete utan kvalitetsansvarig, underlåtenhet att göra bygg- eller rivningsanmälan och arbete i strid med byggnadsnämndens beslut enligt lagen. Den särskilda avgiften som kan tas ut ligger i dag på mellan 200 och 1 000 kronor.

Eftersom bygglovs- och bygganmälansskedena, liksom motsvarande skeden när det gäller rivning, föreslås samordnade kommer det inte att behövas särskilda regler i de situationer då en bygg- eller rivningsanmälan inte har getts in. Däremot finns det anledning att ta ut avgifter för arbeten utan kvalitetsansvarig och arbeten i strid mot byggnadsnämndens beslut som meddelats med stöd av lagen. Dessutom finns det skäl att införa en särskild punkt som möjliggör ett uttag av särskild avgift för det fall att ett byggnadsverk eller del av ett sådant tas i bruk utan att slutbevis har meddelats.

När det gäller dagens nivåer på den särskilda avgiften 200–1 000 kr, så ligger nivån så lågt att den inte kan anses ha någon avhållande effekt. Samtidigt kan de otillåtna åtgärderna få oönskade konsekvenser som har betydelse exempelvis för grannarna, särskilt när det gäller åtgärder som strider mot meddelade beslut, såsom att bygga i strid mot lämnat bygglov. Med hänsyn till detta finns det skäl att höja den särskilda avgiften betydligt både när det gäller den minsta och den högsta avgiften. Miniminivån bör liksom när det gäller byggnadsavgiften kunna sättas till 2 000 kr. När det gäller

den högsta avgiften kan en idé kan vara att utgå från det s.k. prisbasbeloppet (tidigare basbeloppet) som används i andra sammanhang för att bestämma exempelvis ersättningsnivåer av olika slag. År 2005 uppgår prisbasbeloppet till 39 400 kr. Prisbasbeloppet skulle kunna utgöra taket för den särskilda avgiften vid allvarligare överträdelser som ger den enskilde stora vinster och som påverkar omgivningen, exempelvis grannar. Genom att koppla den högsta avgiften till prisbasbeloppet kan avgiftsnivån följa prisutvecklingen. Kommittén anser att en sådan lösning är att föredra framför fasta belopp som tak och anser att det är rimligt att ta ut en särskild avgift på upp till ett prisbasbelopp i enskilda ärenden vid allvarligare överträdelser exempelvis stora avvikelser från meddelat bygglov där vinningen för den enskilde är stor. Fortfarande är grunden att det främst ska anses vara fråga om överträdelser av det slag som kan klassificeras som ordningsförseelser eftersom tilläggsavgiften är den avgift som ska utgå vid allvarligare överträdelser. För att möjliggöra en förutsägbarhet för enskilda bör byggnadsnämnderna ta fram riktlinjer för uttag av särskild avgift i olika situationer.

Ett annat förslag till ändring i paragrafen som behandlar den särskilda avgiften (10 kap. 6 §) är en följd av vissa omdisponeringar i 9 kap. och innebär att hänvisningen när det gäller kvalitetsansvariga ändras.

Byggnadsnämndens möjlighet att förelägga om stängsel föreslås kompletterade

I dag har byggnadsnämnden en möjlighet att förelägga om stängsel om det behövs till skydd mot olyckor. Möjligheterna avser byggnad eller annan anläggning för industriändamål som inte längre används.

Eftersom gruvor som inte längre brukas och tunnlar som inte längre används inte alltid har haft koppling till industriverksamhet saknas stöd för att förelägga om stängsel i vissa situationer. Detta är ett problem eftersom obevakade gruvor och tunnlar kan innebära olycksrisker om de inte hägnas in. Det finns därför enligt kommitténs bedömning skäl att förtydliga bestämmelserna om i vilka fall föreläggande om stängsel kan användas. En komplettering med tunnlar och gruvor föreslås därför i 10 kap. 17 § tredje stycket.

Konsekvensändringar till följd av andra justeringar

Eftersom bygganmälansskedet samordnas med bygglovsprövningen och rivningsplan kommer att hanteras med stöd av miljöbalken behöver 10 kap. 3 § ändras.

En konsekvens av att bygglov och bygganmälan slås samman är att dagens formulering inte kan kvarstå när det gäller förbud kopplade till bygganmälan. Den andra meningen i första stycket bör därför utgå eftersom de möjligheter till förbud som man vill säkra framöver täcks genom första meningen. En lösning av detta slag innebär att stycket blir detsamma som före förfarandet delades upp.

Till följd av att rivningsplanen förslås bli en fråga som hanteras med stöd av miljöbalken är det inte längre med stöd av PBL som ingripanden bör ske utan genom den tillsyn som miljöbalken reglerar. Det tredje stycket i dagens 3 § föreslås därför utgå.

Eftersom den framtida instansordningen för PBL-ärenden föreslås bli plan- och miljödomstolar behöver 8 § ändras

Uttag av tilläggsavgifter prövas i dag av förvaltningsdomstolar. Kommittén föreslår att PBL-ärenden framöver bör prövas i s.k. plan- och miljödomstolar och att en plan- och miljööverdomstol ska bli sista instans (se avsnitt 13.3.4 och 13.3.6). Därför krävs det följdändringar i 10 kap. 8 §.

Möjligheterna att ta ut särskilda tillsynsavgifter och ett helt nytt avgiftssystem skulle kunna bli föremål för en särskild översyn

Genom de justeringar som kommittén föreslår så förbättras möjligheterna att få sanktionssystemet verkningsfullt. En viktig förutsättning är dock att kommunerna avsätter de resurser som krävs för att kunna utföra tillsynsuppgifterna, annars riskerar de att bli verkningslösa.

Byggnadsnämnderna får i dag, utöver de ersättningar som kommer in via avgifterna för bygg-, rivnings- och marklov, ersättning för sina insatser genom byggnadsavgiften och den särskilda avgiften. På sätt är arbetet delvis finansierat genom avgifter.

Kommittén har på grund av tidsbrist begränsat sitt arbete till att föreslå förbättringar av det system som finns i dag. Detta system har fortfarande brister som påtalats och som man inte kommer till rätta med genom kommitténs förslag till förändringar, exempelvis kan det vara en brist att kommunerna inte får ersättning för den arbetsinstans som krävs i rena tillsynsärenden och att nivåerna för tilläggsavgifter anses trubbiga eftersom de endast utgår från byggnadsareor. Dessutom kanske inte den särskilda avgiften blir verkningsfull i alla situationer. Ett exempel är byggande i strid med meddelat lov. I dagens läge är det inte alltid lätt att avgöra om byggandet är så avvikande från det meddelade lovet att det ska anses som uppförande av en helt ny byggnad utan lov. Kan byggandet vara så avvikande så att det kan anses vara utan lov fungerar dagens system, dvs. det finns möjlighet att ta ut byggnadsavgift och att döma ut tilläggsavgift. Är avvikelserna däremot inte tillräckligt stora är det endast en särskild avgift som kan tas ut. Många gånger kan vinsterna med avvikelserna vara stora, inte minst ekonomiskt, och en särskild avgift på maximalt ett prisbasbelopp vara ett pris man som enskild är beredd att betala. Man bör dock komma ihåg att ingripanden för att åstadkomma rättelse finns vid sidan om möjligheter att ta ut avgifter. Kommitténs förslag innebär således endast att vissa förstärkningar görs och att vissa problem kvarstår.

En mer genomgående översyn behöver göras för att se om systemets grunder ska behållas eller om det behövs mer genomgripande förändringar. För det fall att en sådan analys skulle leda till att man vill se på andra typer av sanktionssystem kan det vara intressant att titta närmare på miljöbalkens konstruktion med tillsynsavgifter och miljösanktionsavgifter. Den konstruktionen kan sägas utgå ifrån att kommunerna kan få sina kostnader för tillsyn täckta genom tillsynsavgifter och att kommunerna dessutom ska ingripa genom att besluta om sanktionsavgifter som tillfaller staten. Själva uttaget av avgifter liknande miljösanktionsavgifter måste med en sådan lösning bygga på ett system som blir lika över landet, där avgifterna fixerats och där olika förseelser ger olika avgifter. Med tanke på att det otillåtna byggandet och överträdelserna i övrigt enligt PBL är av så varierat slag kan det vara svårt att konstruera ett system som är tillfredsställande. Ett system som förändras i grunden och kanske till och med innebär en nyordning kräver en särskild utredning.

11 Samordning mellan PBL och annan lagstiftning

Sammanfattning
Kommittén har framför allt strävat efter en förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken. Främst är det fråga om att försöka samordna prövningsförfarandet enligt båda systemen handläggningsmässigt och tidsmässigt och inte att föreslå förändringar i de båda lagsystemens materiella regler. Ett syfte är att undvika en onödig dubbelprövning som innebär att samma frågor prövas flera gånger av olika organ och samtidigt att minska risken för att vissa viktiga frågor inte prövas alls.

Det föreslås vissa förändringar som utgår från att kommunens bygglovsprövning enligt PBL i flertalet fall ska vara det förfarande som håller ihop den samordnande prövningen, främst i de fall åtgärden även är anmälningspliktig enligt 9 kap. miljöbalken. Förändringarna innebär bl.a. att vissa moment i förfarandet ska vara gemensamma och leda till ett gemensamt beslut. Andra ändringar föreslås för att förtydliga byggnadsnämndens ansvar att bevaka områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken vid såväl bygglovsprövning som detaljplaneläggning. Kommitténs förslag syftar även till att säkerställa att detaljplaneläggning sker då en anläggning tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar kan få en sådan omfattning att det innebär risk för betydande miljöpåverkan. Vidare föreslås att förfarandet vid upprättandet av ett förslag till detaljplan för en verksamhet i vissa fall ska kunna förenklas och samordnas med tillståndprövningen enligt 9 kap. miljöbalken.

En mer långtgående samordning mellan PBL och de lagar som reglerar utbyggnaden av trafikinfrastrukturen har ansetts vara för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-översynen. Kommittén har därför inriktat arbetet mot att genom förbättringar av PBL:s planeringsformer generellt skapa förutsättningar att stärka de kommunala planernas roller i sektorsplaneringen.

Utrymmet för att förbättra samordningen mellan PBL och övriga lagar är omfattande och kommitténs arbete har inte medgett någon inventering av möjligheterna. Följden av detta är att kommittén i övrigt endast föreslår ett par smärre förändringar för att förbättra följsamheten mellan PBL och andra lagar.

11.1 Utredningsuppdraget

I direktiven uttalas att genom miljöbalken samordnades den svenska miljölagstiftningen. Den med PBL nära sammanhängande lagen om hushållning med naturresurser m.m. inordnades i balken. För att anpassa också PBL till balken gjordes vissa anpassningar, i huvudsak formella ändringar. Genom direktiven gavs kommittén i uppdrag att göra en bredare genomgång av frågan om samordningen mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken. Också frågor som rör behovet av samordning med annan lagstiftning kan behöva övervägas. Det gäller bl.a. frågan om att få en bättre samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikanläggningar liksom skyddet av kulturhistorisk värdefull bebyggelse.

11.2 Samordningen mellan PBL och miljöbalken

Kommitténs bedömning och förslag
Samordningsförsöken koncentreras till de fall då en prövning i förväg behöver ske av en anläggnings eller verksamhets tillåtlighet enligt båda lagsystemen. Utgångspunkten är att undvika onödig dubbelprövning, underlätta för de olika enskilda parter som berörs samt ge möjligheter till förenklingar och en snabbare handläggning. De förslag som kommittén har kan sammanfattas på följande sätt.

- Fyra nya bestämmelser införs i 8 kap. PBL som lägger grunden för en samordning av handläggningen av lovärenden och prövning enligt 9 kap. miljöbalken.
- Nya bestämmelser införs i 5 kap. och 8 kap. PBL som anger att detaljplan eller beslut om lov inte får strida mot föreskrifter eller förbud som gäller för områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken.
- Kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska inte omfatta anläggningar som fått bygglov enligt PBL.

- En ändring föreslås i 13 kap. 2 § PBL för att förhindra att miljöfrågor som prövats vid tillståndsprövning enligt balken ska kunna tas upp på nytt vid överklagande av bygglov rörande samma verksamhet.
- Ett förenklat och samordnat förfarande vid detaljplaneläggning medges i vissa fall i samband med tillståndsprövning enligt balken. Detta förfarande samordnas med andra förenklingar rörande detaljplaneprocessen i en ny 27 a § i 5 kap. PBL.
- Detaljplanekravet skärps genom förslaget att i 5 kap. 1 § PBL införa en särskild bestämmelse med syftet att säkerställa att detaljplaneläggning sker i en situation då en anläggning tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar kan få en sådan omfattning att betydande miljöpåverkan kan uppkomma.

11.2.1 Inledning

Den kritik som nu finns mot hur prövningen enligt främst PBL och miljöbalken fungerar och de krav som därför ställs på effektivisering och bättre samordning av prövningen handlar egentligen om flera olika problem som helst borde hållas isär när man diskuterar möjliga lösningar. Till en del handlar det om vilken ambitionsnivå man i sak bör ha när det gäller t.ex. vissa miljökrav och om hur man anser att avvägningar mellan olika allmänna intressen bör göras. Till en del handlar det om hur inflytande eller makt över beslutsprocessen ska fördelas, t.ex. mellan politiska organ och domstolar. Om man inte på en mera övergripande nivå löser intressekonflikter av nu nämnt slag och de därmed behandlas på olika sätt vid tillämpningen av respektive lagar kommer problemen tillbaka som faktiska svårigheter när det gäller hur enskilda projekt eller sakfrågor ska hanteras eller bedömas. Förutom nu berörda problem finns vad som kan betraktas som mera egentliga samordningsproblem mellan lagarna, t.ex. onödig dubbelprövning och därmed onödigt långa processer samt oavsiktliga, slumpmässiga skillnader i bedömningar. I första hand är det sådana frågor som behandlas i det följande. Delvis är dock gränserna mellan vad som här beskrivits som olika problem flytande, delvis är de beroende av olika värderingar men det är ändå en fördel att försöka hålla isär frågorna.

11.2.2 Förhållandet mellan PBL och miljöbalken

En grundläggande utgångspunkt för behandlingen av frågor om en förbättrad samordning av prövningen enligt PBL och miljöbalken är att de båda lagstiftningarna gäller parallellt. Olika åtgärder eller verksamheter kan således omfattas av regleringen enligt båda systemen. Detta är inte unikt för förhållandet mellan PBL och miljöbalken utan gäller också i många andra avseenden. Normalt har olika lagar då olika bakgrund och olika syften som ligger vid sidan av varandra. Några egentliga samordningsproblem ska då i huvudsak inte behöva förekomma även om företagare och andra som berörs av de olika regelsystemen kan uppfatta den sammantagna regleringen som omfattande och krånglig och de samlade kraven som besvärliga att leva upp till.

Vad som delvis kännetecknar förhållandet mellan PBL och miljöbalken och som gör det angeläget att närmare behandla samordningen mellan dessa lagar är att de frågor som prövas enligt de båda systemen ibland är mycket likartade. Det kan därför med fog påstås att det till en del sker en onödig dubbelprövning som innebär avsevärda olägenheter och kostnader både för myndigheter och för enskilda.

Skillnader i lagarnas tillämpningsområde bör beaktas

Omfattningen av dubbelregleringen styrs av hur de olika lagarnas tillämpningsområden ser ut. En svårighet är då att varken PBL eller miljöbalken innehåller tydliga regler om lagarnas tillämpningsområden.

PBL:s tillämpningsområde kan, allmänt sett, sägas gälla frågor om markanvändning och byggande. I 2 och 3 kap. PBL anges vissa kvalitetskrav som ska gälla när lagen tillämpas. I 2 kap. regleras således allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. I 3 kap. regleras, bl.a. genom hänvisning till reglerna i BVL, krav på byggnader m.m. Den närmare bestämningen av tillämpningsområdet sker genom de olika förfaranderegler som PBL innehåller och som reglerar dels plansystemet, dels olika former av tillståndsprövning, dels tillsyn och påföljder. Det är således i de fall då det enligt vad som närmare anges i lagen ska eller kan ske planläggning, tillståndsprövning eller tillsyn och ingripanden som PBL:s olika krav blir tillämpliga.

Miljöbalkens tillämpningsområde är svårare att bestämma. Det beror delvis på balkens karaktär av en sammanställning av regler med många helt olika utgångspunkter, som tidigare funnits i en rad olika lagar, och på utformningen av de s.k. allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Det beror också på utformningen av tillsynsreglerna, där det i 26 kap. 9 § anges att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som i ett enskilt fall behövs för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Detta ska enligt förarbetena innebära bl.a. att så snart en verksamhet eller åtgärd kan sägas strida mot en allmän hänsynsregel kan ingripande aktualiseras. Eftersom i stort sett all mänsklig verksamhet på något sätt kan påverka miljön blir balkens möjliga tillämpningsområde därmed nära nog obegränsat. Miljöbalkens tillsynsregler kan jämföras med regleringen i 10 kap. 1 § PBL, som har en mera begränsad omfattning och där det anges att frågan om påföljd eller ingripande ska tas upp så snart det finns anledning att anta att en överträdelse skett av lagens bestämmelser om byggande eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Vid en genomgång av i vilken omfattning en dubbelreglering av verksamheter och åtgärder i praktiken kan sägas förekomma när det gäller PBL och miljöbalken är det naturligt att utgå från vad som regleras enligt PBL och försöka bedöma i vilken utsträckning också miljöbalken reglerar samma sak. En sådan utgångspunkt är motiverad med hänsyn dels till PBL-kommitténs uppdrag, dels till att PBL:s tillämpningsområde får anses vara snävare än miljöbalkens.

Prövningens omfattning och inriktning enligt de olika lagarna påverkar samordningen

Det område där samordningsproblem tydligast framkommit gäller prövningen av lokalisering av byggnader och verksamheter och deras effekter på omgivningen. Här förekommer i stor omfattning en dubbelprövning genom att många åtgärder och verksamheter prövas både genom planläggning och lov enligt PBL och efter anmälan eller ansökan om tillstånd eller dispens enligt miljöbalken. Samordningsproblemen kan i det sammanhanget gälla dels själva prövningsförfarandet i sig, dvs. att det sker två parallella prövningsförfaranden, dels den omständigheten att det kan vara oklart i vilken

utsträckning de materiella reglerna har samma innebörd och i vilka fall de i praktiken kan anses skilja sig även om de har likartade utgångspunkter och syften.

Ett ytterligare problem i detta sammanhang är att prövning enligt miljöbalken inte är något entydigt. Det förekommer olika former för prövning enligt balken och de kan ske med olika utgångspunkter beroende på åtgärdens eller verksamhetens karaktär och syftet med prövningen. En verksamhet kan således kräva prövning enligt balken med hänsyn till bl.a. reglerna i 7 kap. om skydd av områden (tidigare naturvårdslagen), reglerna i 9 kap. om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (tidigare miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen), reglerna i 11 kap. om vattenverksamhet (tidigare vattenlagen) eller reglerna i 12 kap. om jordbruk och annan verksamhet (tidigare bl.a. naturvårdslagen). Ibland krävs prövning endast enligt något av dessa kapitel men i andra fall kan flera kapitel bli aktuella för samma verksamhet eller åtgärd. Den prövning som kan och i vissa fall ska ske enligt olika kapitel i balken är då inte i alla avseenden samordnad.

Även i de fall där prövningen enligt PBL och miljöbalken till stor del kan sägas avse samma frågor och därmed utgör en dubbelprövning finns det ändå skillnader som beror på lagarnas olika syften och utgångspunkter. Vid överväganden om lämpliga lösningar behöver man därför undersöka i vad mån aspekter som är viktiga enligt den ena eller andra lagen påverkas.

PBL:s syfte är att reglera markanvändning och byggande. När det gäller markanvändningen handlar det dels om att vid planläggning pröva vilken markanvändning som är lämpligast för olika områden, dels om att, när ett konkret projekt aktualiseras, pröva om den tilltänkta lokaliseringen är lämplig. När det gäller byggandet handlar det dels om förutsättningarna för att få bygga, dels om kraven på det som byggs. Vid de avvägningar som behöver göras ska, förutom berörda enskilda intressen, också ett mycket brett spektrum av allmänna intressen beaktas. I några avseenden anger lagstiftningen tydliga krav, men när det gäller markanvändningsfrågor ses avvägningarna till stor del som politiska lämplighetsbedömningar som det lagts på kommunen att göra.

I miljöbalken är det i första hand människans hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde som är utgångspunkterna. Balken reglerar alla verksamheter och åtgärder som kan skada de intressen balken ska skydda. Förenklat kan man säga att balken har en snävare utgångspunkt, miljöintresset, och ett mycket brett tillämpnings-

område, i princip alla verksamheter. PBL har däremot ett snävare tillämpningsområde, markanvändning och byggande, men mycket vidare utgångspunkter, i princip alla angelägna allmänna och enskilda intressen. Balkens tyngdpunkt ligger på den vikt som miljöintresset tillmäts vid olika avvägningar. PBL:s tyngdpunkt ligger mera på den demokratiska processen i kommunen när avvägningarna görs.

Mot bakgrund dels av hur plan- och byggfrågorna respektive miljöfrågorna vuxit fram och utvecklats och hur arbetet med dem organiserats, dels av de i det föregående nämnda skillnaderna i utgångspunkter för de båda lagkomplexen kan man tala om att det finns olika kulturer hos PBL-ansvariga och miljöansvariga organ på olika nivåer. Detta kan i sig vara ett hinder för en effektiv samverkan. På miljösidan kan ibland finnas en bristande förståelse för det behov av politiska avvägningar som intressekonflikter vid olika etableringar ofta innebär. På PBL-sidan kan på motsvarande sätt ibland finnas en bristande förståelse för vikten av att vissa grundläggande miljökrav ändå alltid måste tillgodoses. Olika traditioner och synsätt kan till en del förklara vad som i dag ibland upplevs som spänningar mellan dem som tillämpar den ena respektive den andra lagstiftningen.

Sådana skillnader som här berörts kan naturligtvis också försvåra genomförandet av olika förslag till en bättre samordning. Problem av detta slag bör emellertid inte ses som ett argument mot en ökad samordning utan snarare vara en omständighet som gör det än mera angeläget att de olika kulturerna verkligen tvingas att samverka och att myndighetssidan tar ett samlat ansvar för de ställningstaganden som görs. För de enskilda som på olika sätt berörs av myndigheternas samlade verksamhet är det ofta ett stort problem att mötas av inställningen att varje myndighetsföreträdare bara ansvarar för sin lilla del medan ingen svarar för helheten.

11.2.3 Den dubbla tillståndsprövningen av viss miljöfarlig verksamhet – exemplet vindkraftsanläggningar

Vid tillståndsprövningen av olika miljöpåverkande verksamheter och anläggningar möts de, i det föregående berörda, olika utgångspunkterna för PBL respektive miljöbalken. Det är naturligtvis av intresse att försöka ta reda på i vad mån det verkligen förekommer skillnader i praktiken mellan prövningarna enligt de båda lagarna.

Det kan ju vara så att avvägningarna i enskilda fall utfaller på ett likartat sätt oavsett skillnaderna i lagarnas utgångspunkter. Det kan i så fall kanske vara det dubbla prövningsförfarandet i sig som är huvudproblemet. Några undersökningar som på ett mera samlat sätt belyser hithörande frågor synes inte finnas. Det kan ändå vara av intresse att något försöka belysa vilka likheter och skillnader som finns mellan prövningarna enligt de båda lagsystemen och i vad mån skillnaderna har betydelse. Beskrivningen inriktas främst på vindkraftsetableringar, bl.a. eftersom kommitténs arbete redan berört dessa anläggningar och vissa problem där är särskilt tydliga.

Anläggningar för vindkraft har nu byggts, och dessförinnan prövats, i många år. Det bör därför finnas relativt mycket erfarenheter av vilka aspekter som är viktiga att beakta och vilka problem som uppkommer vid prövningen. Detta gäller i första hand prövningen av enstaka mindre anläggningar på land. När det gäller större s.k. vindkraftsparker eller gruppstationer för vindkraft, särskilt till havs, är erfarenheterna kanske mindre och andra aspekter kan tillkomma. I de fallen är samtidigt kanske inte samordningsproblemen mellan PBL och miljöbalken lika påtagliga. I olika utredningar och andra publikationer, bl.a. från Boverket, finns redovisningar av olika förhållanden av betydelse för en prövning av vindkraftens utbyggnad och delvis även vissa resonemang om kriterier som kan tillämpas vid prövningen. Diskussionen i det följande är ett försök att, utan anspråk på fullständighet, kort belysa några frågor som ofta kommer upp vid prövningen av i första hand mindre anläggningar.

Prövningen av vindkraftsanläggningar behöver beakta både allmänna och enskilda intressen

En betydande utbyggnad av vindkraften är från energipolitiska utgångspunkter ett angeläget allmänt intresse. Detta gäller i första hand stora anläggningar och då i många fall till havs. I vad mån tillkomsten av mindre enstaka anläggningar på land har ett allmänt energipolitiskt intresse får bedömas i varje enskilt fall. Energimyndighetens redovisning av områden av riksintresse för vindkraftsutbyggnad kan vara ett viktigt underlag vid en sådan prövning. Annat material av betydelse kan vara t.ex. kommunens översiktliga planering, i den mån den har behandlat frågor av detta slag och då kanske

har angivit ett område som särskilt lämpat för utbyggnad av vindkraft.

Vindkraftsanläggningar har en betydande inverkan på landskapsbilden. I vad mån detta uppfattas som negativt är till betydande del en värderingsfråga. Inom många områden har dock en helt orörd landskapsbild ansetts ha ett så högt skyddsvärde att området på grund av sitt natur- eller kulturvärde givits ett lagstadgat skydd av något slag. Det kan handla om förordnanden om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Det kan också handla om att området utpekas som av riksintresse för naturvården eller kulturmiljövården. En utbyggnad av vindkraft kan också anses som olämplig inom ett område med hänsyn till andra konkurrerande markanvändningsintressen. Också vid sådana bedömningar kan kommunens översiktliga planering vara ett viktigt underlag. Kommunen kan i denna t.ex. ha angivit att området inte är lämpligt för vindkraft på grund av sina bevarandevärden, på grund av närheten till befintlig bebyggelse eller för att området bör reserveras exempelvis för framtida tätortsutbyggnad.

Enskilda intressen behöver också beaktas vid prövningen. En markägare kan ha ett starkt eget intresse av att kunna utnyttja sin mark för energiproduktion. Angränsande markägare och andra närboende kan å andra sidan ha ett starkt intresse av att undvika de olägenheter i form av buller, ljusstörningar och påverkan på landskapsbilden som en vindkraftsanläggning kan innebära.

Prövningen av vindkraftsanläggningar sker med stöd av både PBL och miljöbalken

Enligt 8 kap. 2 § PBL krävs bygglov för vindkraftverk utom i vissa angivna fall, i huvudsak mindre anläggningar. Av 5 kap. 1 § PBL följer att detaljplan krävs vid betydande miljöpåverkan. Enligt miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd krävs, beroende på anläggningens storlek, antingen tillstånd hos miljödomstol, tillstånd hos länsstyrelse eller anmälan till kommunal nämnd. För större anläggningar krävs också en s.k. tillåtlighetsprövning hos regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Denna obligatoriska regeringsprövning slopades för bl.a. vindkraftsetableringar och ersattes med en prövning efter förehåll genom ändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2005[1]. Enligt förarbetsuttalandena

[1] Prop. 2004/05:129, bet. 2004/05:MJU15, rskr. 2004/05:312.

till ändringarna kommer kommunerna att ha ett starkt inflytande över vilka verksamheter som ska prövas av regeringen (prop. 2004/05:129 s. 82 f.).

Prövningen enligt de olika lagarna sker till stor del hos olika organ. Enligt PBL sker prövningen hos kommunens byggnadsnämnd och överklagande sker till länsstyrelsen. Därefter överklagas detaljplaner till regeringen och bygglov till allmän förvaltningsdomstol. Enligt miljöbalken sker prövningen hos kommunens miljöansvariga nämnd, länsstyrelsen eller miljödomstol. I vissa fall sker också som nämnts en tillåtlighetsprövning hos regeringen. Överklaganden enligt balken sker till länsstyrelse, miljödomstol, Miljööverdomstolen och i vissa fall Högsta domstolen. Det är således olika organ som gör prövningen och olika domstolsorganisationer som slutligt prövar överklaganden enligt de båda lagarna, vilket innebär betydande risker för en splittrad praxis.

Det nuvarande regelsystemet innebär således att vindkraftsanläggningar i stor utsträckning förprövas både enligt PBL och miljöbalken. De frågor om olika intressen som kan aktualiseras i sammanhanget och som nyss berörts ska beaktas i båda dessa prövningar. Vid båda prövningarna ska avvägningar ske mellan de olika berörda allmänna och enskilda intressena.

Vad det kan finnas anledning att fundera över är i vilken utsträckning det är en skillnad i sak i de bedömningar som görs vid den prövning som sker enligt PBL och den som sker enligt miljöbalken. Även om några närmare undersökningar inte finns kan man göra bedömningen att praxis förefaller ganska splittrad men att det inte går en tydlig skiljelinje mellan prövningarna enligt PBL och miljöbalken utan att det kan skilja lika mycket mellan de bedömningar som görs inom respektive prövningssystem.

Prövningen har vissa likheter, men tyngdpunkten varierar

För den allmänna lokaliseringsbedömning som ska göras vid en tillståndsprövning finns regler både i PBL och i miljöbalken. Reglerna har delvis olika utformning men i båda fallen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. I dessa kapitel finns både verksamhetsanknutna och geografiska riktlinjer för lokaliseringsbedömningar. Dessa innebär bl.a. att i den mån riksintressen berörs ska dessa beaktas på det sätt som anges i balken och avvägningar vid behov ske. Bedömningen av frågor om hur olika riksintressen eller andra intressen ska

värderas vid en prövning borde inte skilja sig, oavsett om prövningen sker enligt PBL eller enligt balken.

När det gäller de allmänna intressen som har betydelse för lokaliseringen som sådan av vindkraftsanläggningar handlar det som nämnts bl.a. om hänsyn till landskapsbild och om konkurrens med andra markanvändningsintressen. När det inte längre gäller riksintressen kommer sådana frågor till övervägande del att handla om lokala och kanske regionala bedömningar. Enligt PBL är lämplighetsbedömningar av sådant slag i princip en kommunal uppgift. I den mån det finns riktlinjer i översiktlig planering har dessa riktlinjer normalt betydelse för prövningen enligt PBL även om de inte är formellt bindande. I andra fall sker lämplighetsbedömningarna direkt vid lokaliseringsbedömningen i plan- eller lovärendet.

Kommunens avgörande inflytande över markanvändningen är inte lika uttalat i miljöbalken som i PBL. I den mån kommunen är tydlig i en översiktsplan torde dock denna normalt tillmätas stor betydelse även vid en miljöbalksprövning. Om översiktsplanen inte ger någon vägledning eller om det inte finns någon detaljplan som styr prövningen ska kommunen ändå höras vid miljöbalksprövningen. Om denna är en tillståndsprövning hos ett statligt organ blir kommunens yttrande då en del, och en viktig del, av underlaget vid prövningen. Att kommunens ställning och därmed möjlighet till inflytande ändå formellt är svagare än om kommunen själv, som enligt PBL eller vid behandlingen av en anmälan enligt balken, beslutar i ärendet är ett rimligt konstaterande. Vilken skillnad det verkligen innebär i sak är svårare att bedöma och beror ju i båda fallen slutligt på en eventuell överinstans. Några slutsatser av mer generell karaktär kan inte dras annat än att kommunens avgörande inflytande när det gäller allmänna lämplighetsbedömningar i markanvändningsfrågor är mera osäkert vid prövningen enligt miljöbalken än enligt PBL.

Vid sidan om mera övergripande lämplighetsbedömningar när det gäller markanvändningen är bedömningen av olägenheterna för omgivningen en huvudfråga vid prövningen av många vindkraftsetableringar. Delvis kan de båda aspekterna sägas vara två sidor av samma sak, särskilt när det gäller bedömningar av påverkan på landskapsbilden, men det är inte ovanligt med situationer där en etablering kan godtas med hänsyn till planeringen av markanvändningen i stort men där närheten till befintlig bebyggelse ändå är ett problem. Prövningen i vindkraftsärenden, både enligt PBL och enligt miljöbalken, handlar i sak också ofta om vilka olägenheter i

form av buller- och ljusstörningar som närliggande bebyggelse, främst bostäder, kan drabbas av och om dessa olägenheter kan godtas.

Vid prövningen enligt PBL handlar det i första hand om innebörden av kravet i 3 kap. 2 § på att en anläggning ska placeras och utformas så att den eller dess avsedda användning inte kan medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Vid prövningen enligt miljöbalken handlar det till stor del om tillämpning av de olika hänsynsregler som finns i bl.a. 2 kap. För båda lagarna gäller att formuleringarna i lagtexten är mycket allmänt hållna och att nivåerna läggs fast vid tillämpningen. Samma riktlinjer eller rekommendationer när det gäller bullernivåer och acceptabla ljusstörningar tillämpas i princip. En fråga är om lagarnas olika principiella utgångspunkter ändå kan tänkas leda till olika resultat. Allmänt sett kan sägas att lovprövning enligt PBL i princip omfattar alla byggnader och anläggningar oavsett om de är miljöstörande eller inte och behandlar den aktuella åtgärdens lämplighet från många olika utgångspunkter, medan prövningen enligt 9 kap. miljöbalken, som det här närmast handlar om, är inriktad just på sådana typer av anläggningar som normalt kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Prövningen enligt balken är därför i högre grad än prövningen enligt PBL inriktad just på frågor som rör olägenheter för omgivningen. Om detta också innebär att miljöbalksprövningen av vindkraftsetableringar i praktiken är mera noggrann när det gäller miljöaspekter och kanske strängare i sak än PBL-prövningen är återigen något som det är svårt att generellt uttala sig om.

Några skillnader mellan PBL och miljöbalken som kan vara av betydelse när det gäller bedömningen av miljökonsekvenser kan dock framhållas.

- Miljöbalksprövningen görs av organ som generellt sett har större erfarenhet av bedömningar just när det gäller miljöskyddsfrågor än de organ som prövar PBL-ärenden.
- Miljöbalksprövningen innebär regelmässigt att ett godkännande av en lokalisering kombineras med föreskrifter om olika skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Tidsbegränsning av tillstånd kan också ske. Tillstånd enligt PBL innehåller i mycket mindre grad villkor för att begränsa miljöstörningar. Möjligheterna till tidsbegränsning av lov är snävare.

- Vid miljöbalksprövningen kan, som komplement till den individuella regleringen av en anläggning eller verksamhet, generella föreskrifter om försiktighetsmått m.m. användas för vissa typer av verksamheter. Enligt PBL används inte i motsvarande mån generella föreskrifter när det gäller en anläggnings eller verksamhets miljökonsekvenser.
- Miljöbalkens regler innebär att tillsyn inriktad just på en anläggnings eller verksamhets miljökonsekvenser fortlöpande ska ske. PBL:s tillsynsregler har i dessa hänseenden en mycket mera begränsad inriktning. Tillsyn enligt balken ska ske oavsett om tillstånd finns eller inte och ett lov enligt PBL hindrar inte ett ingripande enligt balken.

Det finns vissa samband mellan prövningarna enligt de båda lagarna

Det kan konstateras att det formellt endast är i mycket begränsad omfattning som den ena lagen binder prövningen enligt den andra lagen. Detta är en konsekvens av det tidigare berörda förhållandet att lagarna i princip gäller parallellt. Endast i sådana fall då det uttryckligen anges i lag anses således den ena lagen formellt bindande för den andra. I huvudsak gäller följande.

- Vissa bestämmelser i miljöbalken ska, som tidigare nämnts, tillämpas direkt också vid prövning enligt PBL. Det handlar enligt hänvisningar i 2 och 12 kap. PBL främst om bestämmelserna i 3 och 4 kap. i balken, som bl.a. behandlar riksintressen, men också om bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. En prövning i ett enskilt ärende av innebörden t.ex. av förekomsten av ett riksintresse som gjorts enligt den ena lagen binder däremot inte formellt en motsvarande prövning enlig den andra lagen.
- Enligt bl.a. 16 kap. 4 § miljöbalken är detaljplaner och områdesbestämmelser till stor del bindande för prövningen enligt balken. Tillstånd eller dispens får således inte meddelas enligt balken om det skulle strida mot en sådan planbestämmelse enligt PBL. Däremot finns det inte något formellt hinder mot att vid prövningen enligt balken förbjuda en verksamhet som tillåtits enligt PBL.
- Förordnanden om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken binder inte direkt prövningen enligt PBL men kan innebära att ett tillstånd enligt PBL inte kan utnyttjas.

I vilken utsträckning en bedömning i sak som gjorts vid en prövning enligt den ena lagen reellt är styrande för en efterföljande prövning enligt den andra lagen även om den inte är formellt bindande är också svårt att bedöma. Med hänsyn till de olika lagarnas huvudsakliga utgångspunkter kan det anses rimligt att anta att en genom ett PBL-beslut uttryckt kommunal lämplighetsbedömning när det gäller markanvändningen i stort inom en kommun borde påverka prövningen enligt balken. På motsvarande sätt borde miljömyndigheternas bedömning i en mera renodlad miljöfråga kanske påverka prövningen enligt PBL. I vad mån det verkligen är så är osäkert. Ett praktiskt problem i sammanhanget är att en myndighet som prövar enligt den ena lagen inte behöver ta reda på och ofta nog inte heller vet om det redan skett en prövning enligt den andra lagen. Om prövningarna enligt båda lagarna överklagas kan beslut också komma växelvis enligt de båda lagarna och det är då svårt att säga vilken prövning som kanske kunde eller borde ha betydelse för den andra prövningen.

Resonemanget i det förgående har främst rört förhållandet mellan prövningen enligt PBL och den prövning som sker enligt 9 kap. miljöbalken. Det kan finnas skäl att ytterligare något beröra också förhållandet till prövningen enligt 7 kap. miljöbalken. Kravet på prövning enligt 9 kap. miljöbalken gäller generellt för olika slag av miljöpåverkande verksamheter oavsett lokalisering. När det talas om behovet av samordning med PBL är det också i allmänhet denna prövning som avses. Inom sådana områden där det föreligger ett områdesskydd enligt 7 kap. balken kan det emellertid också krävas en särskild prövning enligt detta kapitel. Inom reservat eller strandskyddsområde kan således krävas dispens och inom område som berörs av EG-rättsliga regler om Natura 2000 kan enligt 7 kap. 28 a § kan det krävas ett särskilt tillstånd. Delvis men inte i alla avseenden är de olika prövningarna enligt miljöbalken samordnade. I vissa fall kan det således krävas flera olika prövningar enligt balken och därtill en prövning enligt PBL.

Sammanfattande bedömning av behovet av en samordning

Sammanfattningsvis kan sägas att prövningarna enligt PBL och miljöbalken av anläggningar som kan ha miljöpåverkan till stor del handlar om likartade frågor men att tyngdpunkterna skiljer något. I båda fallen görs en prövning av lokaliseringens lämplighet varvid

miljöbalksprövningen i allmänhet utgår främst från verksamheten och handlar om i vad mån den valda platsen kan godtas för den tänkta verksamheten medan PBL-prövningen i större utsträckning kan utgå från det aktuella området och frågan vilken markanvändning som området är mest lämpat för. I båda fallen görs också en prövning av konsekvenserna för omgivningen varvid prövningen enligt PBL i princip har bredare utgångspunkter medan miljöbalksprövningen mera är inriktad just på miljöeffekterna. Skillnaderna kan ha betydelse men ska inte överdrivas.

När det gäller många typer av anläggningar kan de något olika utgångspunkterna innebära att prövningarna verkligen kompletterar varandra, varvid särskilt miljöbalksprövningens karaktär av fortlöpande tillsyn och möjlighet till omprövning av villkor är av betydelse. När det gäller t.ex. anläggningar för vindkraft är det däremot tydligt att prövningen enligt de båda lagarna till mycket stor del handlar om precis samma frågor om lokaliseringens lämplighet med hänsyn till landskapsbild och omgivande verksamheter samt huruvida avståndet till bebyggelse är tillräckligt för att undvika betydande olägenheter för omgivningen. Betydelsen av och lämpliga former för samordning kan därför variera för olika verksamheter.

11.2.4 Allmänna utgångspunkter för överväganden om samordningsbehovet

Samordningsfrågorna behöver ses ur både myndigheternas och enskildas perspektiv

En grundläggande utgångspunkt vid överväganden om behovet av en ökad samordning mellan PBL och miljöbalken är som tidigare berörts att de båda lagarna gäller parallellt. Olika verksamheter ska uppfylla kraven i båda lagarna och i var och en av lagarna regleras på vilket sätt den lagen är tillämplig. Endast i de fall då det särskilt anges i lagarna finns det kopplingar, t.ex. på det sättet att den ena lagen formellt binder den andra eller att vad som sägs i den ena lagen ska beaktas vid tillämpningen av den andra.

För olika myndigheters tillämpning av lagarna innebär detta att kravet på samordning kan sägas vara lågt. I de begränsade fall där det särskilt anges ska den ena lagen beaktas vid tillämpningen av den andra men i huvudsak kan kommunala och statliga myndighe-

ter och domstolar begränsa sig till den lag de vid varje tillfälle har att tillämpa. Att tillämpningen av de båda lagarna kan leda till motstridiga resultat, t.ex. i den meningen att den ena lagen tillåter och den andra förbjuder en och samma verksamhet, är ingenting de i princip behöver eller ska bry sig om vid sin prövning. De behöver normalt inte ens känna till vilken annan prövning som ska ske och vad den kan innebära.

För den enskilde, oavsett om han är privatperson eller verksamhetsutövare, gäller däremot att han i princip är skyldig att känna till all lagstiftning som finns och att följa alla lagar som berör honom eller hans verksamhet. Man kan inte, om man brutit mot en lag, klara sig med en invändning om att man inte visste att den eller den bestämmelsen fanns. Ett utslag av denna princip är att det alltid är den som vill vidta en byggnadsåtgärd eller annat som har det yttersta ansvaret för att alla nödvändiga tillstånd finns. Med hänsyn bl.a. till att det för olika slag av verksamheter kan krävas många olika typer av prövning är det inte heller rimligt att generellt flytta över ett sådant ansvar på något enskilt samhällsorgan. Samtidigt kan det finnas skäl att överväga vilket ansvar vissa samhällsorgan kanske ändå bör ha att i vissa situationer underlätta för enskilda att få en så samordnad prövning som möjligt av likartade frågor.

I den tidigare byggnadslagstiftningen fanns en längre gående skyldighet än i dag för byggnadsnämnden att bevaka sådana samordningsfrågor. Nämnden skulle således, när den prövade en ansökan om byggnadslov, se till att den åtgärd som lovet avsåg inte stred mot vissa uppräknade författningar. Behövdes även annat tillstånd skulle nämnden vidare hänvisa sökanden att begära sådant tillstånd. Denna ordning frångicks emellertid i PBL eftersom den ansågs leda till viss oklarhet och osäkerhet vid tillämpningen, särskilt i fråga om ansvarsfördelningen mellan den sökande och byggnadsnämnden. I PBL finns nu i 8 kap. 25 § endast en viss serviceskyldighet för nämnden som innebär att den, om den finner anledning att anta att en åtgärd som kräver lov även fordrar tillstånd av annan myndighet, ska upplysa sökanden om detta.

De skäl som fanns att gå ifrån det tidigare systemet med ett vidare ansvar för byggnadsnämnden att bevaka vilka tillstånd som krävdes i olika situationer förefaller fortfarande värda att beakta. Detta hindrar dock inte att man nu kanske bör överväga att berörda myndigheter i särskilt angivna situationer där det typiskt sett finns samordningsproblem bör ta ett större ansvar än i dag för att samordning faktiskt sker. Det skulle kunna gälla t.ex. verksamheter

som kräver både bygglov enligt PBL och tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken. Konkret skulle det för en sökande kunna innebära att han bara behöver göra en ansökan eller anmälan i stället för flera och att han får ett tillstånd med större säkerhet. För en sakägare med motstående intressen kan det innebära att han bara behöver bevaka ett ärende och att han lättare kan bedöma vilka konsekvenser, som en etablering i närheten kan få för honom.

En viktig utgångspunkt bör således vara att se samordningsfrågorna inte bara från ett myndighetsperspektiv och utifrån berörda allmänna intressen utan i lika hög grad från berörda enskildas perspektiv. Det senare perspektivet är också i hög grad bakgrunden till många av de krav som nu ställs på förenkling och effektivisering av beslutsprocessen. Det har då i första hand handlat om intresset hos den enskilde eller det företag som vill genomföra ett utbyggnadsprojekt.

Det finns emellertid också motstående enskilda intressen som måste beaktas. Man kan i och för sig alltid diskutera hur långt sådana enskilda intressen ska kunna sträcka sig. Hur nära måste man bo eller hur nära ska man i andra avseenden vara personligt berörd av en exploatering för att få framföra synpunkter och vilka invändningar ska man kunna framföra och kräva att få beaktade. Oavsett var man där drar gränserna är det dock uppenbart att den enskilde som verkligen är berörd måste ha en möjlighet att kunna få sina intressen prövade inom ramen för den prövning som sker.

Ett hänsynstagande till enskildas perspektiv när det gäller prövningsprocessen innefattar således i sig motstående intressen. Inte heller intresset hos den som vill genomföra en utbyggnad är alltid entydigt. I debatten framkommer kanske oftast intresset av att prövningen går så fort som möjligt så att det går att snabbt börja bygga. Lika starkt borde dock intresset vara att kunna lita på att det besked man först fått om att kunna få bygga verkligen står sig. Ska man kunna och vågar man ta i anspråk ett tillstånd som man har fått innan det slutligt gäller och när inträffar det? Denna fråga handlar bl.a. om att man kan behöva tillstånd enligt flera lagar och att man behöver kunna vara säker på att man verkligen har alla behövliga tillstånd. Detta är en fråga som i vart fall till en del kan höra hemma i en diskussion om samordningsfrågor.

Alternativa vägar för en samordning kan diskuteras

Förenklat kan man, om man vill åstadkomma en bättre samordning mellan PBL och miljöbalken, välja alternativa vägar som lägger huvudansvaret för samordningen på olika nivåer. Den översta nivån skulle då vara lagstiftaren, vilket innebär att samordningen till stor del ska åstadkommas genom ändrad lagstiftning som kan innebära bl.a. att de materiella reglerna får en mera likartad utformning så att prövningen enligt de båda lagarna leder till samma resultat i sak. Den kan också innebära att man systematiskt försöker undvika att olika verksamheter behöver tillståndsprövas flera gånger. Att samordna PBL och miljöbalken på ett sådant sätt skulle betyda stora ingrepp i båda lagarna och kräva ett utredningsarbete av avsevärt mycket större omfattning än vad PBL-kommitténs uppdrag innebär.

Nästa alternativ skulle kunna sägas vara att lägga ett större ansvar för en samordnad behandling hos de myndigheter och domstolar som har att tillämpa de båda lagarna. Detta kräver också lagstiftningsåtgärder men av mera begränsad omfattning. På kort sikt kan arbetet hos de tillämpande myndigheterna antas öka men på längre sikt ska en samordning kunna innebära effektivitetsvinster också hos de tillämpande myndigheterna.

Det tredje alternativet, vilket närmast innebär att man i lagstiftningssammanhang inte gör någonting åt samordningsfrågorna, får till följd att olika berörda enskilda parter också i fortsättningen själva så gott det går får planera sin verksamhet och sitt agerande med hänsyn till de olika prövningar som ska genomföras.

I praktiken går det naturligtvis inte att renodla alternativ på det sätt som här kort skisserats. Det kommer alltid att behöva handla om ett samspel där alla tre nivåerna berörs. Utvecklingen under senare år med en alltmer omfattande prövning enligt båda lagarna, där det också i ökad utsträckning kommit att handla om att samma frågor prövas flera gånger, leder emellertid till slutsatsen att problemen för enskilda parter blivit onödigt stora och att det nu bör vara ett ansvar för samhället att förenkla det sammantagna prövningsförfarandet och att bättre samordna prövningen enligt PBL och miljöbalken. Successivt bör en större samordning av lagarnas innehåll i sak eftersträvas, men på kort sikt förefaller det vara mera framkomligt att i vissa avseenden försöka att förenkla och samordna förfarandet.

11.2.5 Närmare om ett mera samordnat prövningsförfarande

En utgångspunkt för övervägandena och förslagen har således varit att den översyn som nu är möjlig att göra inte i första hand bör handla om ambitionsnivån i sak när det gäller de olika intressen som ska beaktas vid prövningen enligt de olika lagarna och inte heller om de avvägningar som då behöver göras mellan olika intressen. Tanken är att man behåller den materiella prövningen enligt de nuvarande lagarna men att man försöker att så långt som möjligt samordna den formella hanteringen. Detta är till stor del samma utgångspunkter som låg till grund för kommitténs behandling i delbetänkandet våren 2004 av frågan om lämplig domstolsinstans för prövning av PBL-ärenden. Resonemanget då innebar ju bl.a. att en effektiv samordning av den formella hanteringen enligt båda lagarna förutsätter att också överklagandeprövningen kan samordnas genom en enhetlig instansordning för PBL och miljöbalken.

Fördelen med angiven utgångspunkt är bl.a. att man relativt snabbt kan få en del praktiska samordningsfördelar och att man underlättar en eventuell fortsatt samordning utan att man nu behöver klara ut alla de större och delvis principiella problem som en sådan mera fullständig samordning kan aktualisera. För företag och enskilda borde det vara en betydande vinst om myndigheterna nu tar ett större ansvar för att prövningen samordnas. Också för berörda myndigheter borde det vara en fördel att kunna pröva olika frågor som gäller samma verksamhet i ett sammanhang.

En sammanhållen process bör eftersträvas

De tankar som redovisas om hur en bättre samordning mellan PBL och miljöbalken skulle kunna nås bygger således på utgångspunkten att det i första hand är den formella hanteringen som ska samordnas. Detta kan ibland ske enbart genom att två olika prövningar tidsmässigt samordnas. Ytterligare ett steg mot ökad samordning kan vara att hela beredningen sker i samordnade former även om det formellt blir två beslut. Man kan i vissa fall också ta bort den formella prövningen enligt den ena lagen och låta sakbedömningen klaras av inom ramen för den prövning som blir kvar. Vad som nu sagts gäller kanske i första hand mindre och enklare ärenden där bygglovsprövningen blir huvudsaken och den ytterligare miljöbedömning som kan behöva ske samordnas med bygglovsprövningen.

Avsikten är således att, även om de båda lagarna i princip fortfarande ska gälla fullt ut i materiellt hänseende, den tillståndsprövning som behöver ske i förväg av en verksamhet koncentreras till ett sammanhållet prövningsförfarande. Vid valet av prövningsförfarande är det naturligt att utgå från hur prövning sker i dag enligt de två lagarna. Allmänt gäller att prövningen enligt PBL, genom detaljplan eller lov, till väsentlig del har formen av en tillståndsprövning i förväg, förprövning, av om en byggnad eller anläggning är lämpligt lokaliserad och kan godtas med hänsyn till olika berörda intressen. Förprövningens närmare omfattning preciseras i lagen men generellt kan sägas att förprövningen i PBL har en mycket bred omfattning och att det till mycket stor del är genom förprövning som PBL:s krav konkretiseras. Prövningen är bindande i den meningen att om man har fått ett lov och det har vunnit laga kraft kan det inte utan vidare upphävas eller ändras. Tillsynen är främst inriktad på att lovplikten iakttas och på att eventuella föreskrivna villkor följs.

Miljöbalken har inte på samma sätt en tyngdpunkt i en närmast generell förprövning av miljöpåverkande verksamheter. För större och mera typiskt miljöstörande verksamheter krävs visserligen i stor utsträckning tillstånd innan verksamheten får påbörjas, men även när det gäller verksamheter som typiskt sett kan innebära störningar för omgivningen är kravet på tillstånd i allmänhet begränsat till anläggningar eller verksamheter över en viss angiven storlek. För de största anläggningarna krävs tillståndsprövning hos miljödomstol och för övriga hos länsstyrelsen. För många åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikt krävs i stället en anmälan, i allmänhet till kommunen, innan åtgärden vidtas. En anmälan ska, liksom en ansökan om tillstånd, innehålla en beskrivning av åtgärden och dennas konsekvenser. En anmälan behöver inte leda till någon åtgärd från berörd myndighet men kan också leda till föreläggande om försiktighetsmått eller förbud eller till krav på att tillstånd ska sökas. När det gäller miljöfarlig verksamhet som varken kräver tillstånd eller anmälan är det upp till verksamhetsutövaren att själv se till att miljöbalkens krav iakttas. Han har dock alltid möjlighet att frivilligt ansöka om tillstånd.

Om tillstånd enligt miljöbalken inte finns kan en tillsynsmyndighet enligt balken alltid, om det krävs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön, ingripa med förelägganden eller förbud. Detta gäller oavsett om verksamheten tillkommit efter anmälan eller inte. Miljöbalkens system innebär således, jämfört med

vad som gäller enligt PBL, att förprövningen är av mera begränsad omfattning men att det i stället sker en betydligt mera omfattande fortlöpande tillsyn. Fördelar med denna ordning kan vara att myndighetsresurser kan koncentreras till de situationer där de gör mest nytta. Ofta kan det vara svårt att närmare bedöma konsekvenserna för miljön innan verksamheten påbörjats. Myndighetskraven kan med stöd av vunna erfarenheter successivt anpassas till vad som krävs från miljösynpunkt. Nackdelar kan vara en större osäkerhet, både för verksamhetsutövare och för omgivningen, om vilka krav som kommer att gälla. Om en verksamhet till följd av utebliven förprövning lokaliseras till en olämplig plats kan det också i praktiken vara svårt att i efterhand rätta till problemen när omfattande investeringar redan gjorts.

Av resursskäl och för att tillmötesgå krav på en förenkling av miljöprövningen sker nu en utveckling mot ytterligare begränsningar av förprövningen enligt miljöbalken. Konsekvensen av detta, när det gäller verksamheter där det i sak kanske ändå krävs en bedömning av om en tilltänkt lokalisering är lämplig från miljösynpunkt, är att PBL-prövningen, som då ju är den enda förprövningen, får större betydelse också från miljösynpunkt. Bygglovsprövningen ska ju innebära en bedömning även av frågan om en åtgärd kan innebära betydande olägenheter för omgivningen, dvs. en viss miljöprövning. Eftersom dagens bygglovsprövning till stor del, när det gäller miljöstörande anläggningar, utgår från att det sker en miljöprövning i annan form kan det, från rent miljömässiga utgångspunkter, ifrågasättas om den antydda utvecklingen är lämplig. En mera summarisk miljöprövning innan en etablering sker innebär risk för att miljöproblem först uppmärksammas i efterhand då det kan vara både svårare och dyrare att lösa problemen. Detta kan innebära nackdelar både för verksamhetsutövare och för närboende.

En sammanhållen process ställer vissa krav på handläggningen

En begränsning av förprövningen enligt miljöbalken kan innebära en sådan förenkling av prövningssystemet i dess helhet som nu eftersträvas. Avgörande är därför hur den framtida prövningen sammantaget utformas. Ambitionen bör vara att kombinera kravet på en förenklad prövning med rimliga krav på att den prövning som ändå sker är av tillräcklig kvalitet, bl.a. från miljösynpunkt. Detta

borde innebära att när miljöfrågor behöver prövas bör miljöansvariga myndigheter medverka, miljökonsekvenser belysas och miljökrav kunna ställas.

När det här talas om att det bör ske ett sammanhållet prövningsförfarande behöver detta inte nödvändigtvis innebära att prövningen enbart sker enligt reglerna om lovprövning i PBL. Det kan i stället handla om att en prövning av miljöfrågorna sker parallellt med bygglovsprövningen. Samordningen innebär då att det bara ska behöva ske en ansökan eller anmälan, att berörda sakägare hörs i ett sammanhang, att kommunens slutliga beredning sker i ett sammanhang och att beslut tas samtidigt. För den fortsatta samordningen är det viktigt att också prövningen av eventuella överklaganden kan ske i ett sammanhang. En samordnad instansordning är därför en viktig förutsättning för den nu skisserade samordningen.

En mera ingående granskning av miljöfrågorna i anslutning till bygglovsprövningen behöver således inte formellt innebära en skärpning av lovprövningen och därmed kräva ändringar av PBL:s materiella regler. Den bör i stället ses som en möjlighet för miljöansvarigt organ att redan vid bygglovstillfället göra en första bedömning av om det finns skäl för sådan tveksamhet från miljösynpunkt som senare skulle kunna kräva ingripande i någon form enligt miljöbalken. I sådant fall kanske redan lokaliseringens lämplighet bör ifrågasättas. Alternativt kanske skyddsåtgärder bör föreskrivas. För både sökanden och olika sakägare bör det vara en fördel att få dessa frågor prövade innan anläggningen byggts och verksamheten påbörjats.

Sammanfattningsvis kan några av de viktigaste utgångspunkterna för förslagen beskrivas enligt följande

- inga ändringar görs i detta sammanhang i de båda lagsystemens materiella regler,
- samordningsförsöken koncentreras till de olika fall då en prövning i förväg av en anläggnings eller verksamhets tillåtlighet behöver ske enligt båda lagsystemen,
- samordningsförsöken inriktas främst på att handläggningsmässigt och tidsmässigt samordna prövningsförfarandet enligt de båda lagsystemen,
- samtidigt görs ett försök att se i vad mån det går att i vissa fall förenkla det sammantagna prövningsförfarandet genom att helt

undvika någon av prövningarna eller genom att låta vissa moment i förfarandet vara gemensamma.

Förslagen utgår från att den kommunala bygglovsprövningen enligt PBL ska vara det förfarande som i flertalet fall håller ihop den samordnade prövningen. En viktig förutsättning för förslagen är således att det också i fortsättningen kommer att finnas en i princip generell bygglovsplikt enligt PBL, i vart fall när det gäller alla anläggningar och verksamheter som i sak har sådana miljökonsekvenser att en prövning enligt miljöbalken skulle kunna aktualiseras.

I de fall där en tillståndsprövning krävs enligt 9 kap. miljöbalken kan dock inte bygglovsprövningen vara grunden för en samordning. I dessa fall får därför andra lösningar prövas. Hur gränsen dras för tillståndprövningen enligt 9 kap. miljöbalken blir således styrande för på vilket sätt samordningen kan ske för olika typer av anläggningar.

I första hand berör förslagen samordningen mellan PBL och prövningen enligt 9 kap. miljöbalken. Även frågan om samordning mellan PBL och viss prövning enligt 7 och 12 kap. miljöbalken tas dock upp.

Nuvarande ordning innebär att det är ett ansvar för den som vill uppföra en anläggning eller driva en verksamhet att svara för att han har iakttagit allt som enligt olika lagar krävs innan anläggningen börjar byggas eller verksamheten startar. Han eller hon har i allmänhet möjligheten att själv välja i vilken ordning han vill få olika frågor prövade. Den här föreslagna samordnade prövningen innebär ett ökat ansvar för myndigheterna att se till både att föreskriven prövning sker och att den samordnas.

En samordnad process ger möjligheter att undvika dubbelprövning och att förenkla förfarandet

Syftet med förslagen är att minska de problem som dagens splittrade och delvis svåröverskådliga prövningsordning innebär. Ett syfte är att undvika sådan onödigt dubbelprövning som innebär att samma frågor prövas flera gånger av olika organ. Samtidigt är det viktigt att minska risken för att vissa viktiga frågor inte prövas alls i sak därför att olika myndigheter utgår från att någon annan myndighet prövar frågan. Utgångspunkten är till stor del att underlätta för de olika enskilda parter som berörs av en prövning av en an-

läggning eller verksamhet. En sökande ska bara behöva komma in med en ansökan eller anmälan en gång. Han eller hon ska också kunna få ett samlat besked om tillstånd kan lämnas eller inte. Sakägare med motstående intressen ska kunna få en bättre överblick över de samlade konsekvenserna av en etablering som berör dem och kunna lämna synpunkter.

En samordnad prövning enligt angiven modell bör ge möjlighet till betydande förenklingar och därmed också en snabbare handläggning totalt sett. Beskrivningar, underlag m.m. från sökanden kan utnyttjas gemensamt och behöver bara ges in en gång. De som ska yttra sig, berörda myndigheter och enskilda, behöver också bara göra det en gång och har då dessutom möjlighet att göra det på ett mera fullständigt underlag. Också för de kommunala nämnderna ger en samordnad hantering möjligheter till förenklingar. En samordnad beredningsprocess ger möjlighet till besparingar. Nämnderna behöver också bara pröva ärendet en gång. I dag kan frågan om en anläggnings tillåtlighet komma upp hos en nämnd både som ett eget ärende vid ett tillfälle och som en fråga om yttrande i det andra ärendet vid ett annat tillfälle.

En samordnad prövning, hanterad på rätt sätt, bör således kunna innebära avsevärda möjligheter att rationalisera det sammantagna förfarandet till fördel både för enskilda parter och för myndigheterna och att samtidigt ändå få en prövning där alla viktiga omständigheter kunnat beaktas. Det är viktigt att dessa möjligheter verkligen tas till vara vid prövningen. Det kan annars alltid finnas en risk, om flera frågor ska hanteras i ett sammanhang, att hanteringen i stället växer. Det finns därför anledning att i de bestämmelser som reglerar samordningen tydligt markera nödvändigheten av att det sammantagna förfarandet görs så enkelt som möjligt. Alla berörda myndigheter behöver också aktivt verka för att all prövning sker så enkelt och samtidigt effektivt som möjligt. För den enskilda myndigheten kan det framstå som att förfarandet snarast kompliceras om man tvingas att också ta hänsyn till vad den andra myndighetens prövning kräver. Det är därför viktigt att hela tiden se till de effektivitetsvinster som det sammantagna förfarandet kan ge.

För att tydliggöra i vilka fall och hur förfarandet i samband med bygglovsprövningen ska samordnas med prövningen enligt miljöbalken m.m. föreslår kommittén att det införs fyra nya paragrafer i 8 kap., dvs. 25 a–d §§.

Möjligheterna till en samordning bör belysas för olika beslutssituationer

I det följande diskuteras ett antal typfall var för sig med förslag till hur en samordning kan ske i de olika situationerna. Författningsförslag lämnas nu med något undantag endast när det gäller regleringen i PBL. Det bör framhållas att genomgången av olika situationer där en samordning kan aktualiseras inte är uttömmande. Det kan därför finnas anledning att senare fortsätta med en genomgång också av andra typfall. Det kan då finnas anledning att överväga också liknande former av samordning med lagar utanför PBL- och miljöbalkssystemen.

Vid den fortsatta behandlingen används i huvudsak begreppet anläggningar för det som prövningen avser, varmed då förstås såväl byggnader, anläggningar och åtgärder som inrättningar och verksamheter. Prövningen enligt PBL beskrivs i huvudsak som en bygglovsprövning men vad som sägs kan avse även annan lovprövning.

I avsnitt 11.2.6–11.2.13 redovisas överväganden och förslag utifrån vissa beslutssituationer där frågan om samordning mellan PBL och miljöbalken aktualiseras. De är följande.

- Anläggningar som kräver såväl bygglov som anmälan enligt 9 kap. miljöbalken (avsnitt 11.2.6)
- Anläggningar som kräver bygglov men inte anmälan enligt 9 kap. miljöbalken (avsnitt 11.2.7)
- Anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken men inte bygglov (avsnitt 11.2.8)
- Anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken och som enligt PBL prövas genom detaljplaneläggning (avsnitt 11.2.9)
- Anläggningar som kräver såväl bygglov som tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken (avsnitt 11.2.10)
- Anläggningar som kräver såväl bygglov som anmälan enligt 12 kap. miljöbalken (avsnitt 11.2.11)
- Anläggningar som kräver såväl tillstånd enligt miljöbalken som prövning genom detaljplan eller bygglov enligt PBL (avsnitt 11.2.12)
- Anläggningar för vindkraft (avsnitt 11.2.13)

11.2.6 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov enligt PBL som anmälan enligt 9 kap. miljöbalken

Detta typfall handlar om anläggningar som kräver förprövning hos kommunen enligt såväl PBL som miljöbalken. Enligt PBL handlar det om en lovprövning och enligt balken om en prövning av en anmälan enligt 9 kap. I dag finns inga regler om samordning av förfarandena. Enligt 8 kap. 19 § PBL är det byggnadsnämnden som svarar för prövningen av en ansökan om bygglov. Anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken sker enligt förordningen (1998:889) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd till den kommunala nämnd som ska fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Båda ärendena ska beredas enligt vad som anges i respektive lagsystem. Bygglovsärendet måste leda fram till ett beslut om bygglov för att anläggningen ska kunna utföras. Anmälningsärendet kan avslutas med att nämnden beslutar om föreläggande om försiktighetsmått eller förbud eller om att tillstånd ska sökas. Anmälningsärendet kan emellertid också avslutas med att nämnden underrättar den som har gjort anmälan om att ärendet inte leder till någon åtgärd från nämndens sida. En sådan underrättelse innebär att anläggningen kan utföras på det sätt som sökanden avsett. Underrättelsen hindrar emellertid inte nämnden från att senare ingripa som tillsynsmyndighet om så behövs.

Bygglovsprövningen bör samordnas med anmälningsärendet

En samordning enligt skisserad modell med utgångspunkt i bygglovsprövningen skulle kunna innebära att de båda ärendena handläggs enligt följande. Ansökan om bygglov och anmälan enligt balken ges in i samma dokument. Beredningen med bl.a. granskningen av underlag, hörande av andra myndigheter och av grannar och andra berörda sker så långt möjligt på ett samordnat sätt. Beslut meddelas samtidigt. Såväl sökanden som eventuella sakägare ska därmed i ett sammanhang kunna se avgörandena i båda ärendena och därmed kunna ta ställning till om de vill gå vidare till nästa instans. En fortsatt samordning därefter förutsätter att också förslaget om gemensam instansordning genomförs.

En fråga som övervägts särskilt när man vill samordna bygglovsförfarandet med anmälningsprövningen är hur det ska gå till i

de fall då en ansökan om förhandsbesked enligt PBL föregår den slutliga bygglovsprövningen. Eftersom ett förhandsbesked är bindande för den kommande bygglovsprövningen talar det mesta för att miljöbalksprövningen bör komma in redan i det skedet. Samtidigt är ju syftet med förhandsbeskedet att det ska gå att få ett tidigt besked utan att allt underlag behöver tas fram. Visserligen kan ett förhandsbesked villkoras men det är knappast lämpligt att ett positivt förhandsbesked, när det gäller en så avgörande fråga som miljöbalksbedömningen, kan villkoras med att tillståndet förutsätter att en senare miljöprövning leder till att anläggningen kan godtas.

Frågan är därför snarast hur långt den miljöbalksprövning behöver gå som ska samordnas med prövningen av frågan om förhandsbesked enligt PBL. Som tidigare berörts är det inte ovanligt att bedömningar i miljöskyddsfrågor sker successivt, på så sätt att man utnyttjar redan vunna erfarenheter för att så småningom fastställa mera långsiktiga föreskrifter om skyddsåtgärder m.m. Den viktiga frågan är då när och på vilket underlag man kan göra den avgörande bedömningen att en anläggning över huvud taget kan tillåtas från miljöskyddssynpunkt på avsedd plats. I anmälningsärenden, som ju generellt sett ska vara av mindre allvarlig art från miljösynpunkt, sker detta avgörande inte genom ett uttryckligt godtagande av anläggningen utan indirekt genom att den miljöansvariga nämnden inte beslutar om förbud eller om att tillstånd måste sökas.

Den lämpliga ordningen tycks därför vara att prövningen av en anmälan enligt 9 kap. miljöbalken ska samordnas redan med prövningen av en ansökan om förhandsbesked men att det ska kunna vara möjligt att på det stadiet begränsa miljöprövningen till frågan om det krävs förbud eller tillståndsprövning. Frågan om försiktighetsmått skulle därmed kunna skjutas till ett senare tillfälle, t.ex. då bygglov lämnas. I och för sig är det naturligtvis en nackdel att frågor som kan vara av stor praktisk betydelse inte närmare prövas då det avgörande tillståndet lämnas. För sökanden innebär det att han på ett senare stadium kan drabbas av kostnadskrävande åtgärder som han själv inte räknat med. Det har dock varit hans eget val att först begära förhandsbesked. Nackdelarna följer ju av möjligheten som sådan till den uppdelade prövning som förhandsbeskedet innebär. Dessa nackdelar får vägas mot de praktiska fördelar det i många fall kan medföra att kunna projektera vidare med säkerheten att anläggningen ändå på något sätt får utföras. För sakägare innebär uppdelningen att de ändå inte i ett sammanhang får den prövning av samtliga omständigheter som kan underlätta för dem att

bevaka sina intressen. Jämfört med nuvarande ordning innebär det ändå en förbättring att en miljöskyddsbedömning över huvud taget sker innan ett för den fortsatta prövningen enligt PBL bindande tillstånd lämnas.

Övervägandena i det föregående har rört samordningen mellan prövningen enligt PBL och den prövning av miljöfarlig verksamhet som sker med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 6 § miljöbalken. Också när det gäller annan prövning med stöd av 9 kap. miljöbalken avseende inrättande eller ändring av avloppsanordningar, värmepumpsanläggningar, grundvattentäkter m.m. föreslås en samordning ske i sådana fall där en sådan prövning aktualiseras i anslutning till en lovprövning enligt PBL. Ett bygglov för ett bostadshus kan således förutsätta att också en avloppsanordning eller annan anläggning inrättas efter särskild prövning enligt miljöbalkens bestämmelser. Det torde då vara lämpligt att förutsättningarna att godta berörd anordning prövas redan i anslutning till bygglovsprövningen. I dessa fall kan miljöbalksprövningen ha formen antingen av en tillståndsprövning eller av en prövning efter anmälan.

Kommittén föreslår således att det i 8 kap. PBL införs bestämmelser om att byggnadsnämnden ska svara för en samordning av ansökningar om bygglov eller förhandsbesked som enligt bestämmelserna i 9 kap. 6 § miljöbalken även ska anmälas till kommunen. Av bestämmelserna bör även framgå hur sådana ärenden bör beredas.

Skulle en miljöansvarig nämnd göra bedömningen att en anmälan enligt miljöbalken bör resultera i förbud eller krav på tillståndsprövning bör bygglov eller förhandsbesked inte lämnas. Detta bör anges i en särskild bestämmelse i 8 kap. (25 d §).

11.2.7 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver bygglov men inte anmälan enligt 9 kap. miljöbalken

I den förteckning över miljöfarliga verksamheter för vilka tillstånds- eller anmälningsplikt gäller, som finns som bilaga till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, preciseras ofta anmälningsplikten på så sätt att den gäller verksamhet av visst slag som är av minst en viss storlek. Det innebär att det finns många anläggningar avsedda för verksamheter som i princip är av

sådant slag att de kan ge upphov till störningar för miljön men där någon generell förprövningsplikt inte är föreskriven med hänsyn till anläggningens eller verksamhetens begränsade omfattning. Det finns också anläggningar av annat slag som inte alls berörs i förteckningen över anmälningspliktiga verksamheter men som i det enskilda fallet ändå kan innebära olägenheter för den närmaste omgivningen. Anläggningar av nu berört slag kan byggas och verksamheten kan startas utan att någon lämplighetsbedömning när det gäller lokaliseringen skett enligt miljöbalken. Om störningar uppkommer vid driften får i stället ingripande ske i efterhand med stöd av miljöbalkens tillsynsregler, varvid såväl förbud som skyddsåtgärder kan föreskrivas. I praktiken är det emellertid svårt att stoppa en verksamhet som just startat, även om det skulle visa sig att lokaliseringen inte varit lämplig. Man är därför i sådana situationer i allmänhet hänvisad till att med skyddsåtgärder göra det bästa möjliga av situationen.

Vissa anläggningar prövas enbart med stöd av PBL

Hur vanlig den situationen är att verksamheter, som i princip kan vara miljöstörande men som är av begränsad omfattning, får en olämplig lokalisering finns det inte uppgifter om. Eftersom verksamhetens omfattning är begränsad ska verksamheten normalt inte ge upphov till så stora störningar att de inte går att hantera genom skyddsåtgärder. Att enligt miljöbalken förpröva alla verksamheter som skulle kunna innebära någon risk för begränsad olägenhet för omgivningen är inte heller vare sig motiverat eller praktiskt möjligt. I den mån problem ändå uppkommer beror det i allmänhet på att den störande verksamheten är lokaliserad i omedelbar anslutning till bostadsbebyggelse eller annan störningskänslig bebyggelse eller verksamhet. Även miljöpåverkande verksamheter av mycket begränsad omfattning kan, om de lokaliseras olämpligt, t.ex. mycket nära känslig bebyggelse, ge upphov till uppenbara olägenheter. Det kan då i efterhand vara svårt att komma till rätta med olägenheterna enbart genom skyddsåtgärder. Sådana skyddsåtgärder kanske också kan behöva bli så omfattande att den begränsade verksamheten inte kan bära dem ekonomiskt. Exempel på verksamheter, som kan innebära tydliga olägenheter t.ex. för mycket nära belägna bostadshus även om verksamheten är av begränsad omfattning, kan vara små verkstäder där bullrande maskiner används eller lösningsmedel eller

andra kemikalier förekommer. Andra exempel kan vara verksamheter som ger upphov till luktstörningar, t.ex. vissa former av livsmedelsproduktion. Vidare kan nämnas lokaler, t.ex. vissa garage, vissa lagerlokaler eller distributionscentraler, som alstrar störande trafik även nattetid.

Anläggningar eller verksamheter av berört slag förprövas således inte generellt enligt miljöbalken, även om de i det enskilda fallet kan innebära problem för den omedelbara omgivningen. Däremot omfattas de normalt av bygglovsplikten vilket innebär att det ändå ska ske en prövning i förväg av lokaliseringens lämplighet. Även enligt PBL ska det då ske en prövning av miljökonsekvenserna. Enligt nuvarande 3 kap. 2 § PBL får inte ”betydande olägenheter för omgivningen” uppkomma. Om detta i allmänhet motsvarar den störningsnivå som utgör gränsen för ingripanden enligt miljöbalken och om byggnadsnämndernas prövning när det gäller konsekvenserna för omgivningen generellt sett är tillräckligt noggrann har – såvitt känt – inte undersökts. I många fall hörs kommunens miljöansvariga nämnd inför en bygglovsprövning där miljöfrågor är aktuella. Vissa formuleringar i bygglovsbeslut, där det hänvisas till en prövning i annat sammanhang av eventuella miljöstörningar, ger dock intrycket att byggnadsnämnder ibland anser att dessa frågor inte hör till bygglovsprövningen.

Det bör säkerställas att risken för miljöolägenheter bedöms vid bygglovsprövningen

En fråga som kommittén ställt sig är om det finns anledning att genom kompletterande regler säkerställa att det också i situationer av nu beskrivet slag sker en samordning mellan bygglovsprövningen och den bedömning av om det finns skäl för ingripande enligt miljöbalken som kommunens miljöansvariga nämnd alltid har att göra vid behov. Motivet skulle främst vara att det är olyckligt att miljöfrågor behandlas först i efterhand när problem redan uppstått och att det är angeläget att miljöbedömningen i stället sker medan det fortfarande finns en möjlighet att påverka en lokalisering. Det är också angeläget att bedömningen av vad som kan godtas är så likartad som möjligt oavsett vilken lag som tillämpas. Samtidigt är det viktigt att undvika att nya regler i onödan försenar och komplicerar prövningsförfarandet. En bestämmelse, som innebär att byggnadsnämnden inför en bygglovsprövning alltid ska höra

kommunens miljöansvariga nämnd om det gäller en ansökan som rör en anläggning eller verksamhet som i det enskilda fallet kan innebära störningar för omgivningen, kan dock inte anses innebära en alltför stor belastning på förfarandet. En ny bestämmelse av denna innebörd föreslås därför i 8 kap. PBL. Bestämmelsen går inte längre än vad som redan tillämpas i många kommuner och innebär egentligen bara att byggnadsnämnden måste ta in det underlag för beslut som ärendet kräver. Därtill bör läggas en bestämmelse som innebär att i de fall där den miljöansvariga nämnden finner skäl att närmare överväga en tillsynsåtgärd ska det fortsatta förfarandet samordnas på samma sätt som i anmälningsärendena. Situationen har ju då i det enskilda fallet blivit helt jämförbar, när det gäller intresset av en samordning, med den då anmälningsplikt föreligger.

11.2.8 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken men inte bygglov

Det kan finnas anledning att kort beröra också den motsatta situationen jämfört med föregående typfall, dvs. anläggningar där det inte krävs bygglov men däremot anmälan enligt 9 kap. miljöbalken. Det är osäkert hur vanlig denna situation kan vara men det kan finnas fall där en ny, utvidgad eller ändrad verksamhet kräver anmälan men där det inte är aktuellt med någon byggnadsåtgärd som kräver bygglov och där det inte heller kan hävdas att det handlar om att ta i anspråk en byggnad för ett väsentligen annat ändamål än tidigare, vilket också kräver bygglov.

Eftersom det i denna situation bara initieras ett ärende finns det inte ett omedelbart behov av samordning. Frågan kan ändå ställas om det kan finnas skäl att aktualisera något förfarande enligt PBL på motsvarande sätt som en viss prövning enligt miljöbalken föreslås kunna aktualiseras i den situation som behandlats i föregående avsnitt. Några sådana skäl tycks dock inte finnas. Skillnaden mot situationen i det föregående fallet är ju att prövningen enbart av en anmälan enligt miljöbalken inte leder fram till ett bindande tillstånd som kan utgöra ett problem vid en efterföljande prövning.

11.2.9 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken och som enligt PBL behöver prövas genom detaljplaneläggning

Den hittillsvarande redovisningen har förenklats på så sätt att den utgått från att PBL-prövningen kunnat ske genom bygglov, eventuellt med ett föregående förhandsbesked. Det är emellertid nödvändigt att också överväga vad det innebär för den eftersträvade samordningen med en miljöprövning om detaljplaneläggning aktualiseras vid prövningen enligt PBL.

Inledningsvis finns det anledning att ta upp frågan vad det innebär att den anläggning som är föremål för prövning ligger inom ett tidigare detaljplanelagt område. Detaljplanen är ju, beroende på hur den är utformad, delvis styrande för vad som vid bygglovsprövningen kan tillåtas inom området. Ett bygglov får i princip inte lämnas i strid mot en detaljplan. Motsvarande förefaller däremot formellt inte gälla vid prövningen av anmälan enligt miljöbalken, eftersom kravet på förenlighet med detaljplanen endast gäller tillstånd eller dispens enligt 16 kap. 4 § miljöbalken. Någon bestämmelse som ålägger den miljöansvariga nämnden att vid prövningen av en anmälan förbjuda en tilltänkt verksamhet av det skälet att den strider mot en detaljplan finns inte. I detta avseende skiljer sig således de formella förutsättningarna för de nu aktuella prövningarna enligt PBL och miljöbalken. Om detaljplanen visar sig lägga hinder i vägen för bygglovet finns det emellertid ofta inte anledning att gå vidare med prövningen av anmälan. Om detaljplanen å andra sidan medger den tilltänkta anläggningen eller verksamheten har ju en del av lämplighetsprövningen redan skett men en samordning av den fortsatta prövningen kan ändå ge fördelar. Det skulle därmed inte finnas någon anledning att ha olika regler när det gäller samordningen beroende på om det finns en detaljplan eller inte.

En annan situation är den där det krävs, aktualiseras eller pågår en detaljplaneläggning i anslutning till miljöprövningen av den aktuella anläggningen. Om detaljplaneläggningen aktualiseras av det aktuella projektet – gällande plan kanske utgör hinder mot något man vill kunna genomföra eller plan krävs i övrigt enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL – kan man ställa frågan om en samordning mellan PBL och miljöbalken bör ske i planskedet eller om den bör anstå till det efterföljande bygglovsskedet. Det tidigare förda resonemanget innebär att det normalt är mest lämpligt att en samordning sker så tidigt som möjligt. Eftersom kraven på underlag i

samband med planläggning också omfattar en beskrivning av miljökonsekvenserna där sådana finns och kommunens miljöansvariga nämnd då ska involveras i planprocessen kan det behov av samordning som finns i planskedet emellertid sägas vara beaktat redan i gällande reglering av detaljplaneprocessen.

Nästa fråga blir då i vilket skede ett anmälningsförfarande enligt 9 kap. 6 § miljöbalken bör tas upp. Att pröva en anmälan innan en pågående detaljplaneläggning är avslutad och man därmed vet de närmare förutsättningarna för projektet är knappast meningsfullt. Övervägande skäl talar därför för att anmälan liksom i andra tidigare berörda situationer bör prövas samordnad med bygglovsprövningen. Den detaljplaneprövning som skett bör då, naturligtvis beroende på hur ingående den behandlat det aktuella projektet, kunna leda till att både bygglovsprövningen och miljöbalksprövningen kan förenklas.

Om detaljplaneläggningen har en vidare inriktning än det aktuella projektet finns inte heller anledning att närmare reglera formerna för samordning mellan planarbetet och prövningen enligt miljöbalken av den tilltänkta anläggningen eller verksamheten. Även i detta fall bör dock en samordning sedan ske mellan bygglovsprövningen och prövningen av anmälan enligt balken.

Sammanfattningsvis synes den nu berörda situationen inte kräva några särskilda bestämmelser utöver vad som tidigare föreslagits för att eftersträvad samordning ska kunna ske.

11.2.10 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken

Byggnadsnämnden bör ges ett tydligare ansvar för att områdesskydd enligt miljöbalken beaktas

I 7 kap. miljöbalken regleras frågor om skydd av särskilt värdefulla områden m.m. Genom särskilda beslut kan områden eller föremål förklaras som t.ex. nationalpark, naturreservat, kulturreservat eller naturminne. Vidare gäller enligt balken strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag. Ett särskilt skydd har också områden som ingår i det gemensamma europeiska nätverket Natura 2000.

För skyddade områden gäller i allmänhet förbud mot åtgärder som strider mot syftet med skyddet. Det finns dock i flera fall

möjlighet att efter särskild tillstånds- eller dispensprövning enligt balken få utföra åtgärder inom områdena. Sådana åtgärder kan i många fall när de avser byggnader eller anläggningar också kräva bygglov. Denna bygglovsprövning och prövningen enligt balken är med något undantag inte samordnad, vilket innebär att en markägare eller annan kan få bygglov för en åtgärd inom ett skyddat område men samtidigt enligt balkens bestämmelser vara förhindrad att utföra åtgärden. Denna ordning är olycklig av flera skäl. Det är inte lämpligt att olika myndigheter kommer till olika resultat när det gäller så likartade bedömningar som det i många fall handlar om. För den enskilde innebär det en osäkerhet att ha fått ett bygglov som normalt ger rätt att påbörja en byggnadsåtgärd, men där det i dessa fall fortfarande kan vara oklart om han får bygga. Det är i många fall inte ens säkert att han känner till att den aktuella åtgärden också berörs av ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Det finns därför anledning att överväga samordningsåtgärder som lägger ett tydligare ansvar på byggnadsnämnden att svara för att områdesskyddet bevakas också vid prövningen enligt PBL och att behövlig samordning sker. Samordningen kan behöva utformas på olika sätt för olika situationer. I det följande behandlas olika former av områdesskydd var för sig. På samma sätt som när det gäller samordningen av prövningen mellan PBL och 9 kap. miljöbalken är det också i nu berörda fall viktigt att instansordningen mellan PBL och balken blir enhetlig för att fördelarna med en samordning helt ska kunna utnyttjas.

Kopplingen mellan PBL och s.k. Natura 2000-områden är tillräckliga

De områden som har ett skydd enligt de EG-rättsliga regler som behandlar s.k. Natura 2000-områden har formellt ett mycket starkt skydd. För dessa områden krävs enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området. Frågan om tillstånd prövas av länsstyrelsen. Områdena har samtidigt givits ställningen av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Enligt 4 kap. 8 § får åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § inte komma till stånd om sådant tillstånd inte har lämnats. Byggnadsnämnden är därmed, genom hänvisningen i 2 kap. PBL till 4 kap. miljöbalken, också förhindrad att lämna bygglov innan tillstånd finns. Samordningen har i detta fall således inte formen av ett gemensamt förfarande utan av

att prövningen enligt miljöbalken ska vara genomförd och innebära klartecken för åtgärden innan bygglov får lämnas. Inte heller genom detaljplan får en åtgärd som kan skada det skyddade intresset medges. Därmed ligger redan i dag ansvaret för att bevaka om det föreligger ett områdesskydd av aktuellt slag på byggnadsnämnden. Några ytterligare bestämmelser för att säkerställa samordningen behövs därmed inte i dessa fall.

Det bör ställas uttryckliga krav på hänsyn vid bygglovsprövningen i naturreservat, kulturreservat, naturminnen och biotopskyddsområden

I beslut om bildande av naturreservat kan enligt 7 kap. 5 § miljöbalken bl.a. meddelas föreskrifter om förbud mot bebyggelse. Enligt 7 kap. 7 § får den myndighet som beslutat om bildandet av naturreservat, dvs. länsstyrelsen eller kommunen, också meddela dispens från föreskrifter som den meddelat för reservatet. Dispens får endast meddelas om det finns särskilda skäl. Bildandet av reservat kan föregås av beslut enligt 7 kap. 24 § miljöbalken om interimistiska förbud.

Beslut om inskränkningar i markanvändningen inom ett naturreservat får förutsättas vara grundade på att det finns ett dokumenterat behov av ett långtgående skydd. Ersättning kan också i vissa fall utgå för inskränkningar som följer av reservatsbeslut. Det finns därför starka skäl att också när det gäller naturreservat ha en ordning som innebär att bygglov inte får lämnas för åtgärd som strider mot föreskrifterna för reservatet och att, där det finns en dispensmöjlighet, dispens ska ha meddelats innan bygglov får lämnas. Detta skulle lagtekniskt kunna ordnas på liknande sätt som när det gäller Natura 2000-områden, dvs. genom att reservatsområdena också görs till riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken och genom en kompletterande bestämmelse motsvarande 4 kap. 8 § i balken. Ett alternativ är emellertid att direkt i PBL föreskriva att bygglov inte får lämnas för åtgärd som strider mot föreskrifter som meddelats för ett naturreservat och att, där dispens kan meddelas, detta ska ha skett innan bygglov lämnas. Det senare alternativet är mindre långtgående och förefaller vara att föredra med den utgångspunkt som nu är aktuell, nämligen att samordna prövningen enligt PBL och miljöbalken. Bestämmelser av denna innebörd föreslås därför. Bestämmelserna bör utformas så att de inte bara gäller bygglov och

förhandsbesked utan också detaljplan. Av detta skäl behövs en reglering både i 5 kap. och i 8 kap. PBL.

Motsvarande reglering som för naturreservat finns enligt 7 kap. 9 § miljöbalken också när det gäller kulturreservat. Även för naturminne och biotopskyddsområde finns i 7 kap. 10 resp. 11 §§ en liknande reglering. De ovan angivna samordningsbestämmelserna bör också gälla i dessa fall. Bestämmelserna bör omfatta även sådana interimistiska förbud som enligt 7 kap. 24 § kan föregå det slutliga reservatsbeslutet.

Handläggningen av åtgärder inom områden med strandskydd bör samordnas

Frågan om strandskyddets utformning i sak tas ofta upp till diskussion. Det är emellertid en fråga som regleras i miljöbalken och som därmed inte kan anses vara en fråga som ingår i PBL-kommitténs uppdrag. Frågan är dessutom nu föremål för en särskild översyn inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Inom Regeringskansliet har man tagit fram departementspromemorian Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23). I promemorian, som för närvarande remissbehandlas, föreslås bl.a. vissa lättnader med inriktningen att skapa tydligare ramar för när strandskyddet ska kunna upphävas vid planläggning, att ange villkoren för ett differentierat strandskydd och att något öka möjligheterna att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav. En fråga som däremot kan anses höra till PBL-kommitténs uppdrag är samordningen mellan PBL-prövningen och miljöbalksprövningen när det gäller åtgärder inom strandskyddsområden. De förslag som redovisas i det följande rör endast sådana administrativa samordningsfrågor.

Strandskydd gäller i princip generellt inom 100 meter från strandlinjen vid havet, insjöar och vattendrag. Strandskyddet kan utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen, men det kan också inskränkas om ett område uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Länsstyrelsen kan vidare, om det finns särskilda skäl, enligt 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken förordna att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte längre ska omfattas av strandskydd. Sådan prövning sker efter ansökan av berörd kommun.

I 7 kap. 16 § miljöbalken anges vissa åtgärder som inte får utföras inom strandskyddsområde. Det gäller bl.a. uppförande av nya byggnader eller ändring av byggnader så att de kan tillgodose ett helt annat ändamål än tidigare. Från förbuden i 16 § kan enligt 18 § dispens lämnas om det finns särskilda skäl. Ansökningar om dispens prövas i princip av länsstyrelsen men prövningen kan delegeras till kommun. Så har också till stor del skett.

Det är således i två situationer som en prövning av bebyggelse aktualiseras enligt både PBL och miljöbalkens regler om strandskydd. Det ena fallet är vid detaljplaneläggning som berör strandskyddsområde. Syftet med strandskyddet är naturligtvis att bebyggelse inom strandskyddsområde i princip ska undvikas men miljöbalken ger som nämnts utrymme, om det finns särskilda skäl, för att strandskyddet upphävs inom ett tilltänkt planområde. Av förarbetena framgår att avsikten är att strandskyddsfrågan ska prövas innan berörd plan antas. Så sker emellertid ofta inte utan kommunen antar planen och länsstyrelsen prövar därefter frågan om upphävande av strandskyddet. Det innebär att det är möjligt att en plan antas som medger åtgärder som strider mot strandskyddet och att länsstyrelsen därefter beslutar att strandskyddet ska ligga kvar.

Därmed kan således en situation uppstå där fastigheter genom planen fått byggrätter som emellertid strider mot strandskyddet och således inte kan tas i anspråk. En sådan situation är naturligtvis inte önskvärd. Eftersom den ena frågan, detaljplanen som sådan, prövas av kommunen och den andra, upphävandet av strandskyddet, av länsstyrelsen är det svårt att helt samordna beslutsförfarandet på samma sätt som i en del andra fall där kommunen svarar för prövningen enligt båda lagarna. Den naturliga ordningen förefaller därför i det nu aktuella fallet vara att i lag ange att strandskyddet ska vara upphävt innan kommunen får anta en plan som berör strandskyddsområde. Det skulle således innebära en lagreglering av vad som redan ska tillämpas enligt förarbetena. Strandskyddet utgör ju ett hinder mot planen och det rimliga är då att först pröva om hindret kan undanröjas. Man slipper då också den för den enskilde olyckliga situationen att den ena lagen kan tillåta bebyggelsen och den andra lagen förbjuda samma bebyggelse.

En följdfråga i sammanhanget är om en reglering av nu angivet slag bör utformas så att all detaljplanereglering inom strandskyddsområde måste föregås av att strandskyddet upphävs för hela det tilltänkta planområdet eller om upphävandet bara bör avse sådana områden inom vilka åtgärder skulle tillåtas som enligt 7 kap. 16 §

miljöbalken är förbjudna inom strandskyddsområde. Övervägande skäl talar för att den senare lösningen ska kunna tillämpas. Denna tycks närmast överensstämma med dagens praxis, där strandskyddet normalt ligger kvar inom områden, som t.ex. utgör grönområde eller annan allmän plats inom detaljplan.

Det andra fallet där det uppkommer en situation som innebär en prövning av bebyggelse eller annan åtgärd enligt både PBL och miljöbalkens regler om strandskydd är när en dispens enligt 7 kap. 18 § miljöbalken krävs för en åtgärd som också kräver bygglov. Någon reglering i lag av samordningen finns inte i dag. Bygglov kan därför ha lämnats utan att frågan om strandskyddsdispens är prövad. Även i detta fall talar övervägande skäl för en lösning där strandskyddsfrågan ska prövas innan bygglov får lämnas. I flertalet fall, där kommunen prövar båda ärendena, kan en parallell hantering där båda ärendena bereds och avgörs samtidigt vara lämplig. I de fall där länsstyrelsen behållit prövningen av strandskyddsdispenser bör bygglov inte få lämnas av byggnadsnämnden innan länsstyrelsen meddelat dispens. Där förhandsbesked söks bör liksom i andra liknande situationer dispensfrågan prövas redan i anslutning till prövningen av förhandsbeskedet.

Kommittén föreslår att bestämmelser med redovisad innebörd förs in i 5 kap. respektive 8 kap. PBL, så att såväl detaljplanesituationen som samordningen mellan bygglov och undantag från strandskyddet kan regleras.

Det finns inga behov av särskild reglering i PBL när det gäller övriga skyddsformer i 7 kap. miljöbalken

I 7 kap. miljöbalken finns också bestämmelser om bl.a. djur- och växtskyddsområden, miljöskyddsområden och vattenskyddsområden. I dessa fall avser skyddet till väsentlig del andra åtgärder än bebyggelse inom områdena. Behovet av samordning med regleringen i PBL synes vara mindre och någon särskild reglering föreslås därför inte.

Slutligen kan nämnas nationalparker. Områdena tillhör då staten och förvaltas av organ med ansvar för naturvårdsfrågor. Åtgärder som strider mot syftena med skyddet förutsätts därför inte komma att aktualiseras. Inte heller i dessa fall finns därmed något särskilt samordningsbehov.

11.2.11 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

I 12 kap. miljöbalken behandlas jordbruk och annan verksamhet. Enligt 12 kap. 6 § ska anmälan för samråd göras beträffande verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken om verksamheten kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § görs normalt till en länsstyrelse. Bestämmelsens bakgrund i den tidigare naturvårdslagen och placering i 12 kap. miljöbalken tyder på att vad som åsyftas i första hand är arbetsföretag som på ett mera väsentligt sätt kan påverka landskapsbilden eller naturmiljön i övrigt och som inte lämplighetsprövas i annan ordning. Som exempel har nämnts olika arbetsföretag inom jord- och skogsbruket, större schaktningar och andra markarbeten, men även t.ex. uppförande av radio- eller telemaster. Bestämmelsens generella utformning gör emellertid att den kan få en mycket vid tillämpning. I praktiken har det, bl.a. med hänsyn till den nu mycket omfattande utbyggnaden av telemaster, visat sig att det f.n. i stor utsträckning förekommer en prövning enligt 12 kap. 6 § miljöbalken av anläggningar som också bygglovsprövas enligt PBL.

Anläggningar som har fått bygglov undantas från samrådsskyldighet

Det är tydligt att det vida tillämpningsområdet för bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken kan innebära en betydande dubbelprövning av anläggningar som också bygglovsprövas enligt PBL. Det kan starkt ifrågasättas om detta är motiverat. Vid prövningen enligt PBL ska också konsekvenser för landskapsbild och naturmiljön i övrigt beaktas. Bygglovsprövningen tycks därmed i sak täcka alla de aspekter som avsetts med prövningen enligt miljöbalken. I detta fall framstår det därför som mer ändamålsenligt att så långt möjligt helt undvika dubbelprövning än att enbart försöka samordna de olika prövningarna enligt PBL och miljöbalken. Kommittén föreslår således att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte längre ska behöva ske för anläggningar som bygglovsprövas enligt PBL.

Vid utformningen av en bestämmelse som syftar till att undvika den angivna dubbelprövningen bör man samtidigt försöka behålla

vad som var avsikten med bestämmelsen i miljöbalken, nämligen att kunna fånga upp sådana verksamheter och åtgärder som inte prövas i annan ordning. Med hänsyn till de oklarheter som aldrig helt kan undvikas när det gäller omfattningen av bygglovsplikten enligt PBL kan det finnas en risk att vissa anläggningar faller utanför all prövning om man utformar en ny bestämmelse på det sättet att bygglovspliktiga anläggningar inte ska omfattas av samrådsskyldigheten i 12 kap. 6 § miljöbalken. Därför föreslås att bestämmelsen får den utformningen att anläggningar som fått bygglov undantas från samrådsskyldighet. Därmed bibehålls den vida omfattning som 12 kap. 6 § i princip har samtidigt som onödig dubbelprövning av enskilda anläggningar kan undvikas. Den nya bestämmelsen bör föras in i 12 kap. 6 § miljöbalken som en andra mening i första stycket.

Ytterligare en åtgärd som bör övervägas är att, på samma sätt som när det gäller flertalet anmälningsärenden enligt 9 kap. miljöbalken, delegera prövningen av anmälningsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken till kommun. Därmed blir det lättare att samordna i de fall en åtgärd, även med den här föreslagna ändringen, kan aktualisera en prövning enligt båda lagarna. Denna fråga bör kunna lösas i förordning.

11.2.12 Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken som prövning genom detaljplan eller bygglov enligt PBL

Samordningsbehoven är stora, men samtidigt komplexa

Denna kategori inrymmer större och mera komplicerade anläggningar där det enligt 9 kap. miljöbalken krävs tillstånd. Anläggningarna har därmed normalt sådana miljökonsekvenser att detaljplanekravet aktualiseras vid prövningen enligt PBL. Den angivna kategorin är å ena sidan kanske den viktigaste gruppen eftersom förfarandet här ofta är omfattande och kraven på förenklingar därmed stora. Den är å andra sidan i många avseenden svårare att behandla eftersom förändringar som syftar till ökad samordning och till förenklingar här innebär större ingrepp i den nuvarande ordningen. Situationen i olika fall kan också variera mycket, vilket gör det svårare att finna lösningar som kan tillämpas generellt.

I de typfall som behandlats i det förgående har utgångspunkten i förslagen i huvudsak varit att låta bygglovsprövningen vara den

centrala prövningen till vilken det samordnade förfarandet koncentreras. Detta har varit naturligt bl.a. eftersom denna prövning har en mera generell omfattning och enhetlig utformning än miljöprövningarna i form av prövning av anmälan, dispens eller ren tillsyn.

I de fall som nu är aktuella sker en noga reglerad och ofta omfattande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Prövningen enligt PBL kan å andra sidan bli mera splittrad eftersom den ofta omfattar både detaljplaneprövning och bygglovsprövning, där detaljplaneprövningen ofta är den avgörande för frågan om anläggningen eller verksamheten kan tillåtas, varefter bygglovsprövningen mera kommer att handla om vad som från miljösynpunkt kanske kan sägas vara detaljer. Miljöbalksprövningen kommer därför för de anläggningar som nu är aktuella att inta en mera central roll i det samlade prövningsförfarandet.

I det följande diskuteras tänkbara lösningar i några olika fall som utgår från hur plansituationen ser ut.

Frågor som redan är avgjorda vid tillståndsprövningen ska inte kunna överklagas vid bygglovet

En inte ovanlig situation är att det finns en detaljplan som medger sådan industriell eller på annat sätt miljöfarlig verksamhet som det aktuella utbyggnadsärendet avser. Någon ytterligare detaljplaneprövning behövs därmed inte. Utbyggnaden kommer då i första hand att i sak prövas vid miljöbalksprövningen, där bl.a. konsekvenserna för omgivningen noga ska behandlas. Den bygglovsprövning som också ska göras kan, när det sålunda sker en tillståndsprövning enligt balken, i huvudsak förlita sig på denna miljöbalksprövning när det gäller omgivningskonsekvenserna. Återstående frågor vid bygglovsprövningen torde normalt inte kräva sådan samordning med miljöprövningen att det finns anledning att överväga några särskilda samordningsmekanismer. Vid vilken tidpunkt bygglovsprövningen ska ske i förhållande till miljöbalksprövningen kan då vara en praktisk fråga som bör kunna avgöras från fall till fall.

Vad som skulle kunna övervägas, för att minska risken för att samma frågor kommer upp till prövning flera gånger genom överklaganden, är att låta ett miljöbalkstillstånd få samma formella effekt vid ett överklagande av bygglovet som en plan eller ett för-

handsbesked har enligt 13 kap. 2 § andra stycket PBL, dvs. bygglovsbeslutet ska inte kunna överklagas till den del det avser frågor som redan avgjorts vid den tidigare prövningen. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § synes i och för sig inte tillämpas ofta, men ett sådant tillägg borde ändå kunna ha en viss betydelse för att förenkla och påskynda det sammantagna förfarandet. Kommittén föreslår därför att ett tillägg görs till denna bestämmelse.

Nuvarande reglering i miljöbalken och PBL innebär att det både i miljöbalksärendet och vid bygglovsprövningen ska göras en bedömning av anläggningens eller verksamhetens förenlighet med den gällande detaljplanen och i förekommande fall av om en avvikelse är av sådan mindre omfattning att den kan godtas. Det har i praxis förekommit fall där olika bedömningar gjorts i bygglovs- och miljöbalksärendena, vilket naturligtvis är olyckligt. På kommunal nivå bör detta inte vara något problem eftersom kommunen både har att pröva bygglovet och att yttra sig till det organ som gör miljöprövningen. För den fortsatta prövningen av frågan är det återigen av stor betydelse att instansordningen kan bli gemensam för miljöbalks- och PBL-prövningen. Man kan då undvika att olika domstolar gör olika bedömningar i samma fråga. Det skulle i och för sig kunna övervägas att låta prövningen i det ena ärendet vara styrande för utgången i det andra ärendet. Detta anses dock vara svårt att åstadkomma utan att ytterligare reglera förfarandet enligt de båda lagarna. En sådan reglering skulle sannolikt snarare komplicera än förenkla prövningsförfarandet. Det i föregående stycke föreslagna tillägget i 13 kap. 2 § PBL bör dock i vissa fall kunna bli tillämpligt i den nu aktuella situationen.

Det bör medges vissa förenklingar när en ny detaljplan eller en planändring görs enbart för en aktuella verksamhet som även prövas enligt miljöbalken

I detta fall förutsätts att den aktuella utbyggnaden strider mot gällande detaljplan eller att det inte finns någon detaljplan men att sådan krävs enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 §. Det förutsätts också att detaljplanearbetet endast inriktas på att skapa den formella förutsättningen för att tillåta utbyggnaden, dvs. att kommunen anser att verksamheten kan tillåtas och att det inte finns några andra planfrågor som samtidigt behöver regleras.

I denna situation är det uppenbart att planprövningen och miljöbalksprövningen till övervägande del kan ses som en dubbelprövning av samma frågor. Prövningen i sak av verksamhetens lokalisering och miljökonsekvenser ska göras i miljöbalksärendet, där kommunen också har att yttra sig och givetvis har ett stort inflytande. Planprövningen uppfattas i dessa situationer ibland bara som ett ytterligare förfarande som är formellt nödvändigt men som inte tillför något i sak. Detaljplanekravet ger ju i och för sig alltid kommunen den formella möjligheten att inte tillåta verksamheten. I sådana fall där kommunen är intresserad av att verksamheten tillåts är det emellertid angeläget att det sammantagna förfarandet enligt miljöbalken och PBL blir så enkelt som möjligt, utan att dock vare sig kraven på planmässiga bedömningar eller en ordentlig miljöprövning åsidosätts.

Nuvarande regler ställer i den beskrivna situationen betydande krav på planförfarandet trots att en parallell prövning sker enligt balken. Det krävs i princip program, samråd och utställning och underlaget behöver innehålla bl.a. en miljökonsekvensbeskrivning. Visserligen kan underlaget till stor del användas i båda ärendena men förfarandet behöver dubbleras. Eventuella överklaganden kommer sedan att ske i olika instanser med ökad tidsutdräkt och risk för olika bedömningar.

Utgångspunkten för överväganden om lämpliga lösningar i detta fall bör vara att tillståndsprövningen enligt miljöbalken ska vara den huvudsakliga prövningsformen i sak när det gäller miljöfrågorna och att kommunen ska ges möjlighet att förenkla sitt planförfarande. Kommittén föreslår att det i denna situation ska gå att tillåta ett parallellt förfarande där kommunen ges möjlighet att, om den så önskar, låta sin prövning i detaljplaneläggningen delvis ”hängas på” miljöbalksprövningen genom att samordna utställningsförfarandet med kungörelseförfarandet och utnyttja handlingarna i tillståndsärendet. Liksom i tidigare diskuterade situationer borde då beslut kunna tas samordnat och en gemensam instansordning kunna underlätta en eventuell överprövning. Två viktiga förutsättningar bör i det sammanhanget vara dels att det ändå har skett en ordentlig planmässig bedömning av det aktuella områdets lämplighet för etablering av miljöfarlig verksamhet, dels att förfarandet säkerställer att berörda sakägares intressen inte åsidosätts. Det första kravet kommer att uppfyllas genom kommitténs förslag att det för ett förenklat planförfarande i dessa fall alltid ska krävas ett tydligt stöd i översiktsplan. Sakägarnas intressen i de de-

lar som gäller verksamhetens miljöeffekter bör kunna anses beaktade genom tillståndsprövningen enligt balken. Andra eventuella konsekvenser för vissa sakägare ska framgå av de plan- och genomförandebeskrivningar som även i dessa fall måste upprättas och vara tillgängliga för yttranden. Sakägare ska därför ha lika goda möjligheter att bevaka sina intressen som vid hittillsvarande dubbla förfaranden.

Det här föreslagna förenklade planförfarandet bör endast vara möjligt i de fall då det är identiska verksamheter som prövas i plan- och miljöbalksärendena. Ytterligare en förutsättning är att miljöbalksprövningen leder fram till att den föreslagna lokaliseringen godtas. Det förenklade planförfarandet utgår ju i detta fall från att prövningen delvis sker i miljöbalksärendet. Om denna prövning skulle leda till att verksamheten inte kan godtas bör självfallet inte heller planen kunna antas. Detta bör uttryckligen framgå av bestämmelserna.

Vad som sedan återstår efter tillstånd enligt miljöbalken och antagandet av ny detaljplan är en bygglovsprövning. På samma sätt som angetts i föregående avsnitt får denna prövning dock en mera begränsad innebörd i och med att konsekvenserna för omgivningen redan är prövade.

Kommittén föreslår således att det i 5 kap. PBL införs bestämmelser som medger att förfarandet vid upprättandet av ett förslag till detaljplan som enbart avser en verksamhet som ska tillståndsprövas enligt miljöbalken ska kunna förenklas och samordnas med tillståndsprövningen. Av bestämmelserna bör även framgå att ett beslut om antagande gäller under förutsättning att beslutet om tillstånd vinner laga kraft.

Möjligheterna till en samordning är mindre i de fall en detaljplaneläggning har en vidare inriktning

I detta fall förutsätts liksom i det föregående att det behöver ske ett detaljplanearbete samtidigt med miljöbalksprövningen. Skillnaden är att planarbetet i detta fall har en vidare inriktning än enbart att skapa de formella möjligheterna för utbyggnadens genomförande. Det kan handla om att det också behövs en reglering i plan av förhållanden som rör andra fastigheter eller verksamheter, t.ex. gemensamma utfarter från ett industriområde. Det kan också handla om att kommunen i ett sammanhang vill reglera flera olika miljöpå-

verkande verksamheter inom ett område eller att planen behöver reglera såväl utbyggnader av miljöpåverkande verksamheter som andra ändamål, t.ex. allmänna platser och angränsande bostadsområden eller annat. I detta fall är möjligheterna till samordning mindre samtidigt som det till stor del handlar om olika frågor i de olika ärendena och det därför inte annat än i begränsade avseenden kan anses föreligga en egentlig dubbelprövning. Övervägande skäl talar därför för bedömningen att det i den beskrivna situationen knappast är möjligt att utforma några mera allmängiltiga förslag till samordningsmekanismer. Vad som alltid kan vara av värde är att så långt möjligt försöka utnyttja visst underlag, t.ex. miljökonsekvensbeskrivningar, i båda prövningsförfarandena men det torde knappast kräva några lagstiftningsåtgärder och kan ju redan ske i dag.

11.2.13 Överväganden och förslag avseende anläggningar för vindkraft

I de tidigare avsnitten har olika typfall för samordning mellan miljöbalksprövningen och PBL-prövningen diskuterats. Däremot har inte närmare berörts hur vissa särskilda verksamheter ska prövas. När det gäller vindkraftsanläggningar har kommittén redan tidigare i olika sammanhang behandlat de olika prövningsformerna och kunnat konstatera att dagens dubbelprövning inte är motiverad. Det kan därför finnas anledning att just när det gäller vindkraftsanläggningarna något ytterligare diskutera i vilka former prövningen lämpligen bör ske.

Utgångspunkten bör vara att lokaliseringsprövningen när det gäller landbaserade anläggningar så långt möjligt bör ske enligt PBL. Tillstånd enligt miljöbalken bör endast krävas för de allra största anläggningarna. Gränsen skulle kunna sättas vid den nivå som t.o.m. den 31 juli 2005 gällde för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken, dvs. s.k. gruppstationer med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt. I övrigt bör lokaliseringen i princip prövas enligt PBL, för enstaka anläggningar normalt genom en bygglovsprövning. I det sammanhanget bör krav på skyddsåtgärder m.m. kunna föreskrivas vid den prövning som ska ske parallellt med anledning av en anmälan enligt 9 kap. 6 §. Behandlingen i miljöbalksärendet skulle då i normalfallet kunna innebära en hänvisning till generella

föreskrifter om högsta tillåtna bullernivåer och om maximala tider för ljus/skuggningsstörningar vid närliggande bebyggelse samt de eventuella ytterligare föreskrifter om försiktighetsmått m.m. som krävs i det enskilda fallet. Vid lokaliseringsprövningen i bygglovsärendet skulle man med stöd av relativt schablonartade beräkningar kunna bedöma det avstånd som, för aktuell typ av anläggning i aktuell terrängtyp, behövs mellan anläggningen och bebyggelsen för att de generella föreskrifterna ska kunna upprätthållas. Genom tillsyn enligt miljöbalken får man sedan kontrollera att angivna värden inte överskrids och vid behov föreskriva skyddsåtgärder eller begränsningar av verksamheten.

I områden där många men mindre anläggningar etableras bör prövningen i ökad utsträckning ske genom detaljplan för att de sammantagna konsekvenserna ska kunna beaktas. Kommittén föreslår därför en skärpning av detaljplanekravet så att hänsyn ska kunna tas också till andra anläggningar än dem en aktuell bygglovsprövning avser. Utgångspunkten bör vara att detaljplan ska krävas inte bara vid en större etablering med flera anläggningar utan också när det gäller enstaka anläggningar inom ett område där det finns eller planeras också andra anläggningar och där den sammantagna effekten av de olika etableringarna innebär risk för betydande miljöpåverkan.

Behovet av ändringar eller kompletteringar i övrigt i miljöbalken och tillhörande förordningar

Hittills redovisade författningsförslag har, med ett undantag, endast rört PBL och därmed byggnadsnämndens handläggning. För att en samordning ska kunna säkerställas behövs i vissa fall också motsvarande reglering av förfarandet enligt miljöbalken. Eftersom detta förfarande i huvudsak är reglerat i förordningsform krävs knappast några ändringar i balken. Frågan om vilka förordningsändringar som kan bli aktuella har inte behandlats närmare av kommittén.

11.3 Samordningen mellan PBL och trafiklagarna

Kommitténs bedömning och förslag
Den planering och bedömning som i dag sker av utbyggnaden av bl.a. vägar och järnvägar sker enligt olika regelverk och samordningen brister i vissa fall. Ofta förekommer vad som kan anses vara dubbel planering och dubblerad prövning. De regler som ska tillämpas är delvis gemensamma, men det finns också skilda materiella krav. En mer långtgående samordning har ansetts vara för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-översynen. Kommittén har därför inriktat arbetet mot att genom generella förändringar kopplade till planformerna också skapa förutsättningar att stärka de kommunala planernas roller i sektorsplaneringen.

11.3.1 Bakgrund

PBL-kommitténs direktiv rörande samordning med miljöbalken lyfter särskilt fram behovet av samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikanläggningar. På uppdrag av PBL-kommittén har en underlagsrapport tagits fram i vilken möjligheterna till samordning mellan PBL och trafiklagarna utretts. Som ett led i uppdraget ordnades ett särskilt seminarium med inbjudna företrädare från bland annat trafikverken och länsstyrelser.

Rapporten har namnet Samordning PBL och trafiklagarna och är daterad den 13 augusti 2004. Rapporten har sänts för synpunkter till de myndighetsföreträdare som medverkade vid seminariet.

11.3.2 Planläggning och prövning av trafikanläggningar enligt gällande bestämmelser

Planeringen av trafikanläggningar sker på olika sätt beroende på vilket trafikslag det är fråga om. För väg och järnväg finns en planering som delvis överlappar den kommunala fysiska planeringen. För luftfart och sjöfart finns också en planering, styrd av miljöbalkens procedur för miljökonsekvensbedömning, som delvis överlappar den kommunala fysiska planeringen. Det är samlat många beslut som delvis överlappar varandra – så kallad dubbelprövning.

Den statliga investeringsplaneringen – dvs. den process där investeringar i trafikanläggningar fördelas och den övergripande inriktningen läggs fast genom beslut av riksdag, centrala verk respektive länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan – är inte kopplad till den kommunala fysiska planeringen. Sambanden är däremot tydliga när det gäller planering och prövning av enskilda trafikanläggningar och objekt. Objektens genomförande förbereds genom kommunal planering, sektorsplanering och projektplanering inkl. miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Dessutom upprättas ofta MKB för vissa typer av åtgärder såsom byggande i vatten, upplag av förorenade ämnen, åtgärder som skadar skyddade områden, till exempel s.k. Natura 2000-områden.

En viktig utgångspunkt för diskussion om möjligheterna till samordning är de skilda lagar och regler som styr respektive trafikslag, dvs. vägar, järnvägar, flygplatser samt farleder och hamnar.

Vägar

Planeringsprocessen för statliga objekt sker huvudsakligen med stöd av väglagen (1971:948) och för kommunala objekt genom detaljplanering enligt PBL. Väglagen reglerar inte bara planeringsprocessen utan även ansvaret för det allmänna vägnätet, byggande av allmän väg, drift av väg och ersättning till markägare, medan PBL är mer allmänt skriven när det gäller funktionerna och inte reglerar väghållningen. En gata inom detaljplan omfattas typiskt sett inte av väglagen, utan PBL:s regler för huvudmannaskap, inlösen m.m. gäller. Det bör dock observeras att rätten till inlösen också gäller allmän väg med kommunalt huvudmannaskap.

För byggande av allmän väg (dvs. vanligtvis statlig infrastruktur) ska alltid finnas arbetsplan, även om det finns detaljplan för objektet. För objekt i den kommunala infrastrukturen behövs ingen arbetsplan, utan bara detaljplan.

Några viktiga likheter och skillnader mellan planering och prövning enligt väglagen respektive PBL är följande.

Stegvis planeringsprocess, men skilda regler och bindningar mellan plannivåer

Planeringsprocesserna enligt både väglagen och PBL karakteriseras av ett stegvist förfarande där förutsättningar och alternativ successivt redovisas och analyseras i syfte att nå fram till förslag. Den obligatoriska förstudien enligt väglagen fortsätter ibland med en ut-

redning av alternativa lokaliseringar (eller utredning inför regeringsprövning) samt slutförs i en arbetsplan. PBL:s flerstegsprocess är utförligare reglerad med en obligatorisk kommuntäckande översiktsplanering, med eventuella fördjupningar för delområden, vidare till detaljplan, bygglov och bygganmälan. PBL innehåller dock inga bindande kopplingar mellan plannivåerna, utan det är möjligt att börja direkt med den rättsverkande detaljplaneläggningen.

Delvis gemensamma, men också skilda materiella krav
Planeringen av objekt enligt väglagen ska ske med hänsyn till både bestämmelser i miljöbalken (hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. och om miljökvalitetsnormer enligt 5 kap.) och kompletterande krav i väglagen. För planläggning och prövning enligt PBL gäller PBL:s materiella bestämmelser i 1–3 kap. PBL, som i sin tur även hänvisar till 3 och 4 kap. miljöbalken.

Olika krav på miljökonsekvensbeskrivningar
En miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder är inte obligatoriskt enligt PBL, utan beror på graden av påverkan på miljön och utgör en integrerad del i detaljplaneläggningen. För särskilt angivna verksamheter som anses medföra betydande miljöpåverkan, t.ex. parkeringsanläggning för sammanhållen bebyggelse, ska en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder upprättas. En miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken är obligatorisk i arbetsplanen, t.o.m. för mindre ingrepp såsom bussfickor. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar för vissa planer och program infördes i svensk lagstiftning. Detaljplanen kommer att kräva en så kallad miljökonsekvensbeskrivning för planer och program enligt miljöbalkens regler i vissa fall. Förutsättningen är att genomförandet av detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Något motsvarande krav kommer inte att införas för arbetsplaner enligt väglagen. I vissa situationer kommer det att krävas såväl en miljökonsekvensbeskrivning för planer och program som en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder avseende samma detaljplan.

Olikheter i fråga om ansvarsfördelning och roller
Aktörernas ansvar och mandat skiljer sig åt mellan väglagen, PBL och miljöbalken, bl.a. när det gäller samrådsprocessen och MKB. Den grundläggande skillnaden är att planläggning och beslut enligt PBL i huvudsak är ett kommunalt ansvar, medan länsstyrelsen,

Vägverket och miljödomstolar har ansvar för skilda beslutssteg enligt väglagen och miljöbalken. Verksamhetsutövarens ansvar att upprätta MKB enligt väglagen och miljöbalken är en annan grundläggande skillnad som förtjänar att framhållas. I sammanhanget bör nämnas miljöbalkens regler om tillåtlighetsprövning av regeringen för motorvägar, motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer.

Skillnader i fråga om de rättsverkande planernas räckvidd
En detaljplan måste ha en genomförandetid på mellan 5 och 15 år, under vilken byggrätten är garanterad. Arbetsplanen är giltig i fem år med möjlighet till förlängning tre år i taget om det finns synnerliga skäl. Arbetsplan kan inte medge bygglovfrihet – det kan detaljplan.

Järnvägar

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (här kallad banlagen) är ett av genomförandeinstrumenten för planerade investeringar i järnvägens infrastruktur, utbyggnad av järnvägar och andra spåranläggningar. Eftersom banlagen skapades med väglagen som förebild är analysen av likheter och skillnader mellan väglagen och PBL även giltig i förhållande till banlagen. Några specifika skillnader när det gäller banlagen bör dock lyftas fram.

Mark som behövs för järnvägsändamålet planläggs som kvartersmark och inte som allmän plats
För byggande av järnväg ska som regel upprättas järnvägsplan. Banlagen saknar emellertid ett institut motsvarande ”vägrätt” med stöd av järnvägsplan, som ”automatiskt” ger åtkomst till mark, vilket innebär att markåtkomsten får säkras genom ett förfarande om inlösen som kan begäras av både järnvägsbyggaren och fastighetsägaren. Järnvägsändamålet kan även fastställas genom kommunens detaljplan. Järnväg är emellertid inte en sådan ”allmän plats” som ska vara allmänt tillgänglig för allmänheten, utan planläggs som kvartersmark. Kvartersmark ger inte rätt till inlösen.

Dubbel planläggning kan krävas
Järnvägsplanens uppgift är att reglera järnvägsanordningar och markutnyttjande samt åtkomstfrågor. Detaljplan kan emellertid – utöver det ovan nämnda säkrandet av järnvägsändamålet – behöva

reglera placering och utformning av tillhörande anordningar samt kräva skyddsåtgärder för att motverka störningar på omgivningen. Kompletterande anläggningar, såsom stationer, resecentra och tunnlar behöver regleras och säkerställas särskilt. Det blir således ofta fråga om en dubbel planläggning för järnväg, som vanligtvis sker i samråd mellan aktörerna. I sammanhanget bör nämnas att det för järnvägsplan inte ges möjlighet till förenkling om det finns en detaljplan. En annan omständighet är att järnvägsplan gäller fem år och inte kan förlängas.

Flygplatser

Flygplatser och luftfart regleras annorlunda än vägar och järnväg. Driften – flyget – är en internationell angelägenhet där konventioner och avtal tar över stor del av regleringen.

Prövning av nya flygplatser sker normalt utifrån avgränsade frågeställningar

Inrättande, drift och byggande av flygplatser för allmänt bruk kräver tillstånd av Luftfartsverket enligt luftfartslagen (1957:297). Prövningen enligt luftfartslagen av flygplats och dess verksamhet är främst inriktad på trafikeringen med tanke på säkerhet, teknik, ekonomi, försvaret och trafikpolitik, men även störningar för omgivningen ska beaktas. Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska inte tillämpas, däremot ska reglerna i om hushållning med mark- och vattenområden i 3–4 kap. samt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. tillämpas.

Vissa större flygplatser (om minst 2 100 m banlängd) ska tillåtlighetsprövas av regeringen, varvid prövningen sker med utgångspunkt från miljöbalkens bestämmelser.

Särskilda krav på miljökonsekvensbeskrivningar

Kopplingen av luftfartslagen till miljöbalken har lett till en specialreglering för denna typ av ”miljökonsekvensbeskrivning för luftfarten”. En MKB för luftfartslagens beslut ska i princip tas fram oavsett storlek.

Det saknas en översiktlig planprocess för flygplatslokalisering, men översiktsplaneringen kan ge viss vägledning

Till skillnad från vägar och järnvägar finns ingen formaliserad nationell, regional eller interregional fysisk planering för sektorn,

utan de övergripande diskussionerna inför lokalisering av nya flygplatser styrs av flera faktorer och sker i informella processer med skilda aktörer inblandade.

Samrådsprocesserna om MKB inför beslut enligt luftfartslagen eller enligt miljöbalken utgör i formell mening den enda offentliga planeringsprocessen där alternativa lokaliseringar belyses inom luftfarten. Också översiktsplaneringen kan utnyttjas för att utvärdera och belysa alternativ, men ger inte samma möjlighet till jämförelse mellan olika kommuner.

Detaljplaneläggning är normalt en förutsättning
Lokalisering av flygplats kräver normalt detaljplan, eftersom det måste anses som sådan enstaka anläggning som kan ge betydande påverkan på omgivningen. Det kan vidare förutsättas att detaljplanen behöver åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning. Planläggning enligt PBL tillhandahåller på så sätt en planerings- och miljöbedömningsprocedur för en bredare dialog om frågan om lokalisering av en flygplats på viss plats.

Farleder och hamnar

Reglerna för sjöfart har flera grundläggande likheter med luftfartens regelsystem. Det gäller exempelvis beroendet av internationella konventioner och avtal, den trafikpolitiska karaktären vid Sjöfartsverkets prövning att inrätta allmän farled eller allmän hamn enligt den s.k. farledslagen (1983:293) samt avsaknaden av formaliserad nationell, regional eller interregional fysisk planering för sektorn. I likhet med luftfarten är miljökonsekvensbedömningen inför beslut enligt farledslagen den enda offentliga planeringsprocessen inom sektorn. De likartade regelsystemen innebär således motsvarande skillnader i förhållande till beslut i PBL och miljöbalken. Några viktiga skillnader är följande.

Flera aktörer har ansvar
Utveckling och förvaltning av infrastrukturen i samband med sjötransporter och hamnar är vanligen delat mellan Sjöfartsverket, kommuner och kommunägda eller fristående bolag.

Obligatorisk regeringsprövning för allmänna farleder
Alla allmänna farleder ska tillåtlighetsprövas av regeringen med stöd av miljöbalken. Därigenom skapas ytterligare offentliga pro-

cedurer. Regeringsprövning kan även aktualiseras för allmänna hamnar, om regeringen förbehåller sig en rätt att pröva.

Tillstånd enligt miljöbalken krävs i vissa fall
Delar av farleder och hamnar innebär åtgärder och verksamheter med speciell prövningsplikt, som t.ex. utfyllnad, muddring, anläggande av kaj och hamnverksamhet i sig, och måste utöver inrättandeprövningen även ha tillstånd till just dessa delar. Det gäller främst prövning enligt miljöbalken som vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Miljöbalkens materiella regler gäller
Oavsett om inrättandebeslutet avser en ny eller befintlig farled eller hamn, ska enligt farledslagen tillämpas såväl de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken som reglerna om hushållning med mark- och vattenområden samt om miljökvalitetsnormer.

Detaljplan kan behövas för hamnanläggningar
Detaljplan behövs normalt för hamnanläggning, som kan antas ge betydande omgivningspåverkan. Däremot torde detaljplanläggning inte förekomma för farleder annat än i anslutning till hamn.

11.3.3 Utgångspunkter för en ökad samordning

Grundläggande olikheter mellan lagarna bör beaktas

De fyra trafiklagarna uppvisar flera grundläggande olikheter, där skillnaderna mellan väg och järnväg å ena sidan samt luftfart och sjöfart å den andra är mest markant. Det gäller främst skillnader mellan den reglerade planeringsprocessen, där planeringen för järnväg och väg har en tydlig och stegvis planeringsprocess, medan planeringen för luftfart och sjöfart knyts till enstaka projekt. Ansvarsfrågan, dvs. vem som har beslutsansvaret, är central och är olika enligt lagarna. Länsstyrelsens roll varierar också. Det finns emellertid även flera likheter mellan lagarna, där en uppdelad och återkommande prövning är den mest karakteristiska. Bedömningarna vid prövningen enligt trafiklagarna betonar den tekniska funktionen, medan PBL betonar användningen av mark- och vattenområden och bebyggelsens utveckling samt miljöbalken hänsynen till miljön, genom exempelvis villkor för utsläpp samt återstäl-

lande och kompensation. Det är således knappast tänkbart att ha en ”standardlösning” som kan effektivisera alla fyra, utan mera skräddarsydda justeringar för respektive trafikslag kan antas vara behövliga.

Dubbelprövningen, där flera myndigheter prövar samma fråga enligt olika lagstiftningar men med många gemensamma regler, innebär problem i flera avseenden. De nuvarande processerna kan bli oförutsebara, tidsödande och resurskrävande, utan att det går att se någon tydlig nytta i form av ökat eller mera aktivt deltagande från allmänhet eller andra aktörer eller i form av förbättrade projekt, beslut eller ökad hänsyn till hälsa och miljö. Syftet med att undvika dubbelprövning är emellertid inte enbart att spara tid och pengar, utan även att undvika oklarheter med dubbla besked och risken för att något ändå faller mellan stolarna.

Priset för att undvika dubbelprövning är dock att någon aktör förlorar makt över beslutandet, i vart fall till någon del. Priset kan också vara att någon sakfråga tappar i tyngd, om beslutsorganet får annan sammansättning eller de materiella reglerna jämkas för att ”passa alla” eller skärps på något intresses bekostnad. En avgörande fråga är därför vem som ska ha förtroendet att göra den samlade bedömningen.

Tänkbara strategier kan diskuteras

Förenklingar kan diskuteras utifrån tre olika strategier:

- *samordning* – valbart planinstitut eller delvis gemensamma institut,
- *renodling* – specialprövning utvecklas och dubbleringar tas bort eller
- *en minimal strategi* som bygger på flera olika angreppssätt men endast innebär en mindre ”städning”.

Samordning

Modellen bygger på att lagarna liknar varandra och förändringar syftar till att utveckla den gemensamma basen av regler. Kommuner och trafikverk skulle få enas om vilken slags planering som ska användas i ett visst fall, s.k. valbart planinstitut. För lokaliseringen kunde fördjupning av översiktsplan ersätta sektorernas utrednings-

skede respektive miljökonsekvensbedömningens tidiga skede. För reglering av markanvändning och anordningar kunde detaljplan ersätta sektorsplan och miljökonsekvensbedömningens senare skede. Förenklingen skulle bestå i minskat antal samråds- och planeringsprocesser. Dessutom skulle en helhetssyn och en samlad bedömning främjas genom det bredare perspektiv som finns i PBL, kompletterat med de speciella frågor som väcks av respektive trafikslag.

Renodling

Denna modell bygger i stället på de olikheter som finns och att ändringar ska förtydliga hur lagarna kompletterar varandra. Liksom i dag skulle såväl sektorsplaner, PBL-planer som miljöprövning genomföras. PBL-planeringen skulle fokusera på förändringar i markanvändningen och systemfrågor, trafikbesluten på tekniska krav och trafikeringssystem samt miljöprövningen på villkor för byggande och drift. En variant är att trafikbesluten endast blir genomförandeinriktade och att miljöprövningen ersätter sektorsbesluten. Förenklingen skulle bestå i att dubbleringar tas bort. En renodling ger dessutom möjlighet till fördjupad kunskap om specialfrågor i respektive prövning.

Den minimala strategin

En modell av detta slag bygger på en kombination av de tidigare, men är inte lika långtgående, utan låter systemen vara kvar som i dag. Förenklingar kan åstadkommas genom att ta bort vissa krav eller genom hänvisningar som medger utbytbara funktioner eller anvisar viss funktion. Krav som skulle kunna tas bort är t.ex. lov enligt PBL eller miljöbalksprövningar (samråd om natur, anmälan av miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet) för anordningar som förutsatts i plan av något slag och där länsstyrelsen och kommuner är ense. En annan möjlig förenkling är att inom trafiksektorn införa den begränsning av klagorätten som finns i PBL, dvs. till aktörer som yttrat sig skriftligen under utställning. Exempel på hänvisningar som skapar gemensamma funktioner kan vara att samråd och utställning enligt en lag uppfyller kraven enligt en annan. Ett annat exempel är att MKB-dokument från en procedur kan nyttjas i en annan beslutsprocedur utan förnyade samråd.

Principiella förutsättningar för förändringar

Oavsett val av strategi måste beaktas de grundläggande olikheterna mellan sektorsövergripande planer och miljöprövning, främst genomförandets osäkerhet och urvalet av sakfrågor. En planerad markanvändning enligt PBL möjliggör ofta flera tänkbara verksamheter, men det är osäkert om de alls kommer till, medan tillståndsprövningen mer detaljerat styr en känd verksamhet. Sektorsplaneringen kan sägas ligga mitt emellan dessa ytterligheter. Sakfrågor som ska beaktas i PBL bygger på ett bredare spektrum av allmänna intressen (exempelvis strukturer, integration, jämställdhet) medan sektorsplaner och miljöprövning fördjupar vissa av dem (natur-, miljö- och hälsoaspekter) eller utvecklar helt andra frågor (teknik och ekonomi).

Olikheterna följer av de skillnader som finns i lagarna, huvudsakligen mellan miljöbalken och trafiklagarna å ena sidan och PBL å andra sidan, både när det gäller procedurer och aktörer samt materiella krav. Det finns emellertid också en gemensam bas av regler, som dock inte tillräckligt medger utbytbara funktioner, oavsett om syftet är att medge en genomgripande valbarhet eller en mindre ”städning”.

De frågeställningar som behöver analyseras inför såväl en eventuell samordning som en renodling är huvudsakligen:

- materiella hänsyns- och stoppregler (urval av sakfrågor, reglernas funktion och kravnivå),
- allmänna och enskilda intressen som ska beaktas (urval och tyngd),
- typ av beslutsorgan (mandat, typ av ansvar, kompetens),
- samrådskretsar, aktörers ansvar och mandat,
- beslutsunderlag (bl.a. MKB för projekt respektive för plan),
- beslutens formkrav,
- beslutens status och funktion.

Alla tre strategierna kräver såväl politiska som juridiska analyser. Ett relativt stort antal regler behöver ändras för att möjliggöra förenklingar genom samordning eller renodling, oavsett om det handlar om omfattande eller mindre justeringar. Ändringar behöver utvärderas utifrån den samlade kravbilden. Vissa ändringar, främst en mer långtgående samordning, kan antas flytta makt och ansvar mellan aktörer, huvudsakligen mellan kommun och stat respektive mellan politiker och sakexperter. Även en renodling innefattar en

politisk dimension på så sätt att den avviker från den inslagna vägen av samordning som miljöbalken inledde.

11.3.4 Överväganden och förslag

Inriktningen för PBL-kommitténs uppdrag att se över samordningen mellan PBL och trafiklagarna uttrycks inte närmare i kommitténs direktiv. Det som anges är att frågor som rör samordning med annan lagstiftning kan behöva övervägas, bl.a. när det gäller en bättre samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikanläggningar. Kommitténs analys, baserad på den särskilda underlagsrapporten visar att en mer långtgående samordning kräver ytterligare såväl politiska som juridiska analyser, inte minst mot bakgrund av de skillnader som finns mellan lagarna när det gäller procedurer och aktörer samt materiella krav. Problematiken har visats vara så komplex att ett sådant arbete behöver ske i särskild ordning, dvs. som ett särskilt utredningsuppdrag. Kommitténs arbete har därför begränsats till uppslag som rör PBL:s plansystem och med inriktningen att föreslå ändringar som kan innebära förstärkningar av planinstrumentens roller i sektorsplaneringen.

En strävan bör vara att ge möjligheter att välja planinstrument

En idé som har diskuterats innebär att man skulle låta trafikverken och kommunerna komma överens om vilken planeringsform som är mest lämpad i det enskilda fallet. Denna tanke är särskilt intressant när det gäller planering för väg och järnväg. Men den kan också vara intressant för sjöfart och luftfart i situationer då projektet har något att vinna på att bli behandlat i ett större sammanhang än enbart sett isolerat som ett projekt.

Den ökade valfriheten bygger på tanken att det ska kunna ske ett växelspel mellan de olika planeringsformerna i en strävan att undvika dubblerad planering. Planeringsprocessen enligt såväl PBL som väglagen och banlagen bygger på en successiv konkretisering inför genomförandet. När det gäller att ge möjligheter till en valbarhet så är det framför allt en ökad användning av PBL:s planeringsinstrument som är intressant. Framför allt kan PBL erbjuda en vidgad planering utan allt för många ändringar i regelverken. En av flera fördelar med planeringen enligt PBL är att den har geografiska om-

råden som utgångspunkt och typiskt sett sätter den önskvärda utbyggnaden i ett vidare sammanhang än planeringen enligt sektorslagstiftningen. Samtidigt bör påpekas att det enbart genom ändringar i PBL knappast är möjligt eller önskvärt att åstadkomma en fullständig utbytbarhet mellan de olika planinstrumenten, utan snarare att både förenkla och förtydliga processen samt ge större förutsägbarhet genom ett bättre samspel mellan planformerna.

Möjligheterna att utnyttja översiktsplanen som ett led i sektorsplaneringen förbättras

Framför allt har översiktsplanen en potential som instrument för att bedöma tänkbar lokalisering och bedömningen ska kunna påverka den fortsatta prövningen under förutsättning att bedömningen i översiktsplanen kan anses aktuell. Översiktsplanen är ett instrument för konfliktlösning och kan, i de fall då samarbetet mellan aktörerna fungerar, ses som en form av överenskommelse mellan stat och kommun när det gäller önskvärd utveckling. Detta ställer krav på en fungerande ansvarsfördelning mellan kommunen och länsstyrelsen som tillvaratagare av statens intressen.

Den kommunomfattande översiktsplanen med sitt långa tidsperspektiv och övergripande karaktär är dock normalt inte tillräckligt som planinstrument. I stället handlar det om att genom en fördjupning av översiktsplanen väga transportintressena mot andra allmänna intressen och att lägga ut korridorer för infrastrukturutbyggnader. En grundläggande förutsättning är att översiktsplaneringen belyser konsekvenser av alternativa lokaliseringar, vilket ofta förutsätter att planeringen bedrivs med ett regionalt, eller åtminstone mellankommunalt perspektiv. En strävan mot en bättre samordning väcker vidare frågan om att utveckla enkla och ändamålsenliga former för att ändra och komplettera den kommunomfattande översiktsplanen då nya anspråk aktualiseras. Kommitténs förslag till ändringar i översiktsplaneringen (avsnitt 6.7.3) öppnar för ett sådant arbetssätt.

Att översiktsplanen redan i dag ska ha betydelse vid efterföljande beslutsfattande framgår av 5 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Denna bestämmelse bör kunna få ökad praktisk betydelse om kommunernas arbete med översiktsplaneringen utvecklas på det sätt som kommittén önskar och vill ge stöd för genom förslagen till lagstiftningsändringar.

Att låta en översiktsplan ligga till grund för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och att stärka översiktplaneringens betydelse och inriktning genom att den i vissa fall skulle kunna ersätta regeringsprövningen är två uppslag till förändringar som framförts. De är emellertid av sådant slag att de kräver ytterligare analyser och har lämnats utanför PBL-kommitténs arbete.

Lokaliseringsprövning ska kunna ske genom detaljplan eller med stöd av sektorslagstiftningen i vissa fall

En översiktlig väg- eller järnvägsutredning, alternativt en fördjupning av översiktsplanen, skulle i ett nästa steg läggas till grund för en efterföljande bindande reglering antingen genom sektorsplaner eller också en detaljplan enligt PBL. En reglering i arbets- eller järnvägsplan kan exempelvis vara tillräcklig i de fall omgivningspåverkan är begränsad och genomförandefrågorna är relativt okomplicerade. Det skulle därmed inte behöva ställas krav på detaljplan i sådana situationer. Ett alternativ skulle vara att låta detaljplanen behandla mer genomförandeinriktade frågor. Ur ett säkerhetsperspektiv bedöms detaljplanerna som bättre regleringsinstrument än sektorsplanerna, arbetsplan och järnvägsplan, eftersom planområdet är något vidare enligt PBL. Detaljplanerna behandlar dock inte alla frågor som sektorsplanerna gör, vilket ofta innebär att tekniska och ekonomiska frågor kan behöva regleras med stöd av sektorslagarna. Även i de fall bägge planinstituten bedöms nödvändiga, finns dock en förenklingspotential i en bättre samordning av processerna med samråd, utställning m.m.

Vill man öppna för en valfrihet när det gäller planeringsinstrument, vilket det kan finnas skäl för i vissa situationer, behöver valfriheten kombineras med bestämmelser som anger att prövning enligt det ena regelverket är jämförbart med prövning enligt det andra. Syftet skulle vara att komma ifrån den dubblerade prövning som annars ofta är fallet med dagens prövningssystem. Det krävs dock en närmare analys av för- och nackdelar med olika sådana lösningar än vad kommittén haft möjlighet att göra.

Statliga myndigheter är i vissa situationer att jämföra med sakägare

I dag råder viss osäkerhet om trafikverken har rätt att överklaga beslut enligt PBL som berör dem. Ett önskemål som framförts är att ge trafikverken samma rätt att överklaga beslut som vissa andra statliga myndigheter inom visst avstånd från en befintlig eller planerad anläggning har i dag.

Kommittén föreslår att myndigheter som kan anses ha en sakägarställning ska få rätt att överklaga PBL-beslut när de är berörda i egenskap av förvaltare. I avsnitt 12.4.8 återkommer kommittén till analysen i denna del.

Sammanfattande bedömning

Kommittén gör bedömningen att genom förslagen till förändringar särskilt avseende översiktsplaneringen och detaljplaneläggningen förbättras förutsättningarna när det gäller att ge ökad valfrihet om kommuner och trafikverken är överens om planläggningsarbetet. Dessutom kan förslagen till förenklingar och förtydliganden troligen innebära att Vägverket, Banverket och andra berörda får ett bättre beslutsunderlag vid prövningarna av utbyggnadsprojekt.

Det finns dock anledning att göra en bredare och djupare analys avseende möjligheterna till en närmare samordning mellan PBL och trafiklagarna inom ramen för en särskild utredning.

11.4 Samordning mellan PBL och annan lagstiftning

Kommitténs bedömning och förslag
Området för att förbättra samordningen mellan PBL och olika regelverk är stort, men kommitténs arbete har inte medgett någon inventering av möjligheterna. Följden av detta är att kommittén endast föreslår ett par smärre förändringar, bl.a. införs ett följsamhetskrav när det gäller bedömningar av mindre avvikelser, så att bedömningen enligt PBL ska bli styrande vid fastighetsbildningen. Dessutom föreslås ett anpassat synsätt när det gäller allmänna platser som iordningsställts så att reglerna i PBL och ordningslagen blir desamma.

11.4.1 Samordningsbehov

Dagens system ställer ofta krav på prövning enligt flera lagstiftningar, exempelvis krävs det fastighetsbildning vid sidan om planläggning och lovprövning enligt PBL. Det är också relativt vanligt med prövningar enligt kulturminneslagen, när det gäller byggnader som är skyddade, och prövning av vad som kan tillåtas vid bygglovsprövningen.

Framför allt ur den enskildes perspektiv är det önskvärt med en samordning av prövningarna och i vissa fall av de materiella reglerna.

11.4.2 Överväganden och förslag

Kommitténs omfattande uppdrag och begränsade utredningstid har inte gjort det möjligt att göra några djupare analyser av vilken samordning som är önskvärd när det gäller PBL och annan lagstiftning än miljöbalken och de s.k. trafiklagarna.

När det gäller samordningen med kulturminneslagen har kommittén inte sett över möjligheterna till förbättrad samordning.

I fråga om ökad samordning mellan PBL och fastighetsbildningslagen föreslås i ett avseende en förbättring och det gäller förslaget att ge stöd för en följsamhet vid avvikelser från detaljplan. Rent konkret innebär det att om en kommun beslutat om mindre avvikelse i ett bygglov ska lantmäterimyndigheten göra en anslutande bedömning när samma ärende blir en fastighetsbildningsfråga, dvs. avvikelsefrågan ska inte prövas på nytt. Förslaget i denna del har utvecklats i avsnitt 9.5.4.

Andra exempel på förslag till förbättrad samordning är förslagen att i ordningslagen och lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållningen och skyltning genom en enkel ändring förtydliga att en allmän plats som en gång redovisats som sådan i en detaljplan ska fortsätta klassificeras som allmän plats också enligt dessa lagstiftningar eftersom PBL har detta synsätt, se avsnitt 7.10.3. I övrigt har arbetet inte möjliggjort några analyser av behovet av samordning mellan PBL och andra lagar.

12 Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning

Sammanfattning
Det övergripande målet att effektivisera beslutsprocessen och samtidigt inte enbart säkerställa utan också utveckla medborgarinflytandet kan i sig anses motstridigt. Kommittén har genom sina förslag försökt hitta en balans mellan de olika intressena som är skälig. De förslag till ändringar som kommittén har är bl.a. att

- det direkt av lagtexten ska framgå att beslut ska angå den som vill överklaga,
- statliga myndigheter i egenskap av sakägare och kommuner som är berörda ska kunna överklaga beslut,
- ideella organisationer som har rätt att överklaga enligt miljöbalken i vissa fall ska ha en rätt ett överklaga beslut enligt PBL,
- kraven på underrättelser inför beslut om bygglov skärps,
- kraven på kommunerna att delge beslut om bygglov stärks,
- det kommunala handlingsutrymmet uttrycks tydligare i lagtexten,
- proportionalitetsprincipen anges direkt i PBL och
- överprövningens omfattning ska regleras i PBL.

12.1 Utredningsuppdraget

Ett av kommitténs övergripande mål är att effektivisera beslutsprocessen samtidigt som rättsäkerheten och medborgarinflytandet ska säkerställas och utvecklas.

Uppdraget handlar om att förenkla systemet utan att åsidosätta angelägna enskilda intressen och samhällsintressen. Uppdragsgivaren har tydligt pekat på att en strävan efter effektivitet inte får gå utöver möjligheterna till insyn och inflytande. I direktiven pekas på

att det är angeläget att beslutsprocessen uppfyller höga krav på effektivitet och rättssäkerhet. Lagstiftningen ska säkerställa en balans mellan alla de olika intressen som behöver tillgodoses vid fysisk planering och utformning av bebyggelsen. Ställningstaganden innebär regelmässigt avvägningar mellan olika intressen.

Vid översynen bör övervägas om det finns skäl att på ett tydligare sätt uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten när det gäller lämplighetsavvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet. I detta sammanhang anges att det kan behöva övervägas om de materiella reglerna i PBL kan förtydligas och om grunderna för överprövningen kan preciseras.

12.2 Några utgångspunkter för PBL-systemet

PBL:s system innebär att frågor behandlas och bindande besked ges vid olika tillfällen. Medborgarinflytandet är viktigt i de olika delarna av processen och rätten till insyn och inflytande är central inom regelverket. Genom PBL förstärktes medborgarinflytandet. I reglerna betonas processen men i fråga om beslutens innehåll sätter lagstiftningen endast vissa ramar. Rätten till överprövning är ett sista led i en kedja fram till ett slutligt beslut. Samtidigt kan det sägas finnas en strävan att berörda intressenter och aktörer ska komma in vid rätt tillfällen och att det ska finnas utrymme för varje fråga som aktualiseras att bli slutbehandlad vid ett enda tillfälle för att på så sätt öka effektiviteten och förutsägbarheten för de som berörs.

12.3 Faktorer som påverkar effektiviteten

Kommitténs bedömning och förslag
Kritiken mot det gällande systemet har två utgångspunkter som kan vara svåra att förena; å ena sidan att angelägna intressen inte tillgodoses och att rätten till inflytande inte garanteras och å andra sidan att systemet är krångligt och att angelägna åtgärder försenas.

En enskild faktor är inte avgörande för effektiviteten utan det är ett samspel mellan olika faktorer. Medborgarinflytande behöver inte vara ett hinder mot effektivitet, snarare kan inflytande

vid rätt tillfällen förbättra beslutsunderlaget och därmed också effektiviteten. En ökad frihet när det gäller former för samråd, bättre kopplingar mellan olika instrument enligt PBL och tydligare bestämmelser när det gäller användningsområdena för de olika instrumenten kan förbättra effektiviteten.

Två förslag som har framförts för att öka effektiviteten bör inte genomföras. Det ena förslaget är införande av tidsfrister för handläggningen. Samma syfte kan i viss utsträckning uppnås genom tidsplanering. Det andra förslaget är införande av överklagandeavgifter. Sådana avgifter skulle innebära en ny princip och en administration som skulle bli resurskrävande.

12.3.1 Medborgerligt inflytande ska säkerställas och utvecklas

I och med PBL fick medborgarinflytandet en stärkt ställning och kraven på processen fram till beslut stärktes. Bland annat infördes bestämmelser som gav de boende inom eller i anslutning till planområdet samma ställning som fastighetsägare och andra sakägare. Syftet med samrådet såsom det ursprungligen reglerades i PBL var att utbyta information och synpunkter. Genom lagstiftningsförändringar 1996 har värdet av medborgarnas medverkan markerats ytterligare. Bland annat har syftet med samrådet utvecklats på så sätt att det numera också avser att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn i planarbetet och till påverkan på planens utformning.

Den kritik som framförs mot det gällande systemet har två helt olika utgångspunkter. Den ena utgångspunkten är att olika samhällsintressen vid planering och byggande inte tillgodoses och att förfaranderegler som ska garantera rätten till inflytande inte iakttas. Den andra utgångspunkten är att systemet är för krångligt för att kunna tillämpas och att angelägna åtgärder försenas i onödan. Dessa utgångspunkter kan vara svåra att förena.

Genom aktiva medborgare kan beslutsunderlaget förbättras och genom ett tidigt synliggörande av målsättningar och förutsättningar kan man skapa förståelse för tänkta åtgärder och därmed kan benägenheten att överklaga minska. Ett generellt resultat i studier tycks vara att planer som forceras fram och därmed inte ger

tillräckligt utrymme för diskussioner, justeringar eller legitimitet överklagas oftare[1].

12.3.2 Handläggningstider

Den totala handläggningstiden av ett ärende påverkas av ett flertal olika faktorer. En av dem kan vara särskilt angivna tidsfrister för olika moment av handläggningen.

PBL har endast ett fåtal tidsfrister angivna

PBL har endast ett fåtal bestämmelser som anger tidsfrister med koppling till myndigheternas handläggning. De är följande.

- Minsta tid för utställning av förslag, såväl översiktsplan, detaljplan som områdesbestämmelser, dvs. minst två månaders utställning för översiktsplan och kungörelse om utställning minst en vecka tidigare samt minst tre veckors utställning för detaljplan eller områdesbestämmelser, vilket framgår av 4 kap. 6–7 §§ och 5 kap. 23 § PBL.
- En annan regel är att länsstyrelsen inom tre veckor från dagen för kommunens beslut måste besluta om den ska pröva ett kommunalt beslut om detaljplan, se 12 kap. 2 §.
- Ytterligare en frist för handläggningen är att en kommun får besluta om anstånd med avgörandet avseende lov i avvaktan på expropriationstillstånd eller avslutat planarbete. Om planärendet inte avgörs inom två år ska byggnadsnämnden avgöra ansökningen utan dröjsmål, se 8 kap. 23 §.
- Vidare finns det i 9 kap. 2 a § en bestämmelse som anger att byggnadsnämnden i vissa situationer inom en vecka från bygganmälan kommer in ska besluta om det krävs en komplettering med en rivningsplan.

I övrigt finns inga tidsangivelser som rör handläggningen i PBL. Påståenden om de långa handläggningstiderna kan således inte direkt relateras till tidsfrister i lagen. Däremot kan exempelvis de olika handläggningsstegen göra att handläggningen blir utsträckt.

[1] Missnöjda medborgares säkerhetsventil – En studie av överklagade detaljplaner, Birgitta Henecke och Stefan Olander, Lunds universitet resp. Lunds tekniska högskola, s. 26, Boverkets rapport Bostadsbyggandet i planeringen, Maj 2002, s. 35 f. och Riksdagens revisorers rapport 2001/02:RR8.

Långa handläggningstider kan vara ett problem av många skäl, bl.a. skapar det en osäkerhet för den som vill få något utfört och det kan leda till ekonomiska förluster, exempelvis i form av uteblivna investeringar. Samtidigt krävs det viss tidsåtgång för att få olika komplexa frågor behandlade och för att få ett gott beslutsunderlag och en dialog med berörda. Angelägna intressen ska inte kunna åsidosättas enbart för att hålla handläggningstiderna korta.

Just när det gäller planläggningen, särskilt detaljplaneläggningen uppges handläggningstiderna, dvs. från initiativ till laga kraft, vara ett hinder för initiativ till nya planer och ny bebyggelse[2]. Av Riksdagens revisorers rapport 2001/02:RR8 framgår att en fallstudie visat att mer normala planer genomfördes på mellan 1,5 och 3,5 år. Planer rörande förnyelse av bostadsområden tog längst tid, 5–10 år, medan projekt med enkla planförfaranden kunde genomföras på ett antal månader. En studie av 17 detaljplaneprocesser i Stockholm inom ramen för ett examensarbete vid Kungliga tekniska högskolan (KTH)[3] avseende detaljplaner som möjliggjort byggande av bostäder eller lokaler både i ytterstaden och i innerstaden som vunnit laga kraft 2002 och 2003 har visat bl.a. följande. Om plan- och byggorganisationen är enig om utformningen av ett projekt tycks det enligt studien ta mellan två och fyra år. Det finns skillnader mellan innerstaden och ytterstaden; i innerstaden har de studerade planerna tagit i genomsnitt 5,5 år och i ytterstaden 2,5 år. Remissinstansernas svar tar tid. Enligt studien tar det i genomsnitt 68 dagar i programskedet och 90 dagar i planskedet för gatu- och fastighetskontoret att svara och för miljöförvaltningen 68 dagar respektive 58 dagar. Länsstyrelsen tar i genomsnitt 65 respektive 58 dagar för att svara under program- respektive planskedet. Överklagas planerna har den sammanlagda prövningstiden inklusive regeringens prövning, som regel inte överstigit ett år[4].

[2] Se bl.a. studien Planprocessen, ett hinder för nyproduktion av bostäder? av Stefan Olander, Lunds tekniska högskola och Riksdagens revisorers rapport 2001/02:RR8.
[3] Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm? Examensarbete av Olof Graner, KTH Infrastruktur, Stockholm 2005.
[4] Se bl.a. studien Missnöjda medborgares säkerhetsventil – En studie av överklagade detaljplaner av Brigitta Henecke och Stefan Olander samt Riksdagens revisorers rapport 2001/02:RR8.

Omfattning på överklagandena

En förfrågan har ställts till ett urval kommuner avseende bl.a. andelen planärenden och övriga ärenden som överklagas från kommunerna till länsstyrelserna. Endast ett fåtal svar kom in och siffrorna är inte statistiskt säkerställda men svaren har visat att det är stora skillnader mellan kommunerna, vilket till viss del kan bero på typen av projekt. Av de inkomna svaren framgår att ungefär 10–25 procent av planerna överklagas och mellan 0,5 och 7 procent av byggloven. Uppgifter från länsstyrelserna avseende 2003 visade att det totalt sett var ca 30 procent av länsstyrelsens ärenden enligt PBL som överklagades till regeringen eller länsrätterna. Uppgifter ur länsstyrelsernas årsredovisningar för 2004 tyder på att siffran är något högre detta år, dvs. ca 40 procent för de 16 länsstyrelser som angett överklagandefrekvensen. Skillnaderna var dock stora mellan länen båda åren. Av regeringens beslut i planärenden är det ca 10 procent där det begärs rättsprövning. Länsrätternas beslut i PBL-ärenden överklagas i knappt 50 procent av fallen och drygt 40 procent av kammarrättsavgörandena överklagas till Regeringsrätten. Ändringsfrekvensen ligger på en låg nivå generellt sett. I länsrätterna och kammarrätterna fastställdes det överklagade beslutet inom kategorin övriga PBL-mål i mer än 91 procent av målen år 2004. I kammarrätterna gavs prövningstillstånd målen i kategorin övriga PBL-ärenden i endast i knappt 17 procent av målen i snitt åren 2003 och 2004 och i Regeringsrätten endast i 1 procent av samma period. Under åren 2002–2004 ledde regeringens överprövning till att i snitt 14 procent av detaljplanerna upphävdes helt eller delvis. Även om det är relativt vanligt med överklaganden är möjligheterna att få till stånd ändringar vid överprövningarna således små.

12.3.3 Förslag som har aktualiserats i syfte att korta handläggningstiderna

Tidsfrister kan snabba upp handläggningen
Från flera håll har framförts önskemål om införande av tidsfrister för att snabba upp den kommunala handläggningen främst avseende planärenden, men tanken har också väckts när det gäller överprövningen av PBL-beslut.

Överklagandeavgifter kan hindra okynnesöverklaganden
Under utredningens gång har det väckts önskemål om införande av överklagandeavgifter för att minska antalet överklaganden, främst de som många kallar okynnesöverklaganden.

Effektiviteten kan öka genom att vissa handläggningsmoment slopas
Att samma fråga behandlas vid flera tillfällen upplevs som ineffektivt. Inte minst om det då skapas utrymme för överklaganden i flera skeden.

12.3.4 Överväganden och förslag rörande handläggningstiderna

Att införa tidsfrister i lagstiftningen löser inte problemen

Det finns exempel på länder som infört tidsfrister för handläggningen. Ett sådant exempel är Norge. Redan 1985 infördes tidsfrister i bygglovsärenden. Bestämmelser om tidsfrister för kommunernas reguleringsplaner, Norges motsvarigheter till detaljplaner, infördes den 1 juli 2003, bl.a. en handläggningsfrist för planärenden där en enskild tagit initiativ till ärendet. Ett enskilt planinitiativ ska behandlas inom tolv veckor, dvs. inom denna frist ska kommunen ta ställning till om förslaget ska läggas ur för offentlig ettersyn, vilket kan jämföras med den svenska utställningen. Kan kommunen inte behandla frågan inom den tiden minskar avgiften som kommunen kan ta ut för behandlingen med tio procent för varje vecka som fristen överträds. Den enskilde och kommunen kan avtala en annan frist än den lagstadgade. Tidsfristerna för planläggning har inte utvärderats ännu. Det finns också tidsfrister för behandling av bygglovsärenden. Ett normalt bygglovsärende ska behandlas inom tolv veckor. Sker inte detta minskas avgiften med 25 procent per påbörjad vecka, max 100 procent. När det gäller enkla byggåtgärder ska ärendena avgöras inom tre veckor och har detta inte skett ska tillstånd anses ha meddelats. Erfarenheterna när det gäller tidsfrister för bygglovsärenden tycks vara goda. Ett skäl till detta uppges vara att bygglovsärendena är fullt finansierade genom avgifter och därmed kan kommunerna få täckning för sina extra arbetsinsatser för att hålla fristerna. Ett problem kan dock vara att de inte kan få tag på den kvalificerade extrahjälpen i alla kommuner.

En tidsram som en kommun eller myndighet bör hålla sig inom kan i och för sig framstå som intressant. Genom att ange tidsfrister för handläggning av olika ärenden kan man synliggöra för enskilda och andra berörda inom vilken tid de kan förväntas få besked. Det kan skapa en trygghet. På grund av att komplexiteten varierar i ärendena kan det emellertid vara svårt att i lagstiftningen sätta gränser. Exempelvis har det framkommit vid seminarier som PBL-kommittén ordnat att den inledande fasen i en kommun ofta blir mer komplex nu för tiden eftersom enskilda i högre grad tar initiativ till planärendena. Det är också ett problem sett ur ett EG-rättsligt perspektiv. En enskild har rätt till ett avgörande inom skälig tid. Sätter man gränser i lagstiftningen kan staten anses ha bedömt vad som är skälig tid. Varje överträdelse kan därför anses som oskälig. Dessutom finns det en risk att handläggande instans ser fristen som en tillåten förlängning av handläggningstiden, dvs. en risk för att handläggningstiderna kan förlängas i vissa fall.

Om man väl hittar en tidsfrist som kan anses rimlig uppkommer en rad frågor som behöver besvaras. Ska man ha möjlighet att ta hänsyn till faktorer som inte beslutsmyndigheten kan styra över, exempelvis begäran om anstånd från sakägare? Vad ska hända om fristen inte kan hållas? Ska man alltid få besked och ska det i så fall alltid bli avslag på begäran eller ska det alltid bli bifall? Att tvingas lämna ett beslut oavsett frågans komplexitet och enbart på den grund att en frist inte kan hållas kan få oönskade konsekvenser för de berörda. Ett alternativ kan vara att ge enskilda rätt till ersättning för den eventuella förlängning som uppkommer, men hur ska en sådan ersättning beräknas och vilka ska ha rätt till ersättning? Möjligheterna att hålla fristerna är också beroende av de resurser som den handläggande myndigheten har, exempelvis kan små kommuner drabbas extra hårt.

Eftersom införande av tidsfrister inte i sig löser problemet med att korta handläggningstiderna finns det anledning att fundera över om man kan åstadkomma önskemålen om ökat förutseende och snabbhet när det gäller handläggningstider på annat sätt. Ökad specialisering bland handläggare kan leda till att handläggningstiderna, inte minst vid överprövningen, kan kortas. Formerna för dialog med berörda finns det anledning att se över om man vill korta handläggningstiderna. Vid framför allt större kommuner kan den interna beredningen ta tid, exempelvis kontakter med andra förvaltningar och nämnder. I andra kommuner kan problemet vara att fullmäktige, kommunstyrelse och byggnadsnämnder sällan har

möten. Den interna organisationen och arbetsrutiner påverkar handläggningstiderna. Arbete med målsättningar, uppföljningar av verksamheten och återkommande översyner av organisationen och handläggningsformer är därför alternativ som vanligtvis ger positivt resultat i form av förkortade handläggningstider.

Många kommuner arbetar med tidsplanering, särskilt i de större ärendena. Det som framförts från några exploatörer är att tidsplaneringen inte alltid får någon betydelse i det reella arbetet, exempelvis görs det inte alltid revideringar när tidsplanen inte kan hållas. Med hjälp av en tidsplanering har man ett instrument att i ett tidigt skede bedöma det enskilda ärendets behov av insatser. Tidsplaneringen kan också skapa förståelse för olika handläggningsmoment och ett sätt att identifiera faktorer som kan påverka handläggningstiden. Ska en tidsplan ge vägledning bör den revideras när det inträffar förändringar annars gör den ingen nytta.

Genom tidsplanering, interna målsättningar och uppföljningar kan man således uppnå samma syfte som med tidsfrister så länge planeringen görs på ett ambitiöst sätt.

Kommittén anser således att det inte bör införas tidsfrister för handläggningen av olika PBL-ärenden.

Överklagandeavgifter bör inte införas

Beslut om att anta en detaljplan, ett beslut om bygglov och de flesta andra beslut enligt PBL är beslut som innebär myndighetsutövning gentemot enskilda. Frågan är om man ska kunna kräva en avgift för att få riktigheten av beslut av detta slag överprövade. Det skulle innebära en helt ny ordning i den svenska lagstiftningen.

En avgift för att överklaga kan verka avhållande och förmå enskilda att väga nyttan med ett överklagande mot kostnaden för att få till stånd en överprövning.

Rätten att utan kostnad få till stånd överprövningar i högre instans eller domstolar anses av många i Sverige vara en grundläggande rättighet. Avgifter tas inte heller ut för överklaganden. Ett undantag har funnits och det gällde prövningen i Högsta domstolen som under en period var avgiftsbelagd. Avgiften avskaffades 1971. Skälen till avskaffandet var bland annat att det var ett system som hade lett till omfattande tillämpningsproblem. I Hovrättsprocessutredningens betänkande Ett reformerat hovrättsförfarande (SOU 1995:124) föreslogs att överklagandeavgifter skulle införas

för vissa mål. I den proposition som behandlade betänkandet (prop. 1998/99:37) konstaterades att ingen remissinstans uttalat sig helt positivt om förslaget om överklagandeavgift. Bland annat framfördes att systemet skulle bli ett ineffektivt medel för att avhålla från överklaganden som saknade grund och att det blir administrativt krångligt på flera sätt. Vidare varnades för gränsdragningsproblem och andra tillämpningsproblem. Regeringen bedömde därför att utredningens förslag inte skulle genomföras.

Det finns exempel på länder som har överklagandeavgifter. I Finland får man betala en avgift för att överklaga beslut av förvaltningsmyndigheter. Det är en princip som gäller överprövning av alla typer av s.k. rättskipningsmål i förvaltningsdomstol. Det finns vissa undantag från kravet på avgift. Avgift tas inte ut bl.a. om den enskilde konstaterats vara medellös i ärenden som gäller hans förmån eller rätt. Avgift tas inte heller ut om förvaltningsdomstolen eller högre rätt ändrar ett beslut av annan lägre myndighet till förmån för den som söker ändring. Vägrar överinstansen prövningstillstånd halveras avgiften.

En avgift skulle kunna få en avhållande effekt, men frågan är vilka som kommer att avhållas. Det man vill stoppa är det som kallas obefogad överklaganden, s.k. okynnesöverklaganden, som framgår av avsnitt 12.4.7, går det inte att i lagtext definiera vad som är s.k. okynnesöverklaganden.

Skulle man välja ett system som liksom det finländska bygger på principen att man betalar tillbaka avgiften om den klagande får bifall eller bifall i huvudsak kan det bli fråga om en omfattande administration för återbetalning av avgifter. Dessutom uppkommer ofta tillämpningsproblem när det gäller vad som är bifall. Särskilt i fråga om överklagade detaljplaner kan detta bli ett stort problem med tanke på att det kan vara många som överklagar samma beslut och det kan bli relativt svårt att avgöra vilka klagande som fått framgång.

Om man har ett system med avgifter för processerna kan det vara viktigt att ha någon form av prövning av avgiftsuttaget om inte rätten att överklaga ska styras helt av de ekonomiska förutsättningarna, men samtidigt krävs det att avgifterna är mer än symboliska om de ska förmå enskilda att fundera över om de ska överklaga eller inte. En prövning av de enskildas ekonomiska förutsättningar i varje enskilt fall kan kräva mycket resurser för att administrera systemet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är mycket tveksamt om ett system med överklagandeavgifter förhindrar det som kan kallas okynnesöverklaganden eller obefogade överklaganden. Det skulle också innebära ett avsteg från ordningen att begära en överprövning av en myndighets beslut inte ska kosta något. Dessutom finns det anledning att ifrågasätta om inte den resursförbrukning som administrationen medför kan användas på ett bättre sätt, dvs. för att avgöra ärenden.

Andra vägar för att öka effektiviteten bör därför övervägas och avgiftsfrihet för överprövning finnas kvar som en grundläggande princip i systemet också för beslut enligt PBL enligt kommitténs bedömning.

Förändringar inom ramarna för det befintliga regelverket kan snabba upp handläggningen

I kommitténs delbetänkande Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation pekades på ett antal förändringar som kan göras inom ramarna för det gällande regelverket (SOU 2004:40 s. 56 f.). De berör såväl planerings- som beslutsprocesserna, men tyngdpunkten låg vid överprövningen. Det kan handla om att specialisera och att delegera i större utsträckning. Prejudikatbildningen kan också behöva utvecklas för att på så sätt kunna ge bättre vägledning i de enskilda ärendena. Genom förbättrade kunskaper kan framför allt antalet kommunala beslut med formella brister minska och därmed också risken för långa handläggningstider på grund av återförvisningar bli mindre i sådana ärenden.

Handläggningstider kan förväntas påverkas av olika förslag från kommittén som rör de materiella reglerna och förfarandet

PBL-kommitténs strävan har också varit att förbättra kopplingarna mellan olika instrument i lagstiftningen för att på så sätt möjliggöra vissa förenklingar i det efterföljande arbetet, exempelvis möjlighet att hoppa över programskedet vid detaljplaneläggning om tillräckligt stöd finns i översiktsplanen, se bl.a. avsnitt 7.7.3. Ökad tydlighet avseende olika frågor i tidiga skeden kan också förbättra effektiviteten på så sätt att de enskilda kan känna viss trygghet i fråga

om genomförandet, exempelvis genom att en kommun tidigt lägger fast principer för fördelning mellan allmänt och enskilt när det gäller allmänna platser, se bl.a. avsnitt 9.4.3. En annan ambition i kommitténs arbete har varit att tydliggöra vad som prövas genom detaljplaneläggning och vad som kan prövas i bygglov, med inriktningen mot att bygglovsprövningen ska stärkas, se exempelvis avsnitt 7.9.3 och 10.2.2–10.2.3. Genom att sätta enskilda i fokus och sträva efter förbättrad samordning mellan i första hand PBL och miljöbalken har kommittén kommit fram till att en samordnad kommunal hantering av olika frågor rörande samma projekt kan gynna enskilda, såväl sökande som andra berörda, se avsnitt 11.2. Skälen till detta är bl.a. att en samordnad hantering bör leda både till ökad överskådlighet och snabba upp den totala handläggningstiden eftersom flera frågor kan prövas samtidigt. På så sätt kan beslutsunderlagen samordnas och samråd ske med berörda vid färre tillfällen. Dessutom kan konsekvenser ur skilda perspektiv förhoppningsvis bli bättre belysta genom den samordnade hanteringen. Flera av de förslag som presenteras i detta slutbetänkande kan således påverka effektiviteten och överskådligheten på ett sätt som gynnar myndigheter, enskilda aktörer, berörda och andra intressenter.

12.4 Rätten att komma till tals

Kommitténs bedömning och förslag
Kommunerna ska även fortsättningsvis ansvara för avvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen, processen fram till beslut ska säkra att beslutsunderlaget är tillräckligt. Det som behöver utvecklas men som inte kräver några lagändringar är utvecklingen av dialogen med medborgarna. I detta sammanhang kan exempelvis IT-tekniken komma till nytta. Rätten till överprövning är förbehållen länsstyrelserna som för statens räkning kontrollerar att vissa särskilt utpekade intressen tillgodoses och enskilda som berörs av besluten.

Reglerna som rör rätten för enskilda att komma till tals inför beslut om kommunala planer behöver inte ändras. Däremot föreslås att bestämmelserna rörande rätten att komma till tals inför beslut om bygglov skärps och att berörda ska underrättas i större utsträckning.

I fråga om rätten att överklaga föreslås följande förändringar:

- när det gäller beslut om bygglov föreslås att lagstiftningen skärps så att berörda ska delges besluten i större utsträckning för att på så sätt möjliggöra att bygglovsbeslut vinner laga kraft,
- i lagtexten bör tydliggöras att ett beslut ska angå den som vill överklaga och ha gått honom eller henne emot för att en rätt att överklaga ska föreligga,
- myndigheter som har i uppgift att förvalta statlig egendom får möjlighet att överklaga vissa beslut,
- bestämmelsen i 13 kap. 7 § PBL som anger vissa myndigheter som har särskild rätt att överklaga beslut, exempelvis Luftfartsstyrelsen och Försvarsmakten, slopas eftersom rätten till överprövning säkras genom den föreslagna nya bestämmelsen om statliga myndigheters rätt att överklaga beslut och länsstyrelsens möjligheter att ingripa med stöd av 12 kap. PBL,
- i lagtexten ska anges att en kommun som är berörd ska få rätt att överklaga en annan kommuns beslut om detaljplaner rörande mellankommunala frågor. Detsamma föreslås gälla regionplaneorgan och kommunalförbund,
- vissa miljöorganisationer får möjlighet att överklaga beslut om detaljplaner för särskilt angivna åtgärder vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
- ett krav för att överklaga rättsverkande planer, som bör behållas, är att den som vill klaga har yttrat sig skriftligt före beslutet om antagande och kan anses som berörd.

12.4.1 Utredningsuppdraget

I kommitténs direktiv anges att nuvarande regler om vilka som ska betraktas som parter i olika slag av ärenden enligt PBL, och som därmed ska höras före olika beslut och kunna överklaga, är delvis oklara. Översynen bör omfatta också dessa frågor. Intresset av effektivitet och snabbhet bör beaktas, vilket bl.a. innebär att det så långt som möjligt bör undvikas att samma fråga överprövas flera gånger under den samlade processen av beslut rörande planer, bygglov och olika genomförandefrågor. Det är samtidigt nödvändigt att de som påverkas av beslut verkligen har möjlighet att framföra synpunkter och att kunna överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs. Också utvecklingen inom miljörätten, delvis mot bakgrund av EG-rättsliga krav, och som innebär att

allmänhetens och olika organisationers rätt att få tillgång till information och att delta i beslutsprocesser utvidgas bör beaktas (dir. 2002:97 s. 21 f.).

I kommitténs direktiv pekar uppdragsgivaren på att barns rättigheter liksom behoven hos människor med funktionshinder fått ökad uppmärksamhet under senare år. I uppdraget framhålls också den fysiska planeringens och byggandets betydelse för bland annat full delaktighet i samhällslivet och goda levnadsvillkor för barn och ungdomar. Det bör särskilt belysas hur barns och ungdomars inflytande på samhällsplaneringen kan komma till uttryck. När det gäller funktionshindrade framgår av direktivet att ett av de nationella målen för handikappolitiken är att samhället utformas så att alla människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 1999/2000:79).

12.4.2 Gällande bestämmelser

Dagens bestämmelser när det gäller möjligheterna att komma till tals inför beslutsfattande avseende planer

I samband med att förslag till översiktsplan eller till ändring tas fram ska samråd ske med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har väsentligt intresse av förslaget ska beredas tillfälle till samråd (4 kap. 3 § PBL). Bestämmelserna när det gäller samråd beträffande rättsverkande planer är snarlika. Samråd ska ske med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs. Sakägare, hyresgäster, bostadsrättshavare och boende som berörs av programmet eller förslaget ska beredas tillfälle till samråd. Det ska också myndigheter, sammanslutningar och enskilda som är väsentligt berörda av programmet eller förslaget (5 kap. 20 § PBL).

Möjligheterna till insyn och inflytande kan också sägas få stöd genom bestämmelserna om underrättelse om kommande utställning av planförslaget. När det gäller utställning av översiktsplan ska kungörelse om utställningen anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning (4 kap. 7 §). Känd sakägare, känd hyresgästorganisation och andra som har väsentligt intresse av planförslaget ska som huvudregel underrättas om innehållet i kungörelsen om utställning när det gäller rättsverkande planer (5 kap. 25 §). Läns-

styrelsen och berörda kommuner ska underrättas om förslaget innan det ställs ut (5 kap. 24 §). Senast under utställningen ska synpunkter lämnas och inkomna synpunkter ska sedan sammanställas (4 kap. 10 § och 5 kap. 27 §).

Bestämmelser som rör bygglov ger mer begränsade möjligheter till insyn och inflytande

Typiskt sett sker ingen kontakt med berörda innan kommunen fattar beslut om bygglov inom område med detaljplan. Det är först om det är fråga om avvikelse från detaljplan eller åtgärder utanför planlagt område och området inte heller omfattas av områdesbestämmelser som underrättelse ska ske. Den grupp som omfattas av kravet på underrättelse om bygglovsprövningen i sådana situationer är densamma som den som ska underrättas om utställning av ett planförslag (8 kap. 22 §), dvs. kända sakägare, och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd hyresgästorganisation eller hyresgästförening.

Bestämmelser som rör bygganmälan reglerar framför allt relationen mellan byggnadsnämnden, byggherren och den kvalitetsansvarige

Byggsamrådet är det tillfälle då frågor som rör kontroll och tillsyn behandlas. Byggsamrådet är framför allt ett möte mellan byggherren, den som är kvalitetsansvarig och andra som byggnadsnämnden bestämmer ska kallas. Vid behov ska även Arbetsmiljöverket kallas. Försäkringsgivare eller den som svarar för färdigställandeskyddet ska beredas tillfälle att närvara vid samrådet om det behövs en försäkring eller färdigställandeskydd enligt lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m. (9 kap. 7 § PBL).

Rätten att överklaga planer och lov skiljer sig åt

När det gäller beslut om översiktsplaner och andra beslut som överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning kan alla kommunmedlemmar överklaga (13 kap. 1 § PBL).

Beslut om detaljplan och områdesbestämmelser kan överklagas av den som yttrat sig skriftligt senast under utställningen och inte

fått sina synpunkter tillgodosedda om normalt förfarande tillämpas. När det gäller enkelt planförfarande ska synpunkter ha framförts som inte blivit tillgodosedda (13 kap. 5 §). När det gäller ändringar efter utställningen eller efter underrättelsen om enkelt planförfarande har använts får den klaga som påverkats negativt av ändringen. Att beslutet inte tillkommit i laga ordning är alltid grund för ett överklagande. Regeringsrätten har i ett avgörande (RÅ 1991 ref. 80) funnit att bestämmelsen i 13 kap. 5 § avser den fullständiga kretsen som har rätt att överklaga och att var och en som med stöd av 5 kap. 30 § har underrättats om ett planbeslut har rätt att överklaga.

Rätten att överklaga bygglov och andra beslut enligt PBL följer förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens allmänna bestämmelser, dvs. den som beslutet angår, om det går honom emot, har rätt att överklaga.

12.4.3 Utgångspunkter för översynen av rätten att komma till tals

Översynen av talerätten har haft följande utgångspunkter. I kommunens uppgifter ingår att hämta in synpunkter, göra avvägningar och som huvudregel att fatta beslut i politiska organ. Särskilt vid planläggningen är det naturligt att utgå ifrån att kommunerna ska ha dessa uppgifter och också ha tillräcklig kompetens för uppgifterna även fortsättningsvis. När det gäller behovet av att vidga kretsen som ska kunna överklaga beslut enligt PBL finns det anledning att ha en restriktiv inställning. Skälen till detta är flera. Man bör hålla fast vid målsättningen att tyngdpunkten i processen när det gäller bl.a. förankring med berörda och möjligheterna för dessa att påverka beslutsunderlaget och besluten ska ligga tidigt i processen, dvs. inför beslutsfattandet. Det handlar också om att det ska finnas tillräcklig kompetens hos det organ som tar det första beslutet. En restriktiv syn på utvidgning av kretsen som ska kunna överklaga beslut krävs också för att kunna uppnå det övergripande målet att effektivisera beslutsprocessen. I första hand har översynen av rätten att överklaga inriktats på en översyn av bestämmelserna för att säkerställa att PBL tillgodoser Europakonventionens krav och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Syftet med kommitténs förslag är att hitta en balans mellan de olika intressena, dvs. kommunernas handlingsutrymme, behovet av

statlig kontroll i vissa fall och enskilda sakägares rätt till överprövning.

12.4.4 Förslag som har aktualiserats under utredningsarbetet

När det gäller rätten att komma till tals är önskemålen oförenliga. Vissa anser att rätten att komma till tals bör begränsas för att på så sätt korta handläggningstiderna och öka möjligheterna att snabbt få slutliga och lagakraftvunna beslut. Andra anser att vida möjligheter att få insyn och inflytande förbättrar beslutsunderlaget och att den eventuella tidsförlängning som man kan få kännas vid innan beslutsfattandet kan kompenseras av att benägenheten att överklaga minskar. En rätt att överklaga ett beslut anses av många vara en medborgerlig rättighet och ett sätt att säkra riktiga beslut.

I detta sammanhang kan nämnas att i en skrivelse som överlämnats från regeringen till kommittén har det framställts önskemål om att införa en rätt till grupptalan också i PBL.

Plan- och byggutredningen föreslog inget förtydligande avseende sakägarkretsen men däremot att Vägverket skulle ges särskild rätt att överklaga vissa beslut

Plan- och byggutredningen konstaterade i delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) att någon begränsning i den besvärsberättigade kretsens omfattning inte borde göras. Utredningen konstaterade bl.a. att den utvidgning av kretsen som skedde i och med PBL:s införande inte lett till ett så omfattande utnyttjande av besvärsrätten som man hade kunnat befara. I de flesta fall överklagade även sakägare, vilket innebär att det var ganska få beslut som blivit föremål för en överklagandeprocess enbart på grund av besvär från icke-sakägare. Icke-sakägare hade också, enligt den undersökning som utredningen hade genomfört, små möjligheter att vinna framgång med ett överklagande (s. 128 f.).

I samma betänkande föreslog Plan- och byggutredningen att Vägverket skulle få särskild rätt att överklaga bygglov och förhandsbesked i vissa fall. Motivet till detta var att man i förarbetena utgått ifrån att Vägverket hade talerätt avseende beslut om lov till byggnadsföretag invid allmän väg och bl.a. därför upphävde till-

ståndsplikten enligt väglagen, men att domstolar till skillnad mot regeringen inte ansett Vägverket ha sådan rätt utan särskilt stöd i författning. Den lösning som föreslogs innebar att Vägverket skulle ges rätt att överklaga beslut om bygglov eller förhandsbesked som avsåg byggnader eller andra anläggningar samt skyltar ljusanordningar invid allmän väg.

Dessutom föreslog Plan- och byggutredningen en bestämmelse som innebar att rätten att överklaga detaljplanebeslut inte skulle vara ovillkorlig för dem som underrättats om kommunens beslut enligt 5 kap. 30 § PBL (s. 132 f.).

Av remissvaren avseende Plan- och byggutredningens delbetänkande framgår att det var få som hade något att erinra mot förslaget att ge Vägverket talerätt. Några få remissinstanser avstyrkte förslaget eller föreslog ytterligare utredning. Bland svaren kan följande noteras. Boverket ansåg att kommunerna hade tillräcklig kompetens för att beakta trafiksäkerhetsfrågor och att en utvidgning skulle motverka effektiviteten i processen. Naturvårdsverket ansåg att om ändringar övervägdes så borde de grundas på en samlad bedömning av i vilka sammanhang det kan finnas skäl att ge myndigheter uttalad besvärsrätt. Länsstyrelsen i Uppsala län ansåg att förslaget hade en stor principiell betydelse och att talerätten behövde ses över i ett mer övergripande sammanhang. Dessutom såg Länsstyrelsen en risk för att verkens intresse för att engagera sig i de tidiga skedena av planeringsprocessen skulle minska, liksom intresset för att via länsstyrelsen samordna sig med andra sektorsintressen. Några remissinstanser framförde att också Banverket borde ges samma rätt som Vägverket. Fortifikationsverket framförde i sitt remissvar att verket borde få rätt att överklaga beslut eftersom myndigheten förvaltar fastigheter som nästan undantagslöst är ”sådan anläggning för totalförsvaret” som kräver någon form av skydds- eller säkerhetsområde.

I detta sammanhang kan nämnas att också en arbetsgrupp från Banverket har påtalat att trafikverken har ett behov av särskild rätt att överklaga vissa beslut, dvs. beslut som gäller lov och åtgärder inom ett visst avstånd från befintlig eller planerad trafikanordning.

Öka möjligheterna till delaktighet inför beslutsfattandet och utvidga rätten att överklaga för att komma till rätta med felaktiga beslut

Det kan finnas en risk att vissa beslut där frågor som främst har karaktären av samhälleliga intressen har bedöms på ett bristfälligt underlag eller kan anses felaktiga, t.ex. därför att berörda allmänna intressen över huvud taget inte behandlats. Det kan då inte sällan vara så att besluten inte blir överprövade av skälet att det inte finns någon som kan överklaga. Det kan exempelvis gälla tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga i samband med planering av en ny stadsdel. Det kan också gälla lösningar som påverkar de framtida arbetsmöjligheterna, exempelvis rondeller som får en olämplig utformning eller att lastning och lossning av varor inte blir möjlig.

För att minska behovet av åtgärder i efterhand föreslås att möjligheterna till insyn och inflytande förbättras och att rätten att överklaga beslut ses över.

Århuskonventionen och ändringar i MKB-direktivet påverkar miljöorganisationers rätt att överklaga beslut

PBL ger inte miljöorganisationer rätt att överklaga beslut

Nuvarande bestämmelser hindrar inte att miljöorganisationer kommer till tals inför beslutsfattande rörande kommunala planer. Däremot har de ingen rätt att överklaga beslut enligt PBL just i egenskap av organisationer. Utvecklingen i samhället, särskilt utvecklingen inom EU, har medfört att allmänhetens rätt till insyn och inflytande vid beslutsfattande rörande miljön har stärkts. Detta gör att det finns anledning att se över om PBL behöver förändras för att möta denna utveckling.

Riksdagen har beslutat[5] att ratificera Århuskonventionen och samtidigt genomföra vissa lagändringar som ansetts behövliga för att leva upp till åtagandena enligt konventionen och två EG-direktiv som har koppling till konventionen. Ändringarna innebär bl.a. att den grupp av miljöorganisationer som har möjlighet att föra talan mot domar eller beslut enligt miljöbalken har fått en rätt att föra talan mot tillståndsbeslut enligt väglagen, lagen om byg-

[5] bet. 2004/05:MJU11, rskr. 2004/05:193.

gande av järnväg, lagen om inrättande utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, ellagen (1997:857), luftfartslagen (1957:297) och minerallagen (1991:45). Med hänsyn till PBL-kommitténs tidsplan beslutades att Sverige skulle tillträda konventionen med bl.a. en reservation som är kopplad till PBL. Innebörden av reservationen var att tillkännage att regler som ger miljöorganisationer rätt att överklaga med koppling till 5 kap. 18 andra stycket PBL inte kommer att hinna införas förrän senare under år 2005/2006 (prop. 2004/05:65 s. 91, 116 f. och 125 f.) med anledning av PBL-kommitténs arbete.

Genom ändringar i 5 kap. 18 § PBL[6] som trädde i kraft den 1 maj 2005 kommer det att vid detaljplaneläggning avseende vissa särskilt angivna ändamål att krävas att bestämmelserna i miljöbalken rörande miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder ska tillämpas. I samband med ändringarna behandlades inte frågan om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut utan denna fråga var enligt regeringen en uppgift inom ramen för PBL-kommitténs arbete.

Barns, funktionshindrades och andra gruppers möjligheter att komma till tals behöver utvecklas

Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barns rättigheter gör att det finns särskilda skäl att belysa hur barns och ungdomars inflytande över samhällsplaneringen kan komma till uttryck. Motsvarande gäller som en följd av Sveriges aktiva roll inom handikappområdet och kraven enligt FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämställdhet.

De brister som påtalas är ofta att synpunkter från barn och funktionshindrade inte uppmärksammas och att konsekvenserna för dessa blir dåligt belysta.

När det gäller barn har Barnsäkerhetsdelegationen föreslagit att det i PBL ska införas ett nytt stycke i 5 kap. 20 § PBL, dvs. den bestämmelse som reglerar samråd i samband med program eller förslag till detaljplan. I stycket ska enligt förslaget anges att kommu-

[6] prop. 2004/05:59, bet. 2004/05:BoU06 och rskr. 2004/05:169.

nen aktivt ska verka för att även barn ges möjlighet att delta och att deras åsikter tillmäts betydelse[7].

Det har framförts önskemål om att funktionshindrade ska ges särskild rätt att överklaga beslut. Också intresseorganisationer av olika slag har framfört önskemål om särskild rätt att överklaga beslut.

Företrädare för några arbetstagarorganisationer inom Landsorganisationen i Sverige (LO) har uppgett att till följd av att kommunen inte hämtar in synpunkter från organisationer som kan vara berörda inför beslut om planläggning eller lovprövning godkänns i vissa fall lösningar som leder till att man med stöd av annan lagstiftning behöver åtgärda uppkomna problem i efterhand. Till stor del handlar det om invändiga lösningar som i dag behandlas i bygganmälansskedet men det kan också röra tillgängligheten till byggnader.

Använd ny teknik i kontakterna med medborgarna

Kritik har framförts mot att de metoder som används för att informera och engagera medborgarna ibland är ålderdomliga. Kungörande i ortstidningar och anslag på kommunens anslagstavla kan göra det svårt för medborgarna att uppmärksamma informationen. Också möten i stora salar där många olika frågor ska behandlas samtidigt, exempelvis översiktplanen för hela kommunen, gör att det är svårt att skapa ett engagemang. Friare former för samråd och möjligheter att använda Internet i kontakter med medborgarna är önskemål som framförts.

12.4.5 Överväganden och förslag av betydelse för översynen

Rätten att komma till tals handlar om insyn och inflytande och att hitta en rimlig avvägning mellan intresset av att få en överprövning och beslut som kan verkställas snabbt

Rätten att komma till tals handlar bl.a. om möjligheten till insyn och inflytande innan beslut tas, att bidra till en förbättring av beslutsunderlaget och en rätt att överklaga. Kopplat till detta finns

[7] Slutbetänkandet Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling (SOU 2003:127 s. 79 f. och 371 f.).

också kravet på beslut i politiska organ som ett sätt att säkra en förankring bland medborgarna.

Inom framför allt europarätten innebär utvecklingen ökade möjligheter till insyn och inflytande inför beslutsfattande. Det gäller särskilt inom miljörätten där rätten att komma till tals kopplats samman med miljöfrågorna. Till denna fråga återkommer kommittén nedan.

I övrigt kan sägas att tendensen är att det vid varje lagöversyn handlar om att garantera enskildas berörda rätt till domstolsprövning.

PBL är ett regelverk som lägger tyngden vid prövningen i första instans, bl.a. i en strävan att undvika felaktiga beslut och skapa förutsättningar för goda resultat redan från början (se prop. 1985/86:1 s. 354). Denna tyngdpunkt bör ligga fast. Samtidigt kan man inte komma ifrån att det behövs möjligheter att få till stånd överprövningar av besluten i vissa fall. Frågan är vilka som ska kunna aktualisera sådana överprövningar. I dag avgränsas kretsen som kan överklaga på olika sätt beroende på vilken typ av beslut enligt PBL som det är fråga om. Diskussioner om behovet av utvidgningar av kretsen som ska kunna överklaga beslut har främst rört beslut om detaljplaner och har då gällt möjligheterna att också låta olika organisationer eller föreningar få en rätt att överklaga. Föreningar och organisationer, som har väsentligt intresse av planläggningen, kan i nuläget delta vid samråd och har möjligheter att lämna synpunkter i samband med utställning av förslag till detaljplan. Däremot har de inte rätt att överklaga beslut om de inte är markägare eller innehavare av servituts- eller nyttjanderätt. Motivet till detta är att det i första hand är enskilda intressen som ska bevakas genom rätten att överklaga. Därtill kommer den särskilda rätt som staten gett länsstyrelserna, dvs. att bevaka vissa särskilt utpekade samhälleliga intressen såsom områden av riksintresse och miljökvalitetsnormer. Att låta organisationer och föreningar få särskild rätt att överklaga beslut om detaljplan skulle innebära ett avsteg från principen att överprövningsprocessen främst är till för att bevaka enskilda intressen.

Själva tanken i PBL-systemet bygger på att kommunerna har till uppgift att göra de slutliga avvägningarna när det gäller samhällsintressen, att enskilda, såväl fysiska som juridiska personer, kan överklaga för att bevaka sin rätt och att länsstyrelsen, som statens företrädare, bevakar vissa allmänna intressen som kan anses vara av särskild vikt. Denna princip för fördelning av uppgifter finns det inte

anledning att ändra på. Utgångspunkten för de fortsatta analyserna är därför att en utvidgning av kretsen klagoberättigade ska bygga på mycket starka skäl och att avvägningen mellan olika allmänna intressen är en uppgift för kommunerna. Det främsta skälet till detta är att det inte går att bortse ifrån att varje överklagande riskerar att fördröja möjligheterna att få ett slutligt besked. Dessutom är det väsentligt att utgå ifrån att den kommunala planläggningen bygger på ett inflytande för berörda före beslutsfattandet, att kompetens ska finnas hos kommunen, att beslutsfattandet vanligtvis ska ske i politiska organ och att tyngdpunkten i processen bör ligga i skedet före beslut, bl.a. av det skälet att en överprövande myndighet inte kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.

Möjligheterna till insyn och inflytande inför beslut om planer är tillräckliga men behöver utvecklas i den praktiska tillämpningen

Kretsen som involveras inför beslutsfattandet kan anses tillräckligt stor

När det gäller behovet av att närmare ange vilka som ska ges möjlighet till insyn och inflytande i planärenden så blir bedömningen att det i princip är en omöjlig uppgift att ange exakt vilka som ska anses berörda. Skillnaderna beror inte enbart på var i landet planeringen ska ske utan också på typen av område eller projekt. De bestämmelser som finns i dag rörande rätten att komma till tals vid bl.a. utarbetande av planer och i förekommande fall program innebär exempelvis att utöver traditionella sakägare ska sammanslutningar som har ett väsentligt intresse av förslaget beredas tillfälle till samråd. Därmed kan lagstiftaren sägas ha öppnat för att bjuda in olika sammanslutningar för att behandla och belysa olika frågor, bl.a. miljöfrågor och andra frågor av större betydelse. De krav på information till allmänheten som anges i Århuskonventionen, som Sverige har ratificerat, kan anses uppfyllda genom PBL:s omfattande regler för antagande av översiktsplaner och detaljplaner. Allmänheten har även stora möjligheter att påverka och lämna synpunkter på de förslag som finns utställda innan beslut fattas av en kommun. Nuvarande regler i PBL kan således anses uppfylla de krav som finns i konventionen och som i övrigt är rimliga att kräva när det gäller deltagande inför beslut om planläggning enligt PBL.

När det gäller rätten att komma till tals inför beslut om bygglov är kommitténs bedömning att berörda bör underrättas om ansökningar i större utsträckning och motiven till detta utvecklas nedan.

Kommunerna ska satsa mer på nya former av dialog och använda ny teknik när det är lämpligt

Det är framför allt möjligheten att få bidra med kunskaper i tidiga skeden så att beslutsfattarna kan ta hänsyn till synpunkterna som många efterfrågar. Eftersom samhället blivit mer komplext under åren gäller det att hitta former för medverkan och olika sätt att engagera medborgarna i frågor som berör dem. Det gäller särskilt den kommunala planläggningen som gäller markanvändning och berör många både på kort och på lång sikt.

När det gäller formerna för samråd så finns det inga bestämmelser som rör vilken teknik som ska användas. I Svenska Kommunförbundets, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, skrift Hur ser det ut i din kommun? redovisas resultatet av en enkätundersökning som genomfördes under 2004 och där enkäten besvarades av 223 av 290 kommuner. Knappt 80 procent av de kommuner som svarade på enkäten uppgav att de arbetade aktivt med medborgarmedverkan. Av svaren framgår också att kommunerna använder olika former av medborgarmedverkan i samband med översiktsplanering. Det rör sig om studiecirklar, medborgarpaneler, öppna möten, enkäter och interaktivitet via Internet. Öppna möten är den vanligaste formen av medverkan och används i 70 procent av kommunerna. Interaktivitet via Internet var den näst vanligaste dialogformen och användes i 23 procent av kommunerna.

Det har blivit förhållandevis vanligt att information rörande översiktsplaner och detaljplaner är sökbar elektroniskt. Det gör att den blir tillgänglig för medborgarna på ett helt annat sätt än tidigare. Samtidigt är det viktigt att behålla också andra informationsvägar eftersom en stor del av befolkningen inte har tillgång till datorer. Under överskådlig tid kommer det att behövas informationsvägar av olika slag. Det väsentliga är att PBL är neutral när det gäller former för teknik för publicering av information och uppgiftslämnande. Enligt kommitténs uppfattning är den det.

PBL-kommittén vill ge kommunerna större valfrihet när det gäller att bestämma hur dialogen med de berörda går till och i vilka

skeden, se bl.a. avsnitt 6.9.3. Hur dialogen med berörda kan bli bättre och på vilket sätt tekniken kan bidra till detta finns det inte anledning reglera i lagtexten utan det blir upp till kommunerna att arbeta vidare med dessa områden. Genom utveckling i denna riktning kan man därför till stor del komma till rätta med de önskemål som framförts från olika grupper, bland annat funktionshindrade och arbetstagarorganisationer. En särskild fråga i detta sammanhang som det finns anledning att nämna är att kommunerna i vissa situationer kan ha anledning att arbeta aktivt med olika former av underrättelser om samråd och se över formerna för att sprida kännedom om utställningar för att också kunna nå ut till exempelvis fastighetsägare som inte är permanent boende i kommunen.

Utgångspunkten bör vara att medborgare numera allt oftare söker information och som en effekt av detta också i ökad utsträckning vill ha möjligheter att på ett enkelt sätt engagera sig. I detta sammanhang kan tekniken erbjuda nya möjligheter och som tidigare nämnts har många kommuner redan uppmärksammat denna möjlighet.

Dessutom pågår det flera utvecklingsprojekt bl.a. under ledning av Lantmäteriet med inriktning mot att öka de elektroniska tjänsterna med koppling till byggandet. Resultaten av dessa projekt bör följas upp.

Personuppgiftslagen kan begränsa möjligheterna till elektronisk bearbetning av informationen

Det finns inget som hindrar att information lämnas elektroniskt i PBL-ärenden. Det som däremot kan ställa till vissa problem är att möjligheterna att bearbeta informationen om inte personerna ger sitt medgivande. Personuppgiftslagen utgår ifrån att samtycke krävs för bearbetning utom i några särskilt utpekade situationer. Behandling av uppgifter kan ske även utan samtycke om behandlingen är nödvändig bl.a. för att det är en uppgift av allmänt intresse som ska genomföras eller man utför en uppgift i samband med myndighetsutövning. I nuläget är det tveksamt om en bearbetning i PBL-ärenden är av det slag som anges som undantag från krav på samtycke. Troligen skulle det krävas särskilt stöd i förordning för bearbetningen. Ett alternativ är att avidentifiera informationen före behandling.

Ökade krav på den kommunala hanteringen och på innehållet i kommunala beslut kan vara alternativ till särskild rätt att överklaga

Med kommunernas uppgifter att planlägga användningen av mark och vatten och fatta beslut enligt PBL följer också ett ansvar för att utföra uppgiften på ett sätt som håller hög kvalitet. I Norge har man exempelvis valt att stärka ansvaret för att tillgodose barns intressen genom att det i lagen finns angivet att varje kommun ska ha en särskild utpekad ansvarig för att tillvarata barns intressen i den fysiska planeringen. Den svenska modellen bygger på att det är en kommunal angelägenhet att besluta om den inre organisationen. Det innebär att kommunerna själva ska se till att de har tillräcklig kompetens inom organisationen eller i vart fall tillgång till kompetens. Kommunerna har också i uppgift att samråda med berörda bl.a. för att ge möjlighet till insyn och påverkan och på annat sätt förbättra beslutsunderlaget. Dessutom är en viktig kommunal uppgift att göra avvägningar mellan olika intressen och avvägningar mellan olika lösningar samt att bedöma konsekvenserna av olika beslut.

Ett sätt att öka medborgarnas vilja att acceptera besluten kan vara att stärka kraven på beslutsunderlagen och beslutens innehåll. Det finns ett behov av hänsynstagande till olika gruppers skilda önskemål, värderingar och behov, att skapa goda livsmiljöer och säkra att olika perspektiv beaktas. Exempelvis kan det handla om att i vissa fall fånga in olika aspekter som är beroende av kön, skillnader beroende på ålder och ursprung och att se till olika gruppers behov, exempelvis funktionshindrades behov. Planeringens syfte är att få fram ett bra beslutsunderlag för att kunna bedöma konsekvenser för olika enskilda och grupper. Genom att ge kommuninnevånare, brukare och andra intressenter en möjlighet till insyn och påverkan ökar förutsättningarna att skapa en trovärdighet och en förståelse för de beslut som fattas. Man bör dock vara medveten om att de allra flesta fallen innebär att göra avvägningar och att alla inte blir nöjda, men öppenhet kan sannolikt bidra till ökad förståelse.

FN:s konvention om barns rättigheter och FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet för människor med nedsatt funktionsnedsättning strävar efter att jämställa barn och personer med funktionsnedsättning med andra medborgare i samhället. I Sveriges åtagande ligger att med utgångspunkt i konventionen och standard-

reglerna se över hur det inflytande som barn, unga och personer med funktionsnedsättning ska ha rätt till ska tillgodoses i PBL. I PBL är planläggningen en process som baseras på flera steg som har till syfte att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan och samtidigt skapa en förståelse för den planläggning som avses. Processen ser vanligtvis ut på följande sätt. Samråd sker med berörda, förslaget ställs ut, synpunkter som kommer in ställs samman och sedan beslutar ett politiskt organ, vanligtvis kommunfullmäktige, i ärendet. Synpunkter behöver därför inhämtas och bedömningar av olika effekter göras i ett tidigt skede. När det gäller barns och funktionshindrades perspektiv är det framför allt en tydlig lagstiftning avseende vilka krav som ska tillgodoses, ett bra beslutsunderlag och tydlighet när det gäller analyser och bedömningar av konsekvenserna för dessa grupper som efterfrågas.

Mycket av den kritik som framförts rör just svårigheterna att bedöma konsekvenserna ur olika aspekter och för den enskilde att få en uppfattning om det han eller hon har fört fram på något sätt påverkat beslutsfattandet. Detta gäller särskilt beslut om planläggning. Vissa av kommitténs förslag kommer att göra att dessa önskemål kan tillgodoses, exempelvis utryckliga krav på konsekvensbeskrivningar för översiktsplaner, där miljökonsekvensbeskrivningen kan vara en del, se bl.a. avsnitt 6.8.3. Barnsäkerhetsdelegationen föreslog förtydliganden avseende samråd med barn i samband med program eller förslag till detaljplan eller områdesbestämmelser för att säkerställa ett aktivt kommunalt arbete med att hämta in synpunkter från barn och ett hänsynstagande till de åsikter som framförs från barn vid sådana samråd.

I första hand är det tillämpningen som behöver förbättras. Genom kommitténs förslag till ändringar av de materiella bestämmelserna och en förbättrad tillämpning bör man kunna värna det kommunala handlingsutrymmet och samtidigt på ett bättre sätt tillgodose angelägna samhällsintressen. Detta utan att vidga rätten att överklaga beslut eller på annat sätt ändra lagstiftningen när det gäller handläggningen. Därmed har man också möjlighet att uppfylla kraven att ha en effektiv beslutsprocess, låta tyngden i processen ligga i de tidiga skedena och behålla det kommunala ansvaret för att göra avvägningar rörande allmänna intressen.

Också när det gäller bygglovprövningen finns det anledning att påpeka att det är en kommunal angelägenhet att beakta skilda aspekter som rör enskilda och därmed också bl.a. barns, funktionshindrades och andra gruppers behov. De olika aspekterna och be-

hoven ur ett allmänt perspektiv bör därför kunna tillgodoses utan att utvidga rätten att överklaga beslut.

Några särskilda regler när det gäller hänsynstaganden till vissa framförda synpunkter anses därför inte behövas.

Rätten till insyn och rätten att överklaga kräver ändringar i lagstiftningen i några fall

Kommittén anser att systemet när det gäller möjligheterna till insyn och inflytande och rätten att få till stånd överprövningar av beslut i princip håller. Enligt kommittén behövs det emellertid vissa ändringar i PBL för att säkra rätten till insyn och inflytande, bl.a. i en strävan att få bygglov att vinna laga kraft, för att ge stöd i lag för den praxis som utvecklats och för att uppfylla internationella åtaganden. Kommitténs förslag till lagändringar är följande.

- 8 kap. 22 och 27 §§ ändras för att öka kraven på underrättelser inför beslut om bygglov och delgivning av sådana beslut.
- I 13 kap. 4 § införs en bestämmelse som anger att beslutet ska angå den som överklagar och gå honom eller henne emot.
- I 13 kap. 4 § införs bestämmelser som ger statliga myndigheter i egenskap av sakägare och kommuner som är berörda lagstöd avseende rätten att överklaga. Ideella organisationer som har en rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken ges i samma paragraf en rätt överklaga vissa beslut.
- Den särskilda regleringen som rör rätten att överklaga planer och som blir ett komplement till 4 § och som finns i 5 § justeras språkligt.
- Den särskilda bestämmelsen i 13 kap. 7 § som anger vissa myndigheters rätt att överklaga tas bort.
- Som en följd av omflyttningarna i kapitlet flyttas nuvarande 3 § och föreslås fortsättningsvis blir 6 §.

De överväganden som ligger till grund för de föreslagna förändringarna avseende bygglov och rätten att överklaga utvecklas närmare i de följande avsnitten, dvs. avsnitt 12.4.6–12.4.9.

12.4.6 Överväganden och förslag om ökad delaktighet inför beslut om bygglov och ändringar för att få fler lov att vinna laga kraft

Vidgade möjligheter till insyn och påverkan för berörda inför beslut om bygglov

Prövningen enligt PBL rör normalt förändringar när det gäller markanvändning och byggande samt tillåtligheten av och kraven på olika åtgärder som innebär sådana förändringar. Berörd av prövningen är i första hand den som vill genomföra en åtgärd som prövningen avser, dvs. sökanden i ärendet. Också den som t.ex. bor eller äger mark i omedelbar anslutning till den plats där en åtgärd avses genomföras är emellertid ofta berörd på ett sådant sätt att han bör ha möjlighet att kunna tillvarata sin intressen i samband med prövningen, s.k. sakägare. Det innebär att den enskilde behöver kunna få framföra synpunkter innan beslut fattas, att han eller hon bör kunna få information om att beslut fattats och ha en möjlighet att kunna överklaga i de delar som berör honom eller henne.

Förvaltningslagen (1986:223, FL) reglerar generellt frågor av det slag som senast berörts. I 16 och 17 §§ regleras parters rätt att få del av uppgifter och att få tillfälle att framföra sina synpunkter innan beslut fattas. I 21 § finns bestämmelser om parts rätt att få underrättelse om det beslut som fattats och som berör honom. Dessa bestämmelser gäller inte om det finns särskilda avvikande bestämmelser och det gör det i detta fall i 8 kap. 22 § PBL.

I 8 kap. 22 § finns vissa särskilda bestämmelser om vem som ska höras vid handläggningen av lovärenden. Bestämmelserna innebär i vissa avseenden en inskränkning i förhållande till vad som gäller enligt förvaltningslagen. I bestämmelsens första stycke anges först vilka som ska höras innan lov lämnas. I det sammanhanget anges ”kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2”. Så långt kan bestämmelsen delvis ses som en utvidgning av den krets som ska höras enligt förvaltningslagens generella bestämmelser, även om begränsningen till kända personer och organisationer närmast innebär en inskränkning.

I första styckets fortsättning innebär bestämmelsens utformning emellertid att underrättelseskyldigheten begränsas till vissa situationer. Underrättelse behöver således endast ske ”om åtgärden

1. innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller
2. skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser." I andra fall än de som räknats upp behöver byggnadsnämnden således inte höra part även om det i det enskilda fallet är uppenbart att han berörs av den åtgärd ärendet gäller.

I andra stycket anges att underrättelse i vissa fall får ske genom kungörande på särskilt angivet sätt. I tredje stycket anges att ärenden om lov inte får avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Också i det senast angivna avseendet innebär bestämmelsen en inskränkning i förhållande till förvaltningslagens regler så till vida att andra parter än sökanden inte behöver underrättas och ges tillfälle att yttra sig över vad som tillförts ärendet, även om det berör dem och innebär att ärendet går dem emot.

I PBL-propositionen (prop. 1985/86:1 s. 730 f.) redovisas regeringens utgångspunkter för den valda regleringen. Av texten framgår att avsikten är att den särskilda regleringen i 8 kap. 22 § PBL ska gälla exklusivt och således ersätta förvaltningslagens allmänna regler. Vidare framgår att syftet med regleringen är att förfarandet inte ska bli alltför tungrott och resurskrävande. En tanke är vidare att när det gäller åtgärder som stämmer överens med detaljplan eller områdesbestämmelser har sakägarna redan haft tillfälle att vid planens eller områdesbestämmelsernas tillkomst tillvarata sina intressen.

Den nuvarande regleringen i 8 kap. 22 § innebär i många fall att den som vid en normal bedömning är att betrakta som part i ett ärende inte hörs innan ett beslut som berör honom fattas. Eftersom han enligt 8 kap. 27 § inte heller behöver underrättas om beslutet när han inte yttrat sig kommer han normalt inte att få kännedom om beslutet innan det börjar verkställas. Han kan emellertid fortfarande ha rätt att överklaga.

Eftersom han inte delgivits börjar någon besvärstid inte att löpa och ett överklagande kan därför komma sent till nackdel för både berörda enskilda parter och för prövande myndigheter.

Problemet med nuvarande reglering i PBL ligger emellertid redan i att låta vad som betecknas som en "avvikelse" vara utgångspunk-

ten för om en sakägare ska höras eller inte. Bakom detta ligger som nämnts tanken att underrättelse bör kunna undvaras om åtgärden stämmer överens med planen, eftersom sakägarna ju då har kunnat få frågan prövad redan vid planens tillkomst (prop. 1985/86:1 s. 732). Om planen är relativt detaljerad och dessutom aktuell kan denna utgångspunkt kanske vara riktig. Däremot stämmer ofta inte utgångspunkten om det t.ex. gäller en äldre, inaktuell plan. Den åtgärd, som exempelvis en ny fastighetsägare vill göra, kan då framstå som klart avvikande inom planområdet med hänsyn till hur detta under åren har utvecklats. Den behöver trots detta inte innebära en avvikelse från några planbestämmelser. Situationen kan vara likartad även i det fallet där planen är relativt ny men ändå reglerar frågor om utformning eller placering av bebyggelse på ett relativt öppet eller flexibelt sätt och kanske t.o.m. lämnar visst utrymme för olika möjligheter att använda visst markområde. Situationen kan då vara sådan att den aktuella åtgärden visserligen inte direkt strider mot vad som anges i planens bestämmelser och därmed inte anses utgöra en avvikelse från planen. Samtidigt behöver åtgärden aldrig ha närmare prövats i plansammanhanget.

Den beskrivning av förhållandet mellan vad som prövas i planskedet och vad som kan återstå i bygglovsskedet, som finns i förarbetena till bestämmelsen i 8 kap. 22 §, nämligen att sådana åtgärder som aktualiseras vid bygglovet och som inte innebär avvikelser får förutsättas ha prövats redan vid planens tillkomst innebär således en alltför stor förenkling. I många fall är det mera naturligt att se det så att lovprövningen kompletterar eller fyller ut den prövning som skett i plansammanhang. Också i dessa fall kan sakägare beröras och har möjlighet att överklaga. Det är då varken konsekvent eller ändamålsenligt att de inte får möjlighet att yttra sig redan innan bygglov lämnas.

Mot bakgrund av vad som tidigare redovisats är det svårt att se att det finns skäl att behålla denna inskränkande särreglering. Syftet att handläggningen därmed skulle bli mindre tungrodd motverkas uppenbart genom den rättsosäkerhet som blivit följden. För att undvika senare problem hör många byggnadsnämnder också sakägare i större utsträckning än vad bestämmelserna tvingar dem till.

Starka skäl talar således för att huvudprinciperna i förvaltningslagen ska gälla också i nu berörda avseenden för lovärenden enligt PBL. Ett sätt att åstadkomma detta är att helt ta bort bestämmelsen i 8 kap. 22 § PBL, vilket innebär att förvaltningslagens regler automatiskt kommer att gälla. 8 kap. 22 § innehåller emellertid särregler

också i vissa andra avseenden än vad som här berörts. Det gäller dels vilka som ska höras vid sidan om sakägare, dels formerna för underrättelse i vissa fall. Skäl att ändra bestämmelserna i dessa avseenden har inte framkommit. Kommittén föreslår därför nu i stället att 8 kap. 22 § ändras på sådant sätt att den kommer att stämma överens med förvaltningslagens regler när det gäller hörande av sakägare och att part ska få del av det som tillförs ärendet och möjlighet att yttra sig över det.

Skärpta krav på underrättelse om lämnade bygglov för att få besluten att vinna laga kraft

Som tidigare berörts innebär också bestämmelserna i 8 kap. 27 §, som anger när och hur underrättelse om lovbeslut ska lämnas, vissa avvikelser i förhållande till förvaltningslagens generella reglering. Enligt 21 § förvaltningslagen ska part underrättas om det inte är uppenbart obehövligt. Enligt 8 kap. 27 § PBL ska sökanden alltid underrättas men annan part endast om han yttrat sig i ärendet och om det inte är uppenbart obehövligt. Om den föreslagna ändringen i 8 kap. 22 § leder till att sakägare alltid hörs i lovärenden kommer berörd part att ha möjlighet att yttra sig i de fall då han anser sig berörd. Den begränsning av underrättelseskyldigheten, som finns i 8 kap. 27 §, till att gälla sådana parter som yttrat sig innebär därmed ett mindre problem än i dag. Det kan ändå ifrågasättas om begränsningen till part som yttrat sig i ärendet är tillräckligt motiverad. Varje form av inskränkning av skyldigheten att underrätta personer som ändå tillhör den krets som har rätt att överklaga innebär ju bara risker för att det ändå kommer ett överklagande men vid ett senare tillfälle. Förslaget är därför att denna inskränkning tas bort genom att bestämmelsen utformas på det sättet att underrättelse normalt ska ske både till sökanden och annan part.

Genom förslaget anpassas underrättelseskyldigheten enligt 8 kap. 27 § till huvudprincipen i förvaltningslagen på motsvarande sätt som tidigare föreslagits när det gäller bestämmelsen i 8 kap. 22 § om parts rätt att få del av handlingar och möjligheter att yttra sig. Den möjligt som ändå finns att låta bli en underrättelse om det är uppenbart obehövligt bör vara tillräcklig.

Fortfarande finns emellertid det problemet kvar att den krets som har rätt att överklaga i många bygglovsärenden kan vara vidare än den krets som enligt bestämmelsen ska få underrättelse om be-

slutet. Detta sammanhänger med svårigheten att avgränsa vilka personer som kan anses vara så berörda av beslut enligt PBL att de har rätt att överklaga. Det skulle föra för långt att här närmare gå in på den praxis som finns i denna fråga. Huvudprincipen i lovärenden kan dock sägas vara att ägare till fastighet som direkt gränsar till den fastighet lovet gäller alltid anses vara sakägare. I vad mån ägare till närliggande fastigheter i övrigt har rätt att klaga får bedömas med utgångspunkt i om de med hänsyn till byggföretagets art och omfattning samt förhållandena på platsen m.m. kan anses särskilt berörda. Detta har inneburit att kretsen besvärsberättigade blivit relativt vidsträckt bl.a. runt sådana anläggningar som vindkraftverk och radiomaster.

Att lösa problemet genom att precisera eller begränsa den krets som ska ha rätt att överklaga i lovärenden torde inte vara en framkomlig väg. De vägar som i stället står till buds i sådana ärenden, där problem kan tänkas uppkomma, förefaller i första hand vara att i större utsträckning använda underrättelseförfaranden som täcker dels in hela den obestämda krets som skulle kunna vara berörd av beslutet, dels dessutom säkerställer att en överklagandetid börjar löpa. Det kommer då i många fall att handla om kungörelsedelgivning. I dag anges i 8 kap. 27 § andra stycket att underrättelse får ske genom delgivning. Något tvång att använda sådant förfarande finns dock inte. Ytterligare en väg skulle kunna vara att överväga att också i lovärenden ha en ordning liknande den som gäller för detaljplaner och som innebär att formerna för tillkännagivande av besluten regleras i särskild ordning i lagen och att tiden för överklagande kopplas till sådant tillkännagivande.

Genom förfaranden av det slag som senast berörts kan man få rimliga garantier för att en överklagandetid börjar löpa relativt snart efter ett lovbeslut och för att beslutet därmed också vinner laga kraft inom en snar tid om ingen överklagar. Säkerheten för sökanden i lovärenden skulle därmed öka avsevärt. Nackdelarna är ett förfarande som i många, kanske flertalet, fall är onödigt omständligt och som innebär betydande kostnader för kommunen. Ytterligare en nackdel är att risken för rättsförluster för sakägare kan öka om de inte får underrättelser direkt till sig utan tvingas bevaka kommunala anslagstavlor och vissa tidningar.

Det har inte varit möjligt att göra några egentliga undersökningar när det gäller omfattningen av problemet med långa, obestämda besvärstider och därav följande osäkerheter för bygglovssökande. Eftersom antalet lovärenden totalt är så stort är det dock

sannolikt att andelen ärenden där verkliga problem uppkommer är relativt begränsad. Att för lovärenden generellt införa en ordning för tillkännagivande av det slag som gäller för planer förefaller inte motiverat. När det gäller planer berörs regelmässigt ett stort antal personer, varav de flesta ändå inte på samma påtagliga sätt som den som är sakägare i ett lovärende. I lovärenden är det sannolikt i flertalet fall en mycket begränsad krets som berörs. Om man vill behålla ett så enkelt förfarande som möjligt i det stora antalet ärenden talar övervägande skäl för att i lovärenden ha kvar den ordning som utgår från att endast kända parter normalt underrättas. Vad som skulle kunna övervägas är om delgivning bör tillämpas i större utsträckning än i dag. Gällande bestämmelser möjliggör dock delgivning så snart det föreligger skäl. För fall där antalet berörda och därmed tänkbara klagande är stort och obestämt ger också bestämmelserna om kungörelsedelgivning de möjligheter som behövs för att fånga in hela den krets det handlar om.

Det är knappast möjligt att finna en reglering av frågan om lämpliga former för underrättelse om lovbeslut som tillgodoser alla de motstridiga krav som finns. Nuvarande bestämmelser i 8 kap. 27 § kan ses som en flexibel reglering där det direkta kravet på byggnadsnämnden att underrätta tänkbara berörda är lågt ställt. Efter de ovan föreslagna ändringarna avseende såväl 8 kap. 22 § som 8 kap. 27 § skulle bestämmelserna dock innebära, att berörd sakägare normalt ska få den underrättelse han behöver för att kunna bevaka sin rätt. I övrigt är kravet på underrättelser begränsat, vilket möjliggör ett enkelt förfarande i enkla ärenden. Samtidigt kan, som nämnts, underrättelse också ske i former som säkerställer att ett lovbeslut vinner laga kraft inom rimlig tid. Detta förfarande, dvs. delgivning, kan användas i de fall där det bedöms lämpligt eller nödvändigt. Problemet synes snarast vara att de olika förfaranden som delgivningslagen erbjuder inte används.

Den ordning som nu ibland i stället förekommer, nämligen att kommunen underrättar en begränsad krets enligt lagens minimikrav och rekommenderar sökanden att själv informera också andra som skulle tänkas vilja överklaga är uppenbart inte lämplig. Den skapar oklarhet när det gäller myndigheters och enskildas roller och innebär snarast ökad rättsosäkerhet. Justitieombudsmannen, JO, har också riktat skarp kritik mot en byggnadsnämnd som handlat på detta sätt (JO:s beslut den 4 mars 1994, JO dnr 905–1993).

Det är inte osannolikt att ett motstånd mot att i högre grad använda delgivning, där sådan i och för sig är motiverad, beror på att kommunen därmed åsamkas större kostnader än vid enklare former för underrättelse. Även om delgivningslagen inte medger att delgivningskostnaden i det enskilda fallet läggs på sökanden bör sannolikt bestämmelserna i 11 kap. 5 § ändå innebära att kommunen kan täcka sina kostnader genom den avgift som kan tas ut i ärenden om lov.

Slutsatsen i det föregående är således att gällande regler i 8 kap. 27 § ger kommunen lämpliga möjligheter att variera formerna för underrättelse med hänsyn till omständigheterna i olika ärenden. Situationen är ändå inte tillfredsställande för den sökande, som vill vara säker på att han har ett lov som vunnit laga kraft innan han börjar bygga. Det är ju kommunen som helt disponerar över formerna för underrättelse. Det finns därför skäl att skärpa kravet på delgivning så att det *ska* vara en skyldighet för kommunen att delge beslut *om det inte är obehövligt*, i stället för som i dag att kommunen *får* underrätta genom delgivning. Kommittén föreslår att bestämmelsen i 8 kap. 27 § ändras på detta sätt.

12.4.7 Överväganden och förslag om enskilds rätt att överklaga beslut

Okynnesöverklaganden kan inte definieras i lag

Vid flera tillfällen har förslag framförts om att begränsa kretsen som har rätt att överklaga beslut enligt PBL. Begreppet okynnesöverklagande används ofta i samband med dessa diskussioner. Vad som är ett överklagande av okynne är i hög grad präglat av en subjektiv uppfattning. Det som betraktas som okynne av en part kan anses vara en väsentlig grund för en annan och enbart det förhållande att man inte får framgång med sitt överklagande i en överinstans kan inte tas till intäkt för att man inte hade fog för sitt överklagande. Det saknas belägg för att s.k. okynnesöverklaganden orsakar mycket merarbete. Ofta är det flera som överklagar samma beslut och de grunder som åberopas kan ha olika tyngd. Men givetvis kan det förekomma att en enskild överklagar ett beslut väl medveten om att överklagandet inte kommer att leda till ändrat beslut utan enbart för att förhindra att beslutet vinner laga kraft. Problem av detta slag bör man emellertid i första hand möta genom att den

överprövande myndigheten avgör hanteringsordningen avseende överklagandena utifrån en bedömning av om det finns grund för överklagandet eller inte. Eventuellt kan också handläggningen prioriteras utifrån tyngden i argumenteringen.

När det gäller sakägarkretsen är den svår att definiera mer exakt. Att den som klagar också ska vara berörd kan vara en rimlig utgångspunkt, men närmare kommer man troligen inte om detta ska regleras i lagtext. Bedömningen av vem som ska anses vara berörd blir sedan beroende av förhållandena i det enskilda fallet.

Kommittén delar Plan- och byggutredningens bedömning att det inte finns anledning att tillmötesgå sådana propåer som syftar till att inskränka möjligheterna att överklaga och skälen till detta är bl.a. följande.

När det gäller de rättsverkande planerna, dvs. i huvudsak detaljplaner, är det i första hand fastighetsägare som överklagar besluten. Dessutom förekommer det att bostadsrättshavare, hyresgäster och boende överklagar. Det är mer sällsynt att hyresgästorganisationer klagar i planärenden. Att just hyresgästorganisationer gavs samma rätt som sakägare motiverades med att de boende borde garanteras möjligheter till god information och att hyresgästorganisationer därmed i likhet med fastighetsägare borde beredas tillfälle till samråd och få kallelse till utställning av planförslag. Därigenom betonades också enligt departementschefen betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende (prop. 1985/86:1 s. 79 f.). Dessutom krävs att de utpekade ska ha yttrat sig senast under utställningen om normalt planförfarande använts.

När det gäller beslut om bygglov är det den som beslutet angår om det går honom eller henne emot som ska kunna överklaga. Därmed har man fått en avgränsning av kretsen som kan anses rimlig.

Vägledande avgöranden bör, med hänsyn till att förhållandena är så olika i de enskilda ärendena, därför även fortsättningsvis vara till stöd för tillämpningen avseende avgränsningen av vem som är berörd sakägare.

Det bör inte införas bestämmelser om grupptalan i PBL

Det har i en skrivelse som överlämnats från regeringen till kommittén framförts önskemål om att införa bestämmelser om grupptalan i PBL. Grupptalan infördes som ett komplement till rätte-

gångsbalkens regler den 1 januari 2003[8]. Syftet med bestämmelserna var att möjliggöra för större grupper människor med likadana eller likartade anspråk att driva processer. Problemet hade tidigare varit att enskilda avstått från att inleda processer för att kostnaderna för att driva processen för den enskilde skulle överstiga det ekonomiska värdet, exempelvis fel på en vara som sålts till många. Som ett andra hinder uppgavs vara att anspråkshavaren på grund av psykologiska, sociala eller andra icke-rättsliga faktorer inte känner till rättskränkningen eller saknar mod, kraft eller vilja att hävda sin rätt. Ett tredje hinder var de processuella regler och principer som endast undantagsvis tillåter någon att utan uppdrag processa för att tillgodose annat än sin personliga rätt.

Beslut om detaljplaner kan tänkas vara den typ av beslut som i störst utsträckning skulle aktualisera frågan om grupptalan. Planläggning för ett större område med rättsverkan kan påverka förhållandena för en stor krets boende inom området. Genom bestämmelserna om samråd och utställning har de boende och andra möjlighet att tidigt få insyn i arbetet med planläggning och kan redan inför beslutsfattandet lämna sina synpunkter. När sedan planen antagits kan den få konsekvenser för flera berörda. Kommitténs bedömning är dock att det oftast inte är fråga om att stora grupper drabbas av effekter på samma sätt som för de exempel som anges när det gäller grupptalan, dvs. felaktiga varor, en researrangör som inte lever upp till löften i sin marknadsföring, en leasinggivare som använder oskäliga avtalsvillkor. Dessutom kostar det inte något att överklaga och genom den skyldighet som överprövande myndigheter har att utreda ärendet kan kostnaderna inte vara ett hinder för att driva processerna.

Inte heller motivet att den enskilde inte har förmåga att hävda sin rätt är tillräckligt starkt vid en process avseende ett PBL-ärende eftersom den överprövande myndigheten bl.a. har ett visst utredningsansvar. När det sedan gäller det tredje hindret som man ville undanröja med lagen om grupptalan att man skulle underlätta att någon skulle få i uppdrag att processa för att tillgodose annat än sin personliga rätt så är kommitténs uppfattning att detta behov inte kan anses tillräckligt starkt i PBL. Skälet till detta är att PBL:s beslutsprocess, särskilt processen fram till beslut om detaljplaner, bygger på en medverkan från den berördas och andras sida och att besluten fattas i politiska organ. Att säkerställa ett gott underlag

[8] lagen (2002:599) om grupprättegång, prop. 2001/02:107, bet. 2001/02:JuU16, rskr. 2001/02:246.

inför beslutsfattandet är viktigt. Ska man kunna uppfylla kravet på en effektiv process får det emellertid anses vara rimligt att den som överklagar också ska göra det utifrån önskemålet att tillgodose egna intressen. Naturligtvis finns det inget som hindrar att den enskilde låter ett ombud agera i ärendet, men det bör krävas att ombudet agerar utifrån en fullmakt.

När det gäller beslut om översiktsplan och andra beslut som inte innebär myndighetsutövning och därför överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning är det överensstämmelsen med gällande lag som prövas. Ett sådant system lämpar sig inte för grupptalan bl.a. av det skälet att besluten inte har någon rättsverkan mot enskilda och överprövningens omfattning är begränsad. När det gäller beslut om bygglov och andra beslut enligt PBL kan de inte anses ge effekter på ett sådant sätt för en stor grupp människor som bestämmelserna om grupptalan utgår ifrån. Skälet till detta är bl.a. att när det gäller prövningen av om ett beviljat bygglov medför betydande olägenheter för de enskilda krävs en individuell prövning. Också andra överklagbara beslut enligt PBL ger främst individuell påverkan.

Beslut enligt PBL är enligt kommitténs bedömning inte av sådan art och omfattning att de kräver att möjlighet till grupptalan skapas. Dessutom kan man nå i stort sett samma resultat genom att utnyttja möjligheten att ge fullmakt till någon.

Det ska finnas en koppling mellan de som yttrar sig, är berörda och kan överklaga planärenden

Vem som ska ha rätt att överklaga beslut enligt PBL är för närvarande otydligt i vissa delar. Det gäller inte minst enskildas rätt att överklaga beslut om planer enligt 13 kap. 5 § PBL. Regeringsrätten har i ett vägledande avgörande gjort bedömningen att de allmänna bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen har begränsats genom särskilda bestämmelser i PBL (RÅ 1991 ref. 80). De regler som Regeringsrätten syftade på var 13 kap. 5 § PBL som tillsammans med bestämmelserna i 5 kap. 30 § avseende underrättelse om planbeslut, ansågs utgöra en särskild och fullständig reglering av den krets som har rätt att överklaga planbeslut. Konsekvensen av den tolkningen blev att var och en som på grund av bestämmelserna i 5 kap. 30 § av kommunen har underrättats om ett planbeslut också anses ha rätt att överklaga beslutet. Exempelvis har regeringen där-

efter funnit att Föreningen Karlstad Lever, Miljöpartiet de Gröna och Rönninge intresseförening har haft talerätt eftersom de blivit underrättade enligt 5 kap. 30 § (M91/2956/9, M92/2983/9 och M93/567/9).

Utgången i Regeringsrättsavgörandet och tolkningen av avgörandet har lett till oönskade konsekvenser. Därför föreslog Plan- och byggutredningen i delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) att en ny bestämmelse skulle införas i 5 kap. PBL, 30 a §, som skulle ange att 22 § förvaltningslagen skulle gälla oavsett vad som stadgades i 30 §, dvs. beslutet skulle angå den enskilde och gå honom emot. Det föreslogs inga ändringar i övrigt som rör talerätten i denna del.

När det gäller beslut om detaljplaner kan det vara rimligt att det är de boende inom planområdet och de som på något sätt som enskilda är berörda som kan få en överprövning till stånd. En så vid krets som för laglighetsprövningen, dvs. alla kommunmedlemmar, förefaller inte rimlig eftersom det är de som blir berörda som bör kunna ifrågasätta ett besluts riktighet och inte kommunmedlemmar i gemen. Skälen till detta är bland annat att detaljplanerna innebär rättsverkningar endast för vissa enskilda och då är det endast de berörda som bör kunna ifrågasätta den rättsverkan som beslutet har. Dessutom talar effektivitetsskäl för att kretsen som får överklaga bör vara begränsad. Vidare bör endast den som är berörd kunna ange formella fel som grund för ett upphävande av beslutet.

Kravet på aktivitet före beslutsfattandet för att få rätt att få till stånd en överprövning kan anses vara rimligt, särskilt med tanke på att det är ett beslut i en politisk församling som fattas och att överprövande myndighet inte kan ändra beslutet. Att det dessutom ska krävas att klaganden är berörd och att beslutet ska gå klaganden emot är en allmän princip vid all typ av överprövning som också uttryckligen bör gälla också beslut enligt PBL. En sådan bestämmelse kan också förenas med preciseringar som innebär att man anger myndigheter eller kriterier för vilka myndigheter som ska ha särskild rätt att överklaga vissa beslut och eventuellt också miljöorganisationer om de ska anses ha rätt att överklaga vissa beslut (se nedan). På så sätt tydliggör och begränsar man det krets som bör kunna få beslut överprövade.

När det gäller möjligheterna att träda in i processen efter ett fastighetsägarbyte bör nuvarande praxis gälla även fortsättningsvis. Det innebär att om den föregående fastighetsägaren under utställningen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda så får en

ny ägare anses ha rätt att ta över den klagorätt som tillkom tidigare ägare (regeringens beslut den 18 september 1997, In97/2002/PL). Detsamma gäller beslut om bygglov (RÅ 1995 ref. 50).

Kommittén föreslår att kravet på att en som vill överklaga ett beslut ska vara berörd och att beslutet ska gå honom eller henne emot inför som ett första stycket i den nya 13 kap. 4 §.

12.4.8 Överväganden och förslag om statliga myndigheters och kommuners rätt att överklaga beslut

Staten föreslås få en uttrycklig rätt att överklaga i egenskap av sakägare och rätten att överklaga med stöd av 13 kap. 7 § föreslås slopad

Länsstyrelsens och de centrala myndigheternas roller vid bevakningen av de allmänna intressena berörs kortfattat i avsnitt 16.1.2 i förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 334–336). Det framgår där att syftet med regleringen i 12 kap. är att länsstyrelsen ska ges en stark ställning som det samordnande organet på den statliga sidan med en uppgift att självständigt agera för statens räkning i beslutsprocessen. Andra statliga myndigheter ska inte kunna få överklaga länsstyrelsens beslut i frågor som rör den statliga kontrollen. Den mycket begränsade möjlighet att agera som statliga sektorsmyndigheter kan ha i dessa avseenden inskränker sig enligt propositionen till att de kan begära att regeringen utfärdar planföreläggande. Med den tydliga rollfördelning på den statliga sidan vad gäller ingripanden enligt 12 kap. PBL, som framgår av propositionen, är det naturligt att olika sektorsmyndigheter inte heller genom överklagande enligt 13 kap. PBL ska kunna få till stånd en ytterligare prövning av hur olika allmänna intressen behandlats.

Av uttalanden i specialmotiveringen i förarbetena till PBL (prop. 1985/86:1 s. 800) framgår emellertid att den angivna rollfördelningen endast avses gälla bevakningen av statliga intressen av mera allmän karaktär gällande markanvändningen. I propositionen anförs således följande:

> Det bör vidare framhållas att den prövning som kan ske med stöd av 12 kap. inte är avsedd för fall där staten uppträder som markägare eller sakägare i övrigt. I sådana fall har staten besvärsrätt enligt bestämmelser som skall gälla för sakägare i allmänhet, dvs. enligt 13 kap. Genom prövning enligt 12 kap. skall staten bevaka de intressen som den kan ha i en planeringsfråga utan att i det skedet vara sakägare. Som exempel

> kan nämnas vägverkets anspråk på att behövliga vägreservat läggs ut i planer. Har vägrätt uppkommit, är väghållaren sakägare och kan agera enligt 13 kap.

Ett uttalande av liknande innebörd finns också på sidan 106 i samma proposition. Regeringen har således i förarbetena utgått från att statliga myndigheter som kan betraktas som sakägare ska anses ha rätt att överklaga ett beslut enligt PBL på samma sätt som andra sakägare. Regeringens praxis har också följt denna princip. Domstolarna har emellertid i ett uppmärksammat mål (RÅ 1993 not. 125) ansett att Vägverket inte haft rätt att överklaga ett beslut rörande bygglov för en reklamskylt invid en riksväg. Detta beslut följde en tidigare praxis från den gamla byggnadslagstiftningens tid (RÅ 1972 ref. 60). Domstolarnas ställningstagande synes bl.a. ha utgått från principen att det krävs ett uttryckligt författningsstöd för att en myndighet ska ha rätt att överklaga ett beslut av en annan myndighet. Den tidigare Plan- och byggutredningen föreslog, med anledning av Regeringsrättens beslut, att Vägverket skulle ges en särskild rätt att överklaga vissa beslut enligt PBL (SOU 1994:134 s. 131). Förslaget har emellertid inte genomförts.

Vid PBL-reformen behandlades, som framgår av det förgående, frågan om statliga myndigheters rätt att överklaga således i första hand genom uttalanden i förarbetena. I ett avseende har emellertid en reglering i lag skett. I 13 kap. 7 § PBL finns en bestämmelse, utan närmare kommentarer överförd från den tidigare byggnadsstadgan, som ger Luftfartsverket, tillsynsmyndighet för kärnenergianläggning, Försvarsmakten, Krigsberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked inom vissa skydds- eller säkerhetsområden. Av förarbetena till PBL framgår inte närmare hur denna bestämmelse avsetts förhålla sig till regleringen i 12 kap. Det tycks dock här förekomma en dubbelreglering såtillvida att i de fall då bestämmelsen i 13 kap. 7 § är tillämplig finns normalt också förutsättningar för länsstyrelsen att ingripa enligt 12 kap.

Några förändringar i princip av de riktlinjer när det gäller statliga myndigheters rätt att överklaga beslut enligt PBL som lades fast vid PBL-reformen synes det inte finnas skäl att nu överväga. Länsstyrelsens roll när det gäller kontrollen av statliga intressen förutsätts ligga kvar och en rätt för vissa statliga sektorsmyndigheter att genom överklagande få till stånd ytterligare en prövning av frågor av det slag som länsstyrelsen, vid samråd och enligt 12 kap., har att

bevaka skulle strida mot lagstiftningens grundläggande uppbyggnad.

Däremot finns det skäl att närmare överväga regleringen av statliga myndigheters rätt att överklaga i de fall då staten får anses inta en sakägarroll. I förarbetena till PBL var utgångspunkten att berörd statlig myndighet då har rätt att överklaga. Genom att regeringen hittills i allmänhet prövat ärenden, bl.a. samtliga detaljplaner, där statliga myndigheter överklagat och genom att regeringen då följt förarbetsuttalandena har dessa i huvudsak fått genomslag i praxis. Det tidigare berörda avgörandet av Regeringsrätten visar emellertid att det kan finnas olika praxis hos myndigheter och domstolar. Med hänsyn inte minst till de förslag som finns om överföring av besvärsprövningen enligt PBL till domstol är det angeläget att lagen i fortsättningen så tydligt som möjligt reglerar nu berörda frågor.

I sak finns det då till att börja med skäl att överväga om det finns någon anledning att ändra den inställning som redovisades i förarbetena, nämligen att staten som markägare eller sakägare i övrigt ska ha samma rätt att överklaga som andra sakägare. Det är svårt att se att det finns några bärande motiv för att staten i detta avseende ska behandlas sämre än andra som är direkt berörda av ett beslut enligt PBL. Utgångspunkten i de följande övervägandena är därför att staten också i fortsättningen ska kunna bevaka sina intressen när det gäller beslut som direkt berör statlig mark eller statliga rättigheter i övrigt av sakägarkaraktär.

Med denna utgångspunkt blir nästa fråga på vilket sätt denna bevakning ska ske. En tydlig rätt för berört statligt organ att överklaga synes i det sammanhanget ligga närmast till hands. Ett alternativ skulle emellertid kunna vara att också i denna situation låta länsstyrelsen företräda staten. En sådan konstruktion synes emellertid innebära övervägande nackdelar. Den skulle göra det omöjligt för länsstyrelsen att också pröva överklagandena i dessa fall. Den skulle innebära att länsstyrelsen fick bevaka också olika frågor som kan röra bl.a. fastigheters förvaltning m.m. som den nu inte behöver befatta sig med. Den skulle kräva omfattande kontakter i sådana frågor mellan länsstyrelsen och förvaltande myndighet vilket torde fördyra statens hantering. Frågan är också om länsstyrelsen eller den förvaltande myndigheten ska ha huvudansvaret för hur saken i olika skeden av ett prövningsförfarande ska drivas för statens räkning. Det naturliga är därför att på samma sätt som hittills låta ansvarig förvaltande myndighet företräda staten i berörda fall.

Problemet är då närmast hur en lagreglering av frågan om statliga myndigheters rätt att i nu berörda fall få överklaga beslut enligt PBL ska utformas. Plan- och byggutredningens förslag, som utgick från det ärende där Regeringsrätten nekat besvärsrätt, preciserade i vilka fall överklagande skulle kunna ske och angav då direkt Vägverket som den myndighet som hade rätt att överklaga. Om man tror att domstolsavgörandet, i vart fall till en del, ska ses som ett uttryck för en allmän princip om att myndigheter måste ha direkt stöd i lag för att få överklaga är det dock tydligt att en bestämmelse måste få en mera generell utformning.

I och för sig skulle man kanske kunna anse att om man, som föreslagits av andra skäl, i PBL tar in en bestämmelse, efter mönster av förvaltningslagen, om att beslut får överklagas av ”den som beslutet angår” och i förarbetena anger att det omfattar staten där den har en ställning som sakägare, så borde det kunna räcka. För tydlighets skull bör man dock kanske ändå reglera statliga myndigheters rätt att överklaga i en särskild bestämmelse. För att undvika risken för att en sådan bestämmelse ska ses som en mera generell rätt för myndigheter att överklaga finns det skäl att i bestämmelsen använda samma typ av uttryck som i den bestämmelse som mera allmänt anger sakägares rätt att överklaga, dvs. att när ett sådant beslut angår staten får det överklagas av förvaltande myndighet. Kommittén föreslår att en bestämmelse med denna innebörd nu införs.

På samma sätt som när det gäller enskilda sakägare måste frågan om när sakägarställning föreligger i det enskilda fallet vara en fråga som för olika typer av situationer prövas i praxis. Syftet med den nu aktuella bestämmelsen ska ju bara vara att ange att staten ska ha en besvärsrätt som är av samma innebörd, varken mera eller mindre omfattande, som när det gäller enskilda ”sakägare”. Detta talar för att man också för detta fall i lagtexten bör använda formuleringen att beslutet ”angår” staten, även om det i ett allmänt språkbruk kan låta som om angå skulle ha en mera vidsträckt innebörd än vad det här gäller.

Av bestämmelsen bör framgå att det är staten som sådan, inte berörd myndighet, som har den ställning som grundar rätten att överklaga. Uttrycket ”förvaltande myndighet” för att beteckna den myndighet som sedan har att utöva den rätt som tillkommer staten finns bl.a. i Domstolsverkets föreskrifter om hur fastighetsregistrets inskrivningsdel ska föras (DVFS 2000:5) Av 1 kap. 6 § i dessa föreskrifter framgår att i uppgifter om lagfart ska för staten anges

förvaltande myndighets namn föregånget av ordet staten. Även om registeruppgifter kan vara bristfälliga innebär angivna föreskrifter att det normalt inte ska föreligga någon oklarhet om eller några praktiska svårigheter att konstatera när en fastighet som berörs av ett beslut enligt PBL tillhör staten eller om vilken myndighet som har ansvaret för förvaltningen. Att det på samma sätt som när det gäller enskilda berörda ibland kan förekomma att rätten att företräda fastighetsägaren överförts till annat organ genom fullmakt eller på annat sätt, eller att det ibland kan behövas särskild utredning om vem som har rätt att företräda den som enligt registret har lagfart eller om annan omständighet, som kan utgöra grund för ställning som sakägare, bör inte leda till några särskilda problem som just rör det förhållandet att staten är berörd. Det kan tilläggas att den myndighet som i fastighetsregistret anges som förvaltare av en statlig fastighet sannolikt redan i dag hörs av kommunen före beslut som berör fastigheten. Där regeringen prövat överklaganden har berörda myndigheter som redan nämnts normalt också tillerkänts rätt att överklaga. Den nu föreslagna regeln skulle därmed inte innebära någon egentlig praktisk förändring av den ordning som i allmänhet hittills har tillämpats.

De föreslagna ändringarna gör att behovet av bestämmelserna i nuvarande 13 kap. 7 § kan ifrågasättas

Med en ny bestämmelse med den föreslagna utformningen finns det anledning att överväga om den särskilda regleringen i 13 kap. 7 § bör finnas kvar. Den första frågan är i det sammanhanget om den föreslagna nya bestämmelsen också täcker de fall som 13 kap. 7 § avses reglera. Så synes i huvudsak inte vara fallet. När det gäller Luftfartsverkets eller Försvarsmaktens anläggningar kan man i och för sig säga att det handlar om fall där egendom som den aktuella myndigheten förvaltar berörs. De skydds- eller säkerhetsområden runt anläggningarna som bestämmelsen gäller kan emellertid vara mycket vidsträckta och går därmed långt utöver vad som normalt kan hävdas av den som enbart agerar utifrån en ställning som sakägare. Bestämmelsen i 13 kap. 7 § ger vidare vissa tillsynsmyndigheter rätt att överklaga vilket innebär ett tydligt avsteg från vad som normalt gäller.

Även om de fall, som bestämmelsen i 13 kap. 7 § reglerar, således inte täcks in av den föreslagna nya bestämmelsen om en mera gene-

rell rätt för statliga organ med ställning som sakägare att överklaga beslut enligt PBL, kan dock hävdas att bestämmelsen ändå kanske är onödig eftersom regleringen i 12 kap. ger länsstyrelsen möjlighet att ingripa i berörda fall. De anläggningar det gäller får normalt anses vara sådana som omfattas av bestämmelserna om riksintressen i miljöbalken, vilket ger grund för ingripanden. Även den ingripandegrund i 12 kap. 1 § som rör hälsa eller behovet av skydd mot olyckshändelser är i många fall tillämplig. Genom bestämmelsen i 17 kap. 16 § om att äldre skydds- och säkerhetsområden ska anses ha förordnande enligt 12 kap. 4 § torde länsstyrelsen normalt ha möjlighet att ingripa också mot lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- och säkerhetsområden som 13 kap. 7 § reglerar. Det är således tydligt att i de fall som avses i 13 kap. 7 § föreligger i princip en dubbelreglering där staten kan ingripa såväl genom länsstyrelsens kontroll enligt 12 kap. som genom möjlighet för annan myndighet att överklaga enligt 13 kap.

Innan en slutlig bedömning görs av om det finns tillräckliga skäl att behålla bestämmelsen i 13 kap. 7 § kan några ytterligare kommentarer göras när det gäller tillämpningen av 12 kap. i nu berörda fall. Av det tidigare redovisade uttalandet på sid. 800 i förarbetena till PBL framgår att tanken är att innan ett område av stort nationellt intresse från t.ex. kommunikations- eller försvarssynpunkt tagits i anspråk för sitt ändamål ska området kunna bevakas och skyddas såsom riksintresse för berört syfte. När området tagits i anspråk kan de berörda intressena skyddas genom statens ställning som sakägare. Detta resonemang skulle kunna tolkas så att områdets ställning som riksintresse upphörde i och med att det börjat utnyttjas för avsett ändamål. Det har också ibland ifrågasatts om en befintlig anläggning kan vara ett riksintresse. Av regeringens praxis framgår emellertid tydligt, såväl när det gäller större flygplatser som försvarsanläggningar, att också befintliga anläggningar kan skyddas som riksintressen mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av anläggningarna. Av förarbetsuttalanden till PBL framgår också att ett riksintresse vanligtvis inte är begränsat till just det område där en viss verksamhet kan bedrivas utan att man vid bedömningen av ett riksintresseområdes storlek också har att ta hänsyn till det behov av skyddsområden som kan finnas kring olika typer av anläggningar (prop. 1985/86:1 s. 801 och 804 f.). Praxis och förarbetsuttalanden visar således klart att ingripanden enligt 12 kap. kan ske också inom de skydds- eller säkerhetsområden som bestämmelsen i 13 kap. 7 § reglerar.

Ett skäl för berörda sektorsorgan att hävda att det finns behov av en möjlighet att överklaga vid sidan av den prövning som länsstyrelsen har att göra enligt 12 kap. skulle kunna vara att man känner en oro för att länsstyrelsen prioriterar bort myndighetens intressen i förhållande till något annat allmänt intresse som kan ligga bakom kommunens tillstånd till den åtgärd som ärendet gäller. Det är i detta sammanhang emellertid viktigt att beakta den utformning de aktuella bestämmelserna i 12 kap. har. Enligt 12 kap. 1 § gäller sålunda att länsstyrelsen ska pröva det kommunala beslutet om någon av de angivna grunderna för ingripande föreligger. Av 12 kap. 3 § framgår vidare att länsstyrelsen ska upphäva det kommunala beslutet om berört riksintresse inte tillgodoses eller om bebyggelse blir olämplig med hänsyn till boendes eller övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. I 3 kap. 10 § miljöbalken finns bestämmelser om avvägningen när olika riksintressen står emot varandra. Något utrymme i övrigt för avvägningar mellan olika allmänna intressen lämnar bestämmelsernas utformning emellertid inte utan länsstyrelsen ska ingripa när förutsättningarna är uppfyllda.

Vid överväganden om behovet av att behålla bestämmelsen i 13 kap. 7 § kan också påpekas att den endast gäller lov eller förhandsbesked. När det gäller åtgärder som medges genom planläggning är man således redan i dag hänvisad till enbart bestämmelserna i 12 kap. för att kunna tillgodose riksintressen som berörs. Något egentligt skäl för en annan ordning när det gäller lovärenden tycks inte finnas. Sammanfattningsvis kan därför den bedömningen göras att med den föreslagna nya bestämmelsen som ska säkerställa statens möjlighet att överklaga som sakägare och med reglerna i 12 kap. om statlig kontroll saknas skäl att behålla den nuvarande bestämmelsen i 13 kap. 7 §. Kommittén föreslår därför att denna bestämmelse upphävs.

Berörda kommuners rätt att överklaga beslut får uttryckligt stöd i PBL

Några bestämmelser om rätt för kommun att överklaga beslut enligt PBL finns inte. I förarbetena diskuteras frågan om behovet av sådana bestämmelser (prop. 1985/86:1 s. 816–817). Av vad som där sägs framgår att bestämmelser om kommunal besvärsrätt övervägts under arbetet inför PBL:s tillkomst men fått utgå på förslag av lag-

rådet. Det finns emellertid skäl att nu på nytt ta upp frågan. Av samma skäl som det kan hävdas att en rätt för statliga myndigheter att överklaga bör framgå direkt av lagen kan det finnas anledning att nu också i lagtexten förtydliga kommuns rätt att överklaga beslut enligt PBL.

Kommunal besvärsrätt enligt PBL kan aktualiseras i flera olika sammanhang. Beslut om upphävande av ett kommunalt planbeslut får, inte minst med hänsyn till den roll kommunen enligt PBL har när det gäller planläggning, alltid anses angå den kommun som fattat beslutet på ett sådant sätt att rätt att överklaga måste finnas. Rätt att överklaga bör finnas oavsett om upphävandet skett vid prövning enligt 12 kap. eller efter överklagande enligt 13 kap.

En annan fråga gäller angränsande kommuners rätt att överklaga planbeslut. Med hänsyn till det inflytande över planarbetet som PBL ger angränsande kommuner ansågs vid PBL:s tillkomst att det var klart att dessa kommuner också hade rätt att överklaga. Samma ansågs gälla regionplaneorgan. Med de tankar kommittén har, nämligen att punkten om att mellankommunala frågor inte samordnats på ett lämpligt sätt ska tas bort som en ingripandegrund för länsstyrelsen enligt 12 kap., och att det i stället bör ankomma på berörda kommuner att själva avgöra när de vill agera, blir en besvärsrätt för dessa kommuner ännu mera självklar. Det kan då handla inte bara om kommuner som direkt gränsar till den beslutande kommunen utan även om andra näraliggande kommuner som berörs av ett beslut, t.ex. om en större etablering med konsekvenser för ett relativt stort område. Med kommun kan här också avses landstingskommun. Även eventuellt regionplaneorgan eller kommunalförbund med uppgifter som berörs av ett planbeslut bör ha möjlighet att överklaga.

Även andra kommunala beslut enligt PBL än planbeslut kan efter överklagande upphävas eller ändras på ett sätt som kan anses i större eller mindre utsträckning gå den beslutande kommunala myndigheten emot. Byggnadsnämndens rätt att då överklaga har prövats i ett stort antal fall och en praxis har utvecklats. Det saknas skäl att här närmare gå in på denna praxis eller att i detta sammanhang överväga några ändringar.

Vad som emellertid återstår är frågan hur en bestämmelse som tydliggör en kommunal besvärsrätt i enlighet med gällande praxis och vad som här redovisats skulle kunna utformas. Som nämnts handlar det om en rad sinsemellan olikartade situationer. Till skillnad mot vad som tidigare föreslagits när det gäller statliga myndig-

heter handlar det nu inte om att endast förtydliga att en sakägarliknande ställning ska innebära rätt att överklaga. Detta talar för att en formulering liknande den som föreslagits för statliga myndigheters rätt att överklaga inte passar när det kommunens besvärsrätt. Samtidigt är det tveksamt om det går att i förväg fånga in alla de situationer där en kommunal rätt att överklaga skulle kunna vara motiverad och att på ett tydligt sätt i lagtext precisera dessa situationer. Det behöver liksom hittills finnas ett utrymme för att i praxis pröva var gränserna för en kommunal rätt att överklaga bör gå. Detta talar för att en särskild bestämmelse om en sådan rätt ändå bör vara relativt allmänt formulerad. För att markera skillnaden mot de situationer då statlig myndighet föreslagits kunna överklaga skulle när det gäller kommunerna följande två meningar kunna tänkas.

En kommun får överklaga ett beslut som berör kommunens intressen och som har gått kommunen emot. Motsvarande gäller också regionplaneorgan eller kommunalförbund. Kommittén föreslår att en sådan bestämmelse införs som ett andra stycke i den nya 13 kap. 4 §.

12.4.9 Överväganden och förslag om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut

I nuläget har inte miljöorganisationer rätt att överklaga beslut enligt PBL. Ratificeringen av Århuskonventionen och ändringarna i MKB-direktivet och den tydliga koppling som numera görs från PBL till MKB-direktivets bestämmelser gör att miljöorganisationernas rätt att överklaga PBL-ärenden behöver övervägas.

MKB-direktivet avser att reglera tillståndsprocesser för vissa särskilt angivna projekt eller projekt som efter bedömning utifrån särskilda kriterier kan anses ha betydande miljöpåverkan. Som en följd av ändringar i MKB-direktivet ska icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller krav i nationell lagstiftning ha en rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut prövad[9]. Tillståndsprocessen enligt MKB-direktivets krav är som huvudregel reglerad i miljöbalken och avslutas med besked rörande tillstånd för viss

[9] Artikel 10 a jämförd med artikel 1.2 i MKB-direktivet som genomförs genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

verksamhet. PBL har egentligen inte någon tillståndprocess för verksamheter av det slag som direktivet syftar på. EG-kommissionen har emellertid kritiserat Sverige för att inte ha genomfört MKB-direktivet på rätt sätt. När det gäller vissa verksamheter har miljöbalkens prövningssystem inte ansetts lämpligt för verksamheterna. I stället har regeringen och riksdagen gjort bedömningen att PBL:s detaljplaneprocess får anses vara den enda tillståndsprocess som finns i vissa särskilt angivna situationer. Det innebär att kraven enligt MKB-direktivet kommer att gälla också vissa beslut om detaljplaner genom de förändringar som regeringen föreslog i propositionen 2004/05:59 och som trädde i kraft den 1 maj 2005.

Ändringarna innebär att det i PBL görs en direkt koppling till miljöbalkens bestämmelser i fråga om upprättande och innehåll i en miljökonsekvensbeskrivning som ett led i att genomföra det s.k. MKB-direktivet beträffande detaljplaneläggning för vissa typer av åtgärder. De aktuella åtgärderna är exempelvis planläggning för områden där marken får tas i anspråk för industriändamål, köpcentrum och permanent campingplats, och där genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt kommittén är det angeläget att hålla fast vid PBL-systemets huvudprincip att det är kommunerna som har till uppgift att göra de slutliga avvägningarna när det gäller samhällets intressen. Motivet för detta har utvecklats närmare i det föregående (se avsnitt 12.4.5) Med hänsyn till ändringarna i MKB-direktivet, som bl.a. innebär en strävan att stärka miljöorganisationers rätt att överklaga vissa beslut, och för att säkra att Sverige uppfyller sina åtaganden bör emellertid ett avsteg från denna princip kunna accepteras innebärande att det i PBL införs en möjlighet för miljöorganisationer att överklaga sådana beslut som avser de särskilt angivna åtgärderna enligt 5 kap. 18 § andra stycket.

Rätten att överklaga kommer således att begränsas till och aktualiseras vid planläggning för vissa särskilt angivna åtgärder där ett normalt förfarande tillämpas och en miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna för projekt ska upprättas. När det gäller enkelt planförfarande är bedömningen att denna typ av förfarande inte ska kunna tillämpas i situationer då genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed finns inte kopplingen till MKB-direktivets krav i sådana situationer. Därmed finns det inte heller skäl att införa särskilda bestämmelser om talerätt i sådana situationer.

I detta sammanhang kan nämnas att Miljöbalkskommittén i sitt slutbetänkande Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisa-

tionerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59 s. 189 f.) har konstaterat att miljöorganisationer har en viktig roll vid miljöprövningar, att miljöorganisationer har överklagat få miljöärenden och att den undersökning kommittén gjort inte gett belägg för att organisationerna skulle missbruka möjligheterna att delta eller överklaga beslut enligt miljöbalken. När det gäller avgränsningen av vilka organisationer som ska kunna komma till tals är regeringens bedömning att miljöbalkens avgränsning av miljöorganisationer uppfyller direktivets och konventionens krav (prop. 2004/05:65). Det finns inte anledning att ifrågasätta denna bedömning och det är därför naturligt att ha samma avgränsning i PBL. Detta innebär att man i PBL bör hänvisa till 16 kap. 13 § miljöbalken, dvs. att det ska vara fråga om ideell förening som har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen, med minst 2 000 medlemmar och som har varit verksam i minst tre år. En fördel med att ha samma avgränsning för talerätten som miljöbalken är att praxis därmed bör kunna bli enhetlig.

Ramen för överprövningen styrs av vilken form av överprövning som ska garanteras, dels enligt MKB-direktivet och dels genom den ram för överprövning som ska gälla i PBL-ärenden. I MKB-direktivet anges att man ska kunna få den materiella och formella giltigheten av ett beslut prövad. En sådan rätt till överprövning kan tillgodoses även med en precisering av överprövningens omfattning enligt den modell som föreslås i avsnitt 12.5.6.

Kommittén föreslår att en ny bestämmelse om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut införs som ett tredje stycke i den nya 13 kap. 4 §.

12.5 Överprövningens omfattning

Kommitténs bedömning och förslag

Det behövs en balans mellan dels kommunens uppgifter och den därtill kopplade bestämmanderätten i vissa frågor, dels en statlig kontroll i särskilt utpekade situationer, dels slutligen en rätt till överprövning av beslut på talan av berörda enskilda.

Kommitténs bedömning är att rättsläget bör förtydligas när det gäller vad som kan överprövas och vad som faller inom det som kallas det kommunala handlingsutrymmet enligt PBL.

Kommittén föreslår följande förändringar som tillsammans ska förtydliga överprövningens omfattning:

Användningsområdet för bestämmelsen om att frågor som prövats i tidigare skeden inte ska få prövas på nytt (13 kap. 2 § PBL) vidgas till att omfatta frågor i ärende om bygglov som avgjorts genom prövning av tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Kravet på proportionalitet ska enligt förslaget förtydligas genom att andra ledet i det som i nuläget är 1 kap. 5 § PBL ”om inte annat särskilt är föreskrivet” slopas. Bestämmelsen som föreslås bli 1 kap. 3 § ska enligt förslaget kompletteras med en bestämmelse som anger den s.k. proportionalitetsprincipen, dvs. kravet att vid beslut enligt lagen få en rimlig balans mellan allmänna och enskilda intressen.

Det kommunala handlingsutrymmet preciseras genom ändringar i 1 kap. 2 §, som föreslås bli 4 § i samma kapitel, på så sätt att det ska framgå att det är en kommunal angelägenhet att enligt lagen besluta om planläggning av användningen av mark och vatten och att friheten att inom lagens ramar bestämma om användningen endast begränsas av möjligheten för staten att ingripa med stöd av 12 kap.

Slutligen föreslås att överprövningens ram preciseras i en särskild bestämmelse, en ny 13 kap. 7 §. Avsikten är att det ska framgå att prövningen ska kunna avse om beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som den som överklagar har angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

Den nya bestämmelsen avseende överprövningens omfattning föreslås gälla alla andra beslut enligt PBL än de som överprövas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, dvs. inte enbart överprövningen av detaljplaner där behovet ansetts som störst.

12.5.1 Utredningsuppdraget

I PBL-kommitténs uppdrag ingår som ett övergripande mål att utveckla PBL så att den bättre tillgodoser kraven på effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas (dir. 2002:97). I direktiven anges bl.a. följande.

> PBL ger kommunerna ett avgörande inflytande över markanvändningen och över de avvägningar mellan olika allmänna intressen som är en viktig del av planeringsarbetet. För den nuvarande prövningen av överklaganden, i första hand detaljplaner, gäller därför som en allmän princip att det organ som prövar överklaganden normalt inte på talan

av enskilda ändrar de kommunala bedömningarna när det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad. Prövningen inriktas i stället främst på frågor om de kommunala beslutens laglighet och då bl.a. på att olika enskilda intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Vid den översyn som nu skall göras av instansordningen bör också övervägas om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt i lag uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten när det gäller lämplighetsavvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet. Därvid kan behöva övervägas såväl om de materiella reglerna i PBL kan förtydligas som om grunderna för överprövningen kan preciseras.

12.5.2 Gällande bestämmelser

Gällande rätt i fråga om överprövningens omfattning avseende beslut enligt PBL kan sammanfattas på följande sätt. När det gäller översiktsplaner och andra beslut som har karaktären av riktlinjer och som når en obestämd krets är det framför allt beslutets förenlighet med lag som kan överprövas. Samma sak gäller kommunala beslut att inte vidta någon åtgärds, exempelvis att inte upprätta en detaljplan. I nu nämnda fall kan överklagande bara ske i de former som gäller för s.k. laglighetsprövning enligt kommunallagen. Avseende övriga beslut enligt PBL det som brukar kallas förvaltningsbesvär, finns det, med ett undantag, inga särskilda bestämmelser som anger vad överprövningen kan avse. Undantaget är bestämmelsen i 13 kap. 2 § som anger att andra beslut än de som överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning överklagas hos länsstyrelsen, men besluten får inte överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked eller avser behovet av byggsamråd. Överprövning av detaljplaner och andra rättsverkande planer sker enligt en speciell form av förvaltningsbesvär som innebär att överprövningsinstansen i princip endast kan fastställa eller upphäva det överprövade beslutet, s.k. särskilda förvaltningsbesvär. Dessutom är det regeringen som är sista instans inom den ordinarie prövningsordningen och inte Regeringsrätten. Regeringens beslut kan dock prövas genom s.k. rättsprövning för vilken gäller särskilda regler om vad prövningen avser.

De olika typerna av överprövning som förekommer i dag kan beskrivas på följande sätt schematiskt.

	Laglighetsprövning	*Förvaltningsbesvär*	*Rättsprövning*
Vad kan överprövningen avse?	En prövning av – att beslutet har tillkommit i laga ordning, – att beslutet hänför sig något som är en angelägenhet för kommunen, – att det organ som fattat beslutet har befogenheter att fatta beslutet, och – att beslutet inte strider mot lag eller annan författning	Finns inga begränsningar i fråga om överprövningens omfattning. I princip innebär det att den enskilde kan grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som hans överklagande rör. Ramarna sätts av den lag som användes när beslutet fattades, exempelvis PBL.	Rättsenligheten, faktabedömning, bevisvärdering och förenligheten med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Prövningen omfattar också fel i förfarandet.
Hur kan man få till stånd en överprövning?	Överklagande inom tre veckor från tillkännagivande av det justerade protokollet på kommunens anslagstavla.	Överklagande inom tre veckor från dag då klagande fick del av beslutet. En klagande som företräder staten ska ha gett in överklagandet inom tre veckor från beslutsdagen.	Ansökan inom tre månader från dagen för beslutet.
Vem kan överklaga eller ansöka?	Kommunmedlem	Den beslutet angår, om beslutet går honom emot.	Enskild part – inte endast enskilda individer utan också ex. företag och organisationer – ärendet ska röra förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dvs. enskilds personliga ställning, åligganden för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.
Vilken kan utgången bli?	Fastställande eller upphävande av beslutet.	Fastställande, upphävande eller ändring. När det gäller överklagande av detaljplan kan ändring ske bara i vissa fall.	Fastställande eller upphävande.

12.5.3 Syfte och inriktning

Syftet med översynen av överprövningens omfattning har varit att försöka tydliggöra kommunernas handlingsutrymme, vad länsstyrelserna ska kontrollera för samhällets räkning och vad enskilda ska kunna få överprövat i samband med överklaganden.

Detta innebär att de förslag som kommittén har tagit fram har som mål att tydliggöra vilka hänsyn som kommunerna ska ta vid sitt beslutsfattande, särskilt när det gäller planläggning, att förtydliga att kraven på proportionalitet, dvs. kravet på balans mellan vinster för det allmänna och de men enskilda kan få lida, också gäller enligt PBL och att garantera att enskilda sakägare får en tillräckligt omfattande rätt till överprövning avseende förhållanden som påverkar deras enskilda rättigheter. En annan strävan har varit att ge tydliga besked till de enskilda var olika frågor behandlas så att samma fråga inte ska kunna prövas på nytt.

12.5.4 Erfarenheter och problem

Redan vid PBL:s tillkomst diskuterades ramarna för överprövningens omfattning och gränsen mellan kommunernas handlingsutrymme och den enskildes rätt till överprövning. I förarbetena gjordes försök att uttrycka denna rätt, men erfarenheterna visar att gränserna inte är helt entydiga.

Departementschefen tänkte sig en begränsad överprövning

Överprövningens omfattning kommer ofta upp till diskussion när det gäller överprövning av detaljplaner. Frågan har nu ytterligare aktualiserats i samband med att frågan om ändrad instansordning för överprövning av detaljplaner har tagits upp.

I förarbetena försökte departementschefen ange vad prövningen på talan av enskilda skulle kunna avse. När det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad borde en enskild som regel inte genom överklaganden hos statliga myndigheter kunna få lokala bedömningar ändrade. Enskilda sakägare och andra intressenter skulle inte enligt departementschefen kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen skulle länsstyrelsen i första hand bevaka under samrådsskedet och i andra hand genom sin rätt till officialprövning av

de intressen som anges i 12 kap. PBL. Klart var att formella brister skulle kunna överprövas på talan av enskilda. När det gäller andra grunder så uttalades att överklaganden skulle kunna avse enbart frågor som är av betydelse för de klagande i egenskap av sakägare eller boende inom eller i anslutning till området. I första hand bör besvärsprövningen enligt departementschefen inriktas på detaljplanernas expropriativa effekter och över huvud taget avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen. Också frågor om miljöutformningen kan komma upp till behandling vid prövning av överklaganden. Departementschefen konstaterar också att det i praktiken kan vara svårt att skilja mellan det allmänna syftet med planen från enskilda intressen. Ofta är de två sidor av samma sak. Han ansåg emellertid att det är ett rimligt betraktelsesätt även för framtiden att överinstanserna ska kunna bifalla överklaganden, om klagandena hävdar, t.ex. att miljön förändras på ett oacceptabelt sätt, att det uppstår trafikfaror för barnen, att utsikten förstörs, att parker försvinner, att lekplatserna blir för små etc. (prop. 1985/86:1 s. 364 f.)

I praxis har man försökt förtydliga överprövningens ram och proportionalitetsprincipen

I ett antal ärenden som prövats i praxis av regeringen eller Regeringsrätten har frågan om överprövningens omfattning tagits upp. Av särskilt principiellt intresse är ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1994 ref. 39). Avgörandet innebär att det inte finns något hinder av processuell art mot att överprövande myndighet på talan av en enskild också beaktar de allmänna intressen som enligt dennes påstående står emot planen. Däremot kan det materiella innehållet i PBL begränsa överprövningen. Regeringsrätten konstaterade att i förvaltningsprocessen gäller som huvudregel att den som har rätt att överklaga ett beslut också kan grunda sin talan på alla omständigheter av betydelse för den fråga som hans överklagande rör. Undantag från denna regel ska vara särskilt föreskrivna eller kan i vissa fall följa av de bestämmelser som reglerar den aktuella frågan. När det gällde PBL finns inte några sådana bestämmelser enligt Regeringsrätten, varken i lagtext eller i det som i förarbetena sagts om lagstiftningens grunder. Därmed kunde inte den överprövande myndigheten av processuella skäl undandra sig en prövning av de grunder som den enskilde anför. Regeringsrätten konstaterade

dock att det materiella innehållet i PBL:s regelsystem kan leda till att prövningen i realiteten blir mycket begränsad. Lagen bygger på principen om decentraliserat beslutsfattande och kommunalt självbestämmande i frågor som rör bl.a. riktlinjerna för markanvändningen inom kommunen. Enligt Regeringsrätten blir följden av detta att den statliga kontroll som besvärsprövningen innefattar i många fall att prövningen stannar vid om ett överklagat kommunalt beslut faller inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunerna. Avgörandet har dock kritiserats, exempelvis anses det inte klart vad prövningen kan avse och att överprövningen kan bli allt för vid. Avgörandet ledde det till att Plan- och byggutredningen föreslog en särskild bestämmelse i PBL avseende överprövningen[10]. Förslaget beskrivs närmare nedan.

Genom Europakonventionen har den s.k. proportionalitetsprincipen fått genomslag i svensk praxis, exempelvis i ett rättsprövningsmål som gällde dispens från bestämmelserna om strandskydd enligt den då gällande naturvårdslagen (RÅ 1996 ref. 44). I målet fann Regeringsrätten bl.a. följande. Proportionalitetsprincipen har vunnit hävd i svensk rätt och sedan Europakonventionen upphöjts till lag i Sverige måste den beaktas av prövande myndigheter och domstolar.

Detta innebär att även om det i allmänhet kan gälla att stor restriktivitet i fråga om beviljande av dispenser är motiverad – självklart kan ett sådant betraktelsesätt anläggas för områden som förklarats vara av riksintresse – så måste alltid hänsyn tas till omständigheterna i det särskilda fallet. Det är således i det närmaste ogörligt att med en lagstiftning av den art varom här är fråga – alltså där lagreglerna stadgar ett generellt förbud för vissa åtgärder som annars ligger inom ramen för en naturlig ägaranvändning men där en myndighet kan ge dispens i det enskilda sådant dispensinstitut generellt ska användas för att ge erforderligt utrymme åt den här diskuterade proportionalitetsprincipen. Det kan emellertid inte hävdas att ett dispensbeslut av förevarande karaktär ger beslutsmyndigheten en handlingsfrihet, som sträcker sig längre i sina verkningar i det enskilda fallet än vad som kan rymmas under nämnda princip.

Denna princip gäller också beslut enligt PBL men genomslaget är mycket varierande i det kommunala beslutsfattandet.

[10] Delbetänkande av Plan- och byggutredningen Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134 s. 97 f.).

En fråga ska behandlas slutligt vid ett tillfälle, men den bestämmelse som i dag finns är svår att tillämpa i praktiken

Det finns en bestämmelse i 13 kap. 2 § andra stycket PBL som – såvitt nu är av intresse – anger att beslut inte får överklagas till den del de avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked. Denna bestämmelse har varit svår att tillämpa i praktiken och det har uttryckts önskemål om att den ska bli möjlig att utnyttja i större utsträckning för att förkorta processerna.

12.5.5 Förslag till förändringar som aktualiserats under utredningsarbetet

Slopa det andra ledet i 1 kap. 5 § PBL föreslog Plan- och byggutredningen

I Plan- och byggutredningens slutbetänkande Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168) föreslogs att ledet ”om inte annat är särskilt föreskrivet” skulle tas bort från 1 kap. 5 §. Skälet till detta var att kodifieringen av proportionalitetsprincipen ansågs felaktigt utformad.

Plan- och byggutredningens förslag fick starkt stöd under remissbehandlingen. Endast ett fåtal remissinstanser ställde sig tveksamma till förslaget och efterfrågade ytterligare utredning. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ansåg att det behövdes en utredning av hur proportionalitetsprincipen ska tillämpas i fall där lagstiftaren angett noggranna regler för intresseavvägningen, exempelvis 8 kap. 23 § som anger att byggnadsnämnd får besluta om anstånd med att avgöra en ansökan om lov i högst två år i avvaktan på att ett ärende om expropriationstillstånd avgörs eller ett planarbete avslutas. Boverket ansåg att det var svårt att bedöma effekten för gällande rätt, när det gäller lagar som syftar till att skydda allmänna, gemensamma intressen och att en samlad analys behövdes innan man gjorde ändringar i PBL.

Klargör vad som avses med det kommunala handlingsutrymmet

Ofta talas om det kommunala handlingsutrymmet men vad som avses med detta är ofta oklart och ett förtydligande efterfrågas.

Klarlägg var olika frågor behandlas så att samma fråga inte kan prövas flera gånger

Under utredningsarbetet har det ofta framförts önskemål om att tydliggöra när olika frågor får sin slutliga behandling och att få bestämmelserna i 13 kap. 2 § verkningsfulla.

Tydliggör överprövningens omfattning i lagtext

Flera olika modeller för att tydliggöra överprövningens omfattning har aktualiserats, bl.a. följande.

Renodla överprövningen till att enbart avse enskilda intressen

Renodla överprövningen till prövning av enskilda intressen, dvs. en begränsning av överprövningen så att överprövande myndighet inte kan gå in på en prövning av lämplighetsavvägningar mellan skilda allmänna intressen. Detta är ett förslag som bygger på den princip som uttalades av departementschefen i förarbetena till PBL och som presenterats i bl.a. Plan- och byggutredningens delbetänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134). I samma betänkande föreslogs också att gränsen mellan den statliga officialprövningen enligt 12 kap. och överklagandereglerna i 13 kap. PBL skulle förtydligas. Plan- och byggutredningens förslag byggde på tanken att besvärsprövningen vid domstolen inte skulle avse lämplighetsavvägningar mellan skilda allmänna intressen. Kontrollen av avvägningen i förhållande till vissa väsentliga allmänna intressen skulle ske enligt bestämmelserna om statligt ingripande enligt 12 kap. PBL och kontrollen av avvägningen i förhållande till enskilda intressen genom besvärsprövningen. Klara gränser föreslogs mellan besvärsprövningen och den statliga officialprövningen.

Förslaget mötte starka invändningar under remissförfarandet. En av invändningarna var att det inte skulle finnas möjligheter att ingripa mot kommunala avvägningar mellan allmänintressen annat

än beträffande de som omfattas av bestämmelserna i 12 kap. (områden av riksintresse, lämplig mellankommunal samordning eller hälso- och säkerhetskrav). Frågan om ett beslut om detaljplan kunde tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte omfattas av prövningsrätten enligt 12 kap., exempelvis jordbruksintressen, skulle inte kunna överprövas. Dessutom uppgavs att uppdelningen mellan allmänna och enskilda intressen skulle vara svår att avgöra i praktiken. Vidare ansågs överprövningen bli allt för begränsad om inte de enskilda intressena skulle kunna bedömas i förhållande till de allmänna vid en överprövning.

Överprövningen ska enbart avse delar som angår den enskilde

Ett förslag som framförts är att med 22 § förvaltningslagen (1986:223) som förebild utforma en bestämmelse avseende överprövningens omfattning i PBL, dvs. prövningen får endast avse beslutet i sådana avseende som angår klaganden och som gått honom eller henne emot.

Modellen bygger på idén att avgränsningen av besvärsprövningens omfattning ska ske på samma sätt som beträffande rätten att överklaga. Vissa intressen utesluts inte från prövningen. Modellen innebär att det som är avgörande för om en klagande kan kräva en prövning av en detaljplan eller ett bygglov är om den enskilde i något avseende berörs av planen eller inte. Om klaganden berörs skulle på sedvanligt sätt bedömas, bl.a. utifrån reglernas skyddssyfte. De regler om att ta tillvara allmänna intressen som finns i PBL och annan tillämplig lagstiftning har inget syfte att skydda just den enskilde som klagar i dennes egenskap av fastighetsägare, närboende etc. Det är i första hand kommunen och, i fråga om mera övergripande intressen, länsstyrelsen som har i uppgift att bevaka sådana intressen. I vad mån allmänna intressen har tillräckligt beaktats är enligt modellen något som normalt inte berör klaganden.[11]

När det gäller modellen att ha 22 § förvaltningslagen som förebild så innebär modellen att bestämmelserna skulle bli desamma avseende vilka som kan anses ha en rätt att överklaga och vad överprövningen kan avse. Man skulle också kunna få en avgränsning av de delar av ett planområde som kan överprövas, dvs. enskilda in-

[11] Yttrande från Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län daterat den 30 mars 1995 avseende remissen Överprövning av beslut i plan- och byggärenden.

tressen som inte är den klagandes skulle inte kunna tas upp till prövning.

Prövningen ska enbart avse om beslutet strider mot någon rättsregel

Tydliggör överprövningens omfattning i PBL genom att ange att prövningen ska avse om beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som den enskilde angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet är ett annat förslag. Detta skulle innebära att överprövningen blir vidare än laglighetsprövningen men inte så omfattande som förvaltningsbesvärsprövningen. Lösningen bygger på tanken att ha 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut som förebild för avgränsning av överprövningens omfattning.

Av motiven till rättsprövningslagen framgår att prövningen inte är avsedd att ta sikte på politiska lämplighetsfrågor. Prövningen är utöver en ren lagtolkning också en prövning av sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt om beslutet står i överensstämmelse med kravet på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel som kan ha påverkat utgången i ärendet (se bl.a. RÅ 1989 ref. 95). I litteraturen har i vissa fall framförts att överprövningen kan framstå som en mer fördelaktig form av överprövning än den traditionella överprövningen av förvaltningsbesvär eftersom den är mer fokuserad på rena rättsfrågor och den kan anses mer överensstämmande med den domstolsprövning som allmänt sett gäller i Europa[12]. I en departementspromemorian En moderniserad rättsprövning, m.m. (Ds 2005:9) som remissbehandlats och för närvarande bereds inom Regeringskansliet föreslås att den nuvarande rättsprövningslagen ersätts med en ny rättsprövningslag och att vissa förändringar genomförs av rättsprövningsinstitutet, bl.a. att endast regeringsbeslut bör kunna rättsprövas, att tillämpningsområdet kopplas till begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” och att miljöorganisationer får rätt att ansöka om rättsprövning avseende vissa tillståndsbeslut. Däremot föreslås inga förändringar när det gäller överprövningens omfattning.

[12] Wiweka Warnling-Nerep, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning, andra upplagan s. 203.

En utvidgad laglighetsprövning

Ytterligare en modell som har aktualiserats under arbetets gång utgår ifrån kommunallagens avgränsning. En regel avseende överprövningen med denna utgångspunkt föreslås få följande utformning:

Ett överklagat beslut skall upphävas om

1. det inte tillkommit i laga ordning eller
2. beslutet i annat avseende strider mot denna lag.

Vid prövningen skall beaktas den beslutanderätt som enligt 1 kap. 2 § är förbehållen kommunen.

Med uttrycket att ett beslut inte tillkommit i laga ordning avses att formella regler som gäller handläggningen har åsidosatta. Att beslutet strider mot PBL innebär att beslutet strider mot företrädesvis materiella regler i PBL, t.ex. regeln om hänsyn till enskilda intressen (proportionalitetsprincipen). I anslutning till upphävandegrunderna hänvisas till det kommunala handlingsutrymmet.

En lösning av detta slag utgår ifrån följande resonemang. Kommunernas beslutanderätt enligt PBL kan beskrivas som en rätt att bestämma över markanvändningen med de begränsningar som följer av förfaranderegler, av regler i 12 kap. om statlig kontroll samt regler till skydd för enskilda intressen. Prövningen av överklagandena syftar till en kontroll av beslutets rättsenlighet såväl i formellt som materiellt hänseende. Tanken är att båda dessa sidor av rättsenligheten beskrivs i lagtexten. Regeln om laglighetsprövning i 10 kap. 8 § kommunallagen uppges kunna tjäna som förebild vid utformningen av prövningsgrunderna. När det gäller prövningen i materiellt hänseende kan det enligt förslaget finnas anledning att erinra om den självbestämmanderätt som tillkommer kommunen enligt 1 kap. 2 § PBL.

12.5.6 Överväganden och förslag

Handlingsutrymme, avvägningsregler och ramar för överprövning

Kommunerna har ett ansvar för beslutsfattande enligt PBL, länsstyrelserna svarar för statlig kontroll i vissa fall och enskilda kan begära överprövning av beslut enligt PBL. Detta är tre viktiga beståndsdelar i PBL:s system för att säkra riktiga beslut.

Lagens tydlighet i formella och materiella frågor är till stora delar styrande för det utrymme som kommunerna handlar inom och påverkar också de överprövande myndigheternas utrymme vid överprövningen. Eftersom PBL till stora delar är en lagstiftning som ger kommunerna stor frihet kan det vid sidan om tydligare materiella och formella regler finnas skäl att förtydliga kraven på avvägningar mellan olika intressen, särskilt kravet på att i de enskilda situationerna ta hänsyn till enskildas intressen. Dessutom kan det finnas skäl att betona att kommunerna har det handlingsutrymme som lagen ger men att den statliga kontrollen innebär en viss inskränkning när det gäller handlingsutrymmet i vissa avseenden.

Det finns således anledning att fundera över om det kommunala handlingsutrymmet kan förtydligas i lagtext för att på tydligare sätt ange de kommunala uppgifterna enligt PBL. Ett sätt kan vara att minska utrymmet för skönsmässiga bedömningar genom tydligare lagreglering. Det kan handla om att tydliggöra samhällets intressen och krav, dvs. de allmänna intressen som ska beaktas vid lagens tillämpning och som i dag finns i 2 och 3 kap. PBL och som enligt kommitténs förslag ska slås samman. Det är särskilt i detta kapitel som utrymmet för skönsmässiga bedömningar och politiska lämplighetsavvägningar är stort. Förslag till förändringar med koppling till dessa kapitel redovisas i avsnitten 4.4.2. Därutöver kan det finnas skäl att förtydliga det kommunala handlingsutrymmet, såsom kommittén föreslår, för att ge ett tydligare stöd för de principer som nu framgår av förarbeten och praxis. Syftet är däremot inte att ändra rättsläget. Detsamma gäller kravet på proportionalitet där syftet är att stärka stödet i lagtexten för denna princip, inte att förändra det gällande rättsläget.

Ökat användningsområde för bestämmelsen om att frågor som prövats i tidigare skeden inte ska kunna prövas på nytt

Den bestämmelse som i dag finns i 13 kap. 2 andra stycket 1 anger att beslut inte får överklagas till de delar de rör frågor som behandlats i detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked. Denna bestämmelse har varit svår att tillämpa i praktiken. Det främsta skälet till detta är att det ofta varit svårt att ta ställning till vad som behandlats tidigare, inte minst om planerna varit gamla. Kommitténs uppfattning är att bestämmelsen trots allt ger uttryck för en viktig princip och därför bör finnas kvar. För att den ska kunna få större genomslag krävs att kommunerna är tydliga i sina planer och beslut så att den överprövande myndigheten får tillräcklig vägledning inför sina prövningar.

I 13 kap. andra stycket 2 anges att beslut inte får överklagas till den del de rör behovet av s.k. byggsamråd. Denna punkt föreslås utgå till följd av att bygglovs- och bygganmälansskedena slås samman.

Som ett led i strävan att förbättra samordningen mellan PBL och miljöbalken föreslås också att det i 13 kap. 2 § införs en särskild bestämmelse som innebär att frågor i ett ärende om bygglov som redan är avgjorda genom prövning av tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till den miljöfarliga verksamhet som bygglovet avser inte ska kunna överklagas. Syftet med en sådan avgränsning är att förhindra att miljöfrågor som prövats vid tillståndsprövning enligt miljöbalken ska kunnas tas upp på nytt vid överklagande av bygglov som avser samma verksamhet. Förslaget i denna del utvecklas i avsnitt 11.2.12.

Kravet på avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen behöver tydliggöras men kravet kan uttryckas på olika sätt

Som konstaterats i det förra avsnittet finns det anledning att också försöka förtydliga bestämmelserna om avvägningar mellan olika intressen i samband med att det kommunala handlingsutrymmet uttrycks tydligare i lagtexten.

I författningar har man försökt tydliggöra kraven på avvägningar och proportionalitet på olika sätt.

- I *1 kap. 5 § PBL* finns en bestämmelse som anger att vid prövning av frågor enligt PBL ska både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är föreskrivet.
- I *5 kap. 2 § PBL* anges att i delar en detaljplan medför att mark eller särskild rätt kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ ska planen utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.
- I *2 kap. regeringsformen* som behandlar grundläggande fri- och rättigheter finns det i 18 § en regel om egendomsskydd som anger bl.a. att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Hur avvägningen ska gå till regleras dock inte i den nämnda paragrafen.
- Enligt *artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen*[13] ska envar ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelserna inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Av Europadomstolens praxis[14] framgår att vid äganderättsintrång ska nödvändigheten av intrånget i allmänhetens intresse balanseras mot det men som den enskilde lider. Vid en prövning av om en åtgärd vidtagits i allmänt intresse ingår därför att avgöra om det skett en rimlig avvägning mellan det allmänna och enskilda intresset, dvs. om åtgärden varit proportionerlig i relation till nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intresse.
- I *miljöbalken* fördes det in en bestämmelse som skulle förtydliga avvägningarna mellan allmänna och enskilda intressen i fråga om skydd av områden. Bestämmelsen som finns i 7 kap. 25 § miljöbalken har följande lydelse.

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbe-

[13] Infogad i svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och den grundläggande friheterna.
[14] se Sporrong och Lönnroth (dom 1982-09-23, Ser A No. 52).

stämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

Regler om avvägningar i olika situationer går att förena med kravet på proportionalitet

Med kravet på avvägningar följer inte att alla intressen i alla situationer har samma värden. Den privata äganderätten skyddas exempelvis genom artikel 1 i första tilläggsprotokollet i Europakonventionen. Som villkor för egendomsberövande gäller att åtgärden vidtas i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser[15]. I första hand är det de nationella organen, dvs. regering, parlament, domstolar osv. som ska pröva kravet på att egendomsberövandet sker i det allmännas intresse. Europadomstolens överprövning kan avse om organen utövat sitt skön på ett rimligt och proportionerligt sätt. De nationella myndigheterna har således en viss rörelsefrihet. Detta innebär att det finnas möjligheter att i lagstiftningen ange ett allmänt intresse på ett sådant sätt att det tydligt framgår att det ska krävas starka enskilda intressen för att eventuellt kunna påverka det allmänna intresset som ska säkras.

I PBL finns ett par exempel där lagstiftaren uttryckt vissa principer för avvägningen mellan olika intressen. I praxis kan utläsas att vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen bör beaktas vilken vikt lagstiftaren i olika sammanhang har vid allmänna intressen, exempelvis miljö- och naturvårdshänsyn i jämförelse med bl.a. den enskilde markägarens intressen, se RÅ 1996 ref. 44 avseende dispens från strandskydd. Det handlingsutrymme som lagen ger har också betydelse, exempelvis har en kommuns lokaliseringsprövning enligt 2 kap. PBL som inneburit att sökandena inte fått tillstånd att bebygga fastigheterna med sjöbodar inte ansetts strida mot proportionalitetsprincipen, se RÅ 1999 not. 258.

I 5 kap. 2 § andra stycket PBL anges att en plan i delar som medför att mark kan komma att upplåtas eller tas i anspråk för allmänna platser utan ersättning ska planen utformas så att de fördelar som kan vinnas med planen överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Ett annat exempel på en avvägningsreglering är regleringen i 5 kap. 11 § andra stycket, som föreslås bli tredje stycket i samma pa-

[15] Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, andra upplagan s. 373 f.

ragraf, där det anges att den som har en rättighet enligt en detaljplan inte kan åberopa denna rättighet efter att genomförandetiden har gått ut. Här är det kommunen som fått en stark ställning efter genomförandetiden. Kommunen kan då ändra eller upphäva planen utan att berörda markägare har någon rätt till ersättning.

Ytterligare ett exempel kan hämtas i 8 kap. 12 § där förutsättningar för att bevilja bygglov utanför områden som omfattas av detaljplan. En grund för avslag inom sådana områden är att detaljplanläggning krävs enligt 5 kap. 1 §. Byggnadsnämnden kan avslå en ansökan om bygglov av skälet att det finns ett behov av planläggning. Detta kan också gälla ny enstaka byggnad även om tillåtligheten av projektet vanligtvis kan bedömas i samband med prövningen av bygglov eller förhandsbesked. När sedan planläggningen ska sättas i gång är en kommunal angelägenhet som prövas fristående från bygglovsprövningen.

Just detaljplanekravet som avslagsgrund och proportionalitetsprincipen har prövats av Regeringsrätten när det gällde en ansökan om förhandsbesked för att bygga en byggnad på ca 80 kvadratmeter. I målet fann Regeringsrätten bl.a. att den aktuella fastigheten låg inom ett område som i kommunens översiktsplan angetts som ett område med stora värden, att området var ett område av riksintresse och att det råder en stor efterfrågan på mark för bebyggelse inom området. Det ansågs därför finnas ett starkt allmänt intresse av att kunna styra markanvändningen och byggandet genom detaljplaneläggning. En prövning av byggandet på den aktuella fastigheten ansågs inte kunna ske utan att det inverkar på förhållandena i övrigt och på en prövning av andra bebyggelsefrågor i området. Fastigheten ansågs inte heller vara en sådan lucktomt som avsågs i förarbetena till PBL. Vid en samlad bedömning fann Regeringsrätten att det allmänna intresset vägde över i förhållande till det enskilda intresse som åberopats för att få bebygga fastigheten (RÅ 1997 not. 96).

Ytterligare en situation med en form av avvägningsregel rör kommunens rätt att besluta om anstånd. Reglerna som anger förutsättningarna för sådana anstånd finns i 8 kap. 23 §. Paragrafen gäller situationer där det begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som ansökan om lov avser eller arbete påbörjas för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör byggnader eller marken. Är det en situation av detta slag får en kommun besluta om anstånd med avgörande av lov till dess att ärendet om exproriationstillstånd avgjorts

eller planarbetet avslutats. Om inte planärendet avgjorts inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, ska dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

Det finns enligt kommitténs bedömning inget som hindrar att det allmänna intresset preciseras och förtydligas i lagstiftningen på sätt som skett i PBL så länge det grundas på en respekt för den enskildes egendom och tydlighet i fråga om varför egendom kan tas i anspråk och under vilka förutsättningar inskränkningar i rätten att utnyttja egendom får accepteras. Staten anses i sådana situationer ha en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal[16].

Proportionalitetsprincipen är en princip som redan i dag gäller prövningar enligt PBL. Principen kan dock behöva uttryckas direkt i lagtexten. Hur principen ska uttryckas i lagtext kan diskuteras. Kommittén har stannat vid en bestämmelse som anger att nyttan av ett beslut som sådant som ska vara rimligt balanserat mot konsekvenserna beslutet får för motstående enskilda intressen. Med formuleringen nyttan av ett beslut är avsikten att täcka bl.a. de olika typer av situationer där fördelarna från allmän synpunkt och för vissa enskilda med ett beslut om t.ex. planläggning eller lov som tillåter viss åtgärd ställs i förhållande till nackdelarna som vissa andra enskilda får kännas vid. När det gäller exempelvis ett beslut som innebär att bygglov nekas är det tydligare att avvägningen står emellan ett allmänt intresse av att kunna styra markanvändningen och en markägares intresse av att kunna förfoga över sin egendom på det sätt han själv vill. Att formuleringen inte uttryckligen föreslås ange att det är just det allmänna intresset som ska som ska överväga nackdelarna för enskilda beror bl.a. på att olika allmänna och enskilda intressen ibland kan samverka och att det kan vara svårt att skilja ett allmänt intresse från ett enskilt, t.ex. i vissa komplicerade planeringssituationer. Vid avvägningen måste därför alltid förhållandena i varje enskilt ärende beaktas.

Lagändringar föreslås för att tydliggöra ramarna för det kommunala handlingsutrymmet

Den kommunala bestämmanderätten är en viktig grund för beslut om mark- och vattenanvändning enligt PBL. Självbestämmandet innebär också att kommunerna har en skyldighet att tillämpa de bestämmelser som gäller.

[16] Se bl.a. Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, andra upplagan s. 376 f.

När det gäller kommunernas handlingsutrymme så är tanken att uttalandena i förarbetena till PBL ska gälla även fortsättningsvis. Det innebär att kommunen bestämmer vilket övergripande syfte en detaljplan ska ha i fråga om bebyggelsens principiella struktur, miljöutformning m.m. Kommunen bestämmer över syftet med planen i fråga om bebyggelsens principer och huvudsakliga utformning. Det gäller t.ex. hustyper, exploateringsgraden i stort, allmänna krav på friytor och trafikstandard. Bestämmanderätten ska dock utnyttjas först efter samråd och medborgarna och staten ska medverka i beslutsprocessen (prop. 1985/86:1 s. 364 f.). Ramarna för det kommunala handlingsutrymmet sätts till stor del av lagstiftningen. Redan genom den process som är förknippad med ett framtagande av ny lagstiftning ska det garanteras att lagstiftningen generellt sett inte går längre än vad som är rimligt ur ett proportionalitetstänkande. Genom remissförfarande av olika slag, bl.a. till berörda instanser och lagrådsremisser, kan lagstiftaren få en bedömning av olika förslags rimlighet sett bl.a. utifrån kraven på proportionalitet som Europakonventionen ska garantera.

Kommunen har frihet att planlägga, ge tillstånd till byggande m.m. men kommunens beslutsfattande påverkas av kravet på en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Avvägningen mellan olika allmänna intressen är en kommunal uppgift, naturligtvis inom ramen för att lagens krav ska uppfyllas. Bestämmandet begränsas framför allt av att enskildas intressen måste beaktas i de enskilda ärendena. Så länge prövningen i de olika ärendena inte påverkar den enskildes rätt har kommunerna ett stort handlingsutrymme. Andra begränsningar är de som har koppling till statens kontrollmöjligheter enligt 12 kap. PBL, dvs. länsstyrelsens möjlighet att upphäva ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser om ett område av riksintresse inte tillgodosetts, mellankommunal samordning inte skett på lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm inte iakttagits eller bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller behovet av skydd mot olyckshändelser. När det gäller länsstyrelsens möjligheter att ingripa finns det anledning att påminna om kommitténs förslag att slopa ingripandegrunden att mellankommunal samordning inte skett på lämpligt sätt, se avsnitt 5.11.5. Dessutom kan regeringen besluta om planföreläggande med stöd av 12 kap. 6 § för att, enligt den grund som föreslås kvarstå enligt kommittén, tillgodose ett område av riksintresse. Särskilt möjligheten att, om planföreläggandet inte följs, låta upprätta och anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller

områdesbestämmelser, 12 kap. 7 § innebär en begränsning i det kommunala handlingsutrymmet.

Också den enskildes rätt att begära och få till stånd en överprövning och eventuellt få framgång med sitt överklagande kan anses vara en begränsning av den kommunala friheten. Denna rätt är dock allmänt gällande när det gäller alla former av beslutsfattande så den behöver inte anges särskilt i 1 kap. PBL.

Eftersom dagens praxis när det gäller det kommunala handlingsutrymmet behöver uttryckas tydligare anser kommittén att det finns skäl att också försöka förtydliga kommunens handlingsutrymme i det som föreslås bli 1 kap. 4 §, dvs. tidigare 1 kap. 2 §. I paragrafen ska anges att det är en kommunal angelägenhet att besluta om planläggning och att rätten att bestämma om användningen av mark och vatten inom de ramar som lagen ger är förbehållen kommunen om inte annat framgår av 12 kap. om statlig kontroll.

Kommittén föreslår att det i PBL införs en särskild bestämmelse som anger överprövningens omfattning

En rätt till överprövning av beslut är en grundläggande rättighet

Att kunna få till stånd en överprövning och i vissa fall särskilt en domstolsprövning av förvaltningsbeslut är en viktig del av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Med detta avses inte att alla beslut eller alla delar av ett beslut ska kunna överklagas. Däremot krävs att rätten avse tvister i fråga om det som brukar kallas civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionens artikel 6. Det en överprövande myndighet, särskilt en domstol, ska kunna svara för är en reell juridisk granskning av det överklagade beslutet. Det som kan diskuteras är omfattningen på en sådan överprövning. Kommittén återkommer till frågan om den framtida instansordningen för PBL-ärenden i nästa kapitel.

Den överprövning av förvaltningsbeslut som är vanlig i andra länder i Europa anses vara närbesläktad med rättsprövningen

När det gäller rätten att få beslut om planer överprövade framgår av en studie av Gerhard Larsson[17] av planeringssystemet i 15 europeiska länder att det generellt finns en rätt att överklaga beslut om planläggning till högre instans (myndighet eller domstol) ibland – som i Danmark – endast rörande lagenligheten, men i många länder också om egendom eller andra intressen skadas av planen. När det gäller prövning i domstol så tycks rätten begränsas till laglighet i de flesta länder som studerats, exempelvis Frankrike, Tyskland och Storbritannien.

Studier har visat att den typ av laglighetsprövning som förekommer i Europa avseende förvaltningsbeslut kan anses vara nära besläktad med rättsprövningen[18].

En prövning av om beslutet är förenligt med rättsregler anses ge en rimlig ram för prövningen

I PBL är det inte enbart enskilda som har till uppgift att få till stånd överprövningar av kommunala beslut. Länsstyrelserna har enligt 12 kap. PBL uppgiften att för statens räkning bevaka vissa särskilt angivna intressen. Det innebär att länsstyrelserna ska se till att det blir en prövning av om vissa särskilt utpekade och ur ett samhällsperspektiv angelägna områden blir tillräckligt beaktade i besluten, dvs. områden av riksintresse, lämplig mellankommunal samordning, miljökvalitetsnormer och hälso- och säkerhetsaspekter. Länsstyrelsernas uppgifter är således att genom sin officialprövning bevaka allmänna intressen och inte enskilda (se prop. 1985/85:1 s. 343 f.). Själva avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen kräver däremot överklagande av enskilda.

Var sedan gränsen ska gå mellan i vilka situationer enskilda ska agera för att få till stånd prövningar av fattade beslut och när staten på eget initiativ ska kontrollera besluten är inte givet. En möjlighet skulle kunna vara att låta länsstyrelserna kontrollera riktigheten av kommunala beslut i vidare omfattning än enligt nuvarande bestämmelser.

[17] Spatial planning system in Western Europe – An over view, Gerhard Larsson.
[18] se bl.a. Eivind Smith, Sverige som konstitutionell demokrati, Svensk Juristtidning 2000 s. 11 f. och Wiweka Warnling-Nerep, Rättsprövning och rätten till domstolsprövning, andra upplagan s. 203.

I delbetänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) föreslogs att länsstyrelserna skulle kontrollera detaljplanebesluts formella riktighet men själva beslutet om upphävande skulle fattas av regeringen. En sådan tanke fanns redan i samband med införandet av PBL och fanns med som förslag i lagrådsremissen, men med anledning av synpunkter från Lagrådet togs detta förslag tillbaka. Motiven var bland annat att bedömningen skulle bli fullt tillräcklig från rättssäkerhetssynpunkt genom att den utvidgade krets som har rätt att angripa besluten med förvaltningsbesvär också kan påtala brister i handläggningen av planärenden (prop. 1985:86:1 s. 361 och Lagrådets yttrande i bilagedelen s. 317 f.). Av remissvaren avseende det ovannämnda delbetänkandet framgår att flera remissinstanser ansåg att detta skulle innebära ett allt för betungande arbete för länsstyrelserna och att det fanns anledning att överväga om värdet av att undanröja formella felaktigheter vägde tyngre än att effektivisera planprocessen.

Möjligheterna att komma till rätta med formella felaktigheter styrs inte enbart av möjligheterna att få till stånd överprövningar av besluten. Genom uppgifterna som samrådspartners och tillsynsmyndigheter har länsstyrelserna möjligheter att uppmärksamma kommunerna på formella felaktigheter, dels i enskilda ärenden och dels mer generellt, exempelvis genom en systematisk uppföljning av hanteringen av vissa frågor.

Dessa möjligheter för staten att se till att formella brister inte uppkommer eller åtgärdas kan anses tillgodose samhällets intresse av kontroll avseende sådana felaktigheter. I övrigt får det bli en uppgift för enskilda att få till stånd överprövningar i sådana fall.

En kontroll av beslutets formella riktighet och i vissa fall en prövning av det sakliga innehållet behöver säkras

När det gäller valet av lösning för att förtydliga överprövningens omfattning finns det anledning att fundera över vilken ambitionsnivå man vill ha, särskilt när det gäller enskildas rätt att ange grunder för överprövning och få grunderna prövade. Miniminivån läggs vid det som krävs för att uppfylla Europakonventionens rätt till domstolsprövning, dvs. en rätt till domstolsprövning avseende en rättighet eller en skyldighet av privat karaktär.

Invändningarna rörande beslut att anta detaljplaner, som är den grupp ärenden, där behovet av förtydligande av överprövningens

omfattning är störst, kan i princip delas in i tre grupper; formella brister i handläggningen, att enskilda intressen inte beaktats över huvud taget eller i otillräcklig utsträckning eller att kommunen gjort en felaktig bedömning av olika allmänna intressen, se också beskrivningen i avsnitt 13.2.3 om regeringens prövning av överklagade planärenden. Överprövningar på den grund att klagomålet gör gällande att det förekommer fel i handläggningen är en typisk prövning i förhållande till regelverket. Också ett påstående om åsidosättande av enskilda intressen aktualiserar vanligtvis en prövning av beslutet gentemot gällande rättsregler. Däremot är påståenden om att allmänna intressen inte tillgodoses eller att de intressen som ska tillgodoses är svaga jämfört med motstående allmänna intressen invändningar som typiskt sett rör sådana politiska lämplighetsbedömningar som kommunen har i uppgift att göra. Detta innebär att invändningar av detta slag normalt inte leder till att kommunens beslut kan anses strida mot någon rättsregel.

I många fall är det inte så svårt att avgöra till vilken kategori invändningarna hänförs. I andra fall kan det emellertid vara svårt att skilja mellan invändningar som rör allmänna intressen och invändningar som rör enskilda intressen. Problematiken kan belysas med ett exempel. En kommun beslutar att uppföra en skola på ett område som inte är bebyggt. En person som bor intill området överklagar detaljplanebeslutet. Personen kan beröras av beslutet på olika sätt. Han eller hon kan känna sig berörd som förälder till ett barn i skolåldern, som lärare och som kommuninnevånare och anse exempelvis att skolan inte behövs eller att den kommunala ekonomin inte tillåter en investering i en ny skola. En påverkan av de kommunala bedömningarna och avvägningarna utifrån aspekter av detta slag ska ske under den politiska processen i kommunen och föregå beslutet att uppföra en skola. Däremot ska den enskilde så länge beslutet överensstämmer med gällande rätt inte kunna få beslutet ändrat genom ett överklagande. Men den enskilde kan också anse sig direkt berörd av de åtgärder som planen medger som fastighetsägare och boende. Han eller hon kan då anse en ny skola innebär olägenheter t.ex. utsikten minskar, insynen ökar eller skolan leder till ökad skuggverkan och att fastighetspriset kommer att sjunka till följd av detta. Vid bedömningen av argument av detta slag har den överprövande myndigheten att bedöma om det föreligger betydande olägenheter i PBL:s mening som medför att planen inte kan godtas. Prövningen innebär därmed en prövning av om kommunens beslut strider mot någon rättsregel. Vad som är

betydande olägenhet behöver bedömas med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet, såsom förhållandena på orten och områdets karaktär.

Ofta kan det vara svårt att avgöra om invändningar rörande förändrad boende- eller närmiljö ska anses avse allmänna eller enskilda intressen. Som ett allmänt intresse kan bevarandet av vissa natur- och kulturvärden beaktas. Parker och andra grönområden inom sammanhållen bebyggelse är ett allmänt intresse enligt PBL. Samtidigt är det uppenbart att det är ett enskilt intresse att fastighetsägare och boende har en god närmiljö. Om man genom att bygga en skola tar ett bostadsnära grönområde i anspråk, och därmed medger en bebyggelse som kraftigt avviker från den som tidigare finns i området och som ger ökad trafik inom bostadsområdet är det naturligt att den enskilde anser att hans eller hennes boende- eller närmiljö kommer att ändras påtagligt. Aspekter av detta slag är varken renodlade enskilda eller allmänna intressen utan kan anses som två skilda aspekter rörande samma sak.

Rätten att få den formella riktigheten och påverkan på enskilda intressen prövade råder det enighet om. Det som väcker diskussioner är om avvägningar och bedömningar avseende andra allmänna intressen, som i dag anges i 2 och 3 kap. PBL, än de som anges särskilt i 12 kap. ska kunna överprövas på talan av enskilda. Innan ett slutligt ställningstagande görs i denna fråga finns det anledning att något belysa vad olika modeller skulle kunna medföra i dessa delar.

Principen om kommunalt självbestämmande i markanvändningsfrågor bör inte rubbas

De politiskt valda beslutande organen har ansvaret för bedömningen av markanvändningsfrågorna i kommunen. De lokala politiska bedömningarna ska normalt inte ändras av statliga myndigheter eller domstolar på talan av enskilda. Det politiska ansvaret ska i stället utkrävas på politisk väg. Denna princip om den kommunala självbestämmanderätten har varit utgångspunkt för regeringens prövning av överklaganden och har också kommit till uttryck vid Regeringsrättens avgöranden i rättsprövningsärenden. Kommittén delar denna bedömning. Principen bör inte rubbas. När överprövningen av bygglov helt fördes över till förvaltningsdomstolarna förutsatte departementschefen och Lagrådet också att den praxis som utvecklats när det gäller bedömningen av allmänna intressen

också skulle gälla domstolarnas prövning av bygglov (prop. 2002/03:27 s. 14 och 29). Vid utformningen av överprövningen behöver man samtidigt ta hänsyn till den rättsutveckling som skett sedan PBL trädde i kraft och som innebär att den enskildes rätt har stärkts, bl.a. genom rättsprövningslagen och Europakonventionen.

Förvaltningsbesvär, laglighetsprövning eller finns det andra modeller?

Vid seminariet som kommittén ordnade i oktober 2004 rådde en enighet om att det skulle vara en fördel om överprövningens omfattning kunde konkretiseras men samtidigt framfördes tveksamheter avseende om detta var möjligt utan att riskera oönskade konsekvenser.

Inom förvaltningsrätten har man ett system där vilka som kan överklaga beslut anges genom särskilda bestämmelser men inte överprövningens omfattning. Utgångspunkten är således att alla de omständigheter som den enskilde som har talerätt anför som grund för sin talan ska kunna prövas om det inte finns processuella regler som anger något annat. Avvikelser kräver reglering i särskilda föreskrifter.

Utgår man ifrån de skäl som enskilda ofta anger till stöd för sina överklaganden så skulle laglighetsprövningen kunna tillgodose en stor del av önskemålen avseende prövningen eftersom formella brister ofta anges som grunder för överklagande. Exempelvis visade en studie som redovisats i rapporten Missnöjda medborgares säkerhetsventil – En studie av överklagade detaljplaner[19] att beträffande 60 procent av de överklagade detaljplanerna angavs formella brister som grund för överklagandena. Mot bakgrund av detta är det viktigt att kunna få formella brister överprövade och i sådana situationer kan laglighetsprövningen anses tillräcklig.

Generellt sett anses förvaltningsbesvär vara det rättsmedel som bäst uppfyller kraven på rättssäkerhet i de situationer man vill ha en prövning av det sakliga innehållet i ett beslut. Denna bedömning ledde till att departementschefen i förarbetena till PBL uttalade att förvaltningsbesvär borde användas för alla typer av planbeslut som kan överklagas i fråga om det sakliga innehållet, dvs. beslut i fråga om detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplan (prop. 1985/86:1 s. 358 f.). Rätten till prövning enligt bestämmelserna om

[19] Birgitta Henecke och Stefan Olander, Sociologiska institutionen, Lunds universitet respektive Avdelningen för Byggnadsekonomi, Lunds Tekniska högskola.

förvaltningsbesvär kompletterades emellertid med en bestämmelse som innebär att den överprövande instansen i princip inte kan besluta om annat innehåll i planen utan endast upphäva planen helt eller delvis. Därmed kom man till rätta med olägenheten som annars skulle uppkommit om en statlig besvärsmyndighet fick möjlighet att ersätta ett beslut av en folkvald församling med ett helt nytt beslut i sak.

Den kritik som framförts avseende förvaltningsbesvärsprövningen är att den är för omfattande för att också gälla beslut om detaljplaner och att prövningen riskerar att kränka den självbestämmanderätt i markanvändningsfrågorna som lagstiftaren genom PBL avsett ge kommunerna. Frågan är hur en bestämmelse som tillgodoser rätten till en överprövning av beslut som medför skada eller olägenhet för enskilda och samtidigt värnar om det kommunala handlingsutrymmet ska utformas. Dessutom är ett av PBL-kommitténs övergripande mål att effektivisera beslutsprocessen.

Flera presenterade modeller utgår ifrån uttryck vars innebörd är oklara

Plan- och byggutredningens förslag att överprövande myndighet inte skulle beakta allmänna intressen som åberopades mot beslutet kritiserades i stor utsträckning under remissbehandlingen. Bland annat ansågs allmänna och enskilda intressen inte sällan så sammanvävda att de inte skulle gå att skilja åt. Bestämmelsen ansågs bli svår att tillämpa och den skulle ge upphov till besvärliga gränsdragningsproblem. Den oro för gränsdragningsproblem och andra nackdelar som remissinstanserna framförde i sina remissvar gör att den föreslagna regleringen inte på ett tillräckligt tydligt sätt innebär en avgränsning som bör införas i PBL. Plan- och byggutredningens förslag till förtydligande av överprövningens omfattning bör därför inte genomföras. Någon annan lösning får sökas.

Ett system som i vart fall teoretiskt framstår som enhetligt är att ha samma krav på vem som ska kunna överklaga ett beslut som vad överprövningen ska kunna avse. Att ett beslut ska angå den enskilde kan vara en utgångspunkt för en bedömning av om han eller hon har rätt att överklaga ett beslut och en sådan avgränsning är en grundläggande princip inom förvaltningsrätten. Men att ha det som en gräns för att avgöra om omprövningen kan avse grunden kan vara mer tveksamt. Fördelen skulle vara att man får en överrens-

stämmelse mellan rätten att överklaga och överprövningens omfattning. Det skulle kunna innebära att en enskild klagande endast skulle få en överprövning av planbeslutet i delar som berör honom eller henne. Eftersom det ofta är flera som överklagar samma planbeslut skulle det troligen krävas en hel del analys av i vilka delar de enskilda anses ha anfört skäl som avser skyddsvärda intressen som kan överprövas, exempelvis kan det vara oklart om en park som försvinner angår alla klagande. En annan fråga som det finns anledning att fundera över i denna modell är om formella felaktigheter alltid angår den enskilde eller om sådana felaktigheter i vissa situationer inte ska kunna överprövas. Inte heller denna modell kan enligt kommitténs bedömning garantera krav på vare sig ökad tydlighet eller enkelhet vid tillämpningen.

Modellen med en precisering av der kommunala handlingsutrymmet med laglighetsprövningen som förebild riskerar enligt kommitténs bedömning att medföra en överprövning som blir för begränsad för att kunna accepteras. Skälet till detta är att laglighetsprövningen anses vara för begränsad för att uppfylla Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning i de fall en sådan rätt finns.

Kommittén föreslår att det införs en särskild bestämmelse som anger att prövningen ska avse om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel

Återstår att bedöma är modellen att ha rättsprövningslagens avgränsning av överprövningen som förebild för att ge tydligare riktlinjer för överprövningen. En sådan bestämmelse gör att man inte behöver försöka finna gränser mellan enskilda och allmänna intressen utan i stället kan inrikta överprövningen vad som i första hand kan betraktas som rättsfrågor. Överklagandena avseende planerna avser ofta rättsfrågor av olika slag, exempelvis att en miljökonsekvensbeskrivning borde ha upprättats, att ändring av förslaget gjordes utan att förslaget ställdes ut på nytt eller att jäv förelåg. Tanken med den nya bestämmelsen är att den enskilde ska ange om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel. I och med detta ska man vid överprövningen kunna bedöma om såväl formella regler som andra rättsregler åsidosatts. Det andra ledet i rättsprövningslagens avgränsning och som föreslås få en motsvarighet i den särskilda bestämmelsen i PBL innebär att domstolen också ska

pröva om avgörandet strider mot någon rättsregel som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Enligt uttalanden i förarbetena till rättsprövningslagen innebär prövningen också att domstolens prövning kan avse faktaunderlaget, bevisvärderingen och om beslutet är förenligt med bestämmelser om saklighet och opartiskhet. Också fel i förfarandet ryms inom prövningens ram. Genom en reglering av detta slag tydliggörs att den som överklagar har ansvaret för att ange grunderna för överprövningen, men överprövningsinstansen har möjlighet att ingripa mot mer uppenbara felaktigheter på eget initiativ.

Bestämmelsen kommer inte att hindra att en enskild anger att allmänna intressen inte tillgodosetts genom beslutet om planläggning, men med hänsyn till de grunder som prövningen kan avse, dvs. att beslutet ska strida mot någon rättsregel, faktaunderlaget eller bevisvärderingen ska innehålla brister i kombination med att PBL ger kommunerna ett visst handlingsutrymme, kommer överprövningarna i realiteten inte att avse politiska lämplighetsbedömningar. Detta beror bland annat på den öppna regleringen i 2 kap. som ger kommunerna ett handlingsutrymme, inte minst när det gäller bedömningar av vad som krävs för att uppfylla bestämmelserna. Det förtjänar dock framhållas att de allmänna intressena har olika karaktär. Vissa intressen har i det närmaste formen av stoppregler, ex. vissa områden av riksintresse och miljökvalitetsnormer. När det gäller denna typ av allmänna intressen så finns det exempel på att Regeringsrätten har prövat om kommunens beslut ryms inom lagens bestämmelser och funnit att så inte varit fallet, exempelvis ett ärende som rörde del av Norra länken där rätten fann att planen som medger en trafikled i tunnel inom Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården innebar ett intrång i nationalstadsparken (RÅ 1997 ref. 18). Andra allmänna intressen har inte samma karaktär utan möjliggör kommunala avvägningar i större utsträckning. Det gäller exempelvis behovet av anpassning till natur- och kulturvärden av annat slag än de som anses som områden av riksintresse och behovet av ändamålsenlig struktur av bebyggelse och grönområden. När det gäller de allmänna intressena ska överprövningen således främst innebära en kontroll av om beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som en kommun har med hänsyn till lagens olika bestämmelser och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och liknande. Kommunala avvägningar mellan olika samhällsintressen, exempelvis mellan exploatering och bevarande av grönområden, är avvägningar som i princip inte ska kunna

överprövas så länge de ryms inom lagstiftningen. Också bedömningar avseende vad som är lämplig struktur av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder faller inom ramen för det kommunala handlingsutrymmet. Dessutom är bedömningen av placering och utformning med hänsyn till stads- och landskapsbilden ofta typiska kommunala avvägningsfrågor och därmed också lämplighetsfrågor som normalt inte ska kunna överprövas på talan av enskilda.

Den modell som nu föreslås bygger på idén att den enskilde ska ange om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel. Tanken är inte att den enskilde ska få en sämre ställning när det gäller prövningen av sina egna intressen än om han eller hon överklagar ett beslut enligt vanliga regler om förvaltningsbesvär. Vid valet av modell för att förtydliga överprövningens omfattning har kommittén utgått från de bedömningar som har gjorts när det gäller rättsprövningslagens ram för överprövningen och kraven på de enskilda. Kommittén har inte funnit skäl att ifrågasätta regeringens bedömning att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen inte kan anses kräva att överprövningsmyndigheten på eget initiativ gör en totalinventering i fråga om ett besluts laglighet. När det gäller ramen för prövning i rättsprövningsärenden har departementschefen uttalat följande i samband med revideringar av rättsprövningslagen år 1991. ”Prövningen bör rimligen i princip avse det som den sökande anser brista beträffande avgörandets rättsenlighet. Likaså bör prövningen göras på grundval av omständigheter som denne påtalat i rättsprövningsärendet…..Det kan dock finnas fall där det icke rättsenliga i ett avgörande framstår som uppenbart av ett visst skäl som den sökande inte åberopat eller där omständigheter som inte åberopas men som ändå klart framgår gör att avgörandet inte kan anses som rättsenligt” (prop. 1990/91:176 s. 9).

Enligt kommitténs bedömning kan detta synsätt också gälla en överprövning av beslut som meddelats med stöd av PBL. Det innebär inte att den enskilde ska ange exakt vilka regler som gäller på området. Däremot ska överklagandet vara tillräckligt preciserat för att den överprövande myndigheten ska kunna ta ställning till om beslutet är riktigt eller inte. Kraven på den enskilde att ange grunderna för yrkandet skulle därför mer likna de som i dag uppställs i förvaltningsprocesslagen än kraven enligt reglerna om lagligheitsprövning.

En effekt av den föreslagna bestämmelsen avseende överprövningens ram är att det är frågan om ett beslut strider mot någon rättsregel som ska prövas. Inom kommunerna är det vanligt att man tar fram dokument av olika slag för att konkretisera synen på utveckling och behovet av struktur avseende vissa frågor, exempelvis externhandelspolicy eller program för vindkraftsutbyggnad. Detta är dokument som inte har sitt ursprung i PBL-systemet. En fråga man kan ställa sig är hur sådana dokument ska betraktas vid en överprövning. De har således inte stöd i lag. Däremot bör de kunna anses ingå i det underlag som kommunen bygger sitt beslut på och därmed exempelvis ge stöd för en bedömning av lämplig lokalisering för vindkraftverk. Någon särskild grund för ingripande enbart med stöd av dokument av detta slag bör det inte ges. Det är en fördel om man kan hålla fast vid kriteriet rättsregler, dvs. att det ska vara fråga om lag eller annan författning.

En fördel med att ha rättsprövningslagens ram för överprövning som förebild men inte koppla till bestämmelserna i övrigt i rättsprövningslagen är att den överprövning som kan aktualiseras enligt PBL inte kommer att ha direkt koppling till den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Det innebär att man i PBL kan få en koppling mellan dem som anses ha en rätt att överklaga beslut och ramen för överprövningens omfattning. Man kommer också ifrån vissa av de problem som är kopplade till rättsprövningssystemet, såsom att en ansökan kan göras inom tre månader och besluten kan vinna laga kraft innan en ansökan om rättsprövning görs.

En fördel med att välja en avgränsning som redan tillämpas är att de överprövande instanserna kan finna viss vägledning i den praxis som utvecklats avseende omfattningen på överprövningen. På så sätt finns det möjligheter att relativt snabbt få en effektiv hantering av PBL-ärendena om man väljer en avgränsning av samma slag.

Kommitténs bedömning är att länsstyrelserna ska ha samma ram för överprövningen som domstolarna och det främsta skälet till detta är tydlighet och förutsägbarhet för enskilda.

Preciseringen av överprövningens omfattning bör också gälla områdesbestämmelser, bygglov och förhandsbesked

Behovet av tydligare ram för överprövningen har gällt detaljplaner i första hand. Som ett led i strävan att få ett enhetligt system finns det skäl att se om förslaget till avgränsning ska gälla också andra

typer av beslut enligt PBL. Översiktsplaner och regionplaner och andra typer av beslut som överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning lämnas utanför denna analys eftersom det inte kommer att föreslås några förändringar när det gäller instansordningen för dessa ärenden. Skälen till detta är att överprövningens omfattning inte har ifrågasatts för dessa typer av beslut och behovet av samordning är inte är lika starkt som då det gäller rättsverkande planer, bygglov och andra beslut enligt PBL för vilka en gemensam instansordning övervägs.

Områdesbestämmelser har ett innehåll som i förhållande till enskilda kan få effekter som liknar de som detaljplaner kan få. Detta gör att det finns anledning att ha samma ram för överprövningen av dessa beslut som för detaljplaner. Eftersom kommittén föreslår att fastighetsplan som ett särskilt instrument ska slopas omfattas inte dessa planer av förslaget i denna del.

När det gäller beslut om bygglov är det särskilt beträffande lov utanför detaljplanelagt område eller för åtgärder som inte är reglerade i områdesbestämmelser som överprövningens ram kan behöva tydliggöras. Anledningen till detta är att den prövning som då ska ske i viss utsträckning blir densamma som vid planläggning, dvs. en prövning i förhållande till 2 kap. PBL enligt den modell som kommittén föreslår och som därmed inkluderar de nuvarande kraven i 3 kap. och i vissa avseenden innebär lämplighetsbedömningar. Genom förslaget till samordning av bestämmelserna i de båda kapitlen har utrymmet för lämplighetsavvägningar på sätt och vis förtydligats. Prövningen av om en ansökan om bygglov strider mot områdesbestämmelser är en renodlad rättslig bedömning som inte ger utrymme för några politiska avvägningar. Vid överföringen av bygglovsärendena från regeringen till förvaltningsdomstolarna uttalades att den praxis som gällde avseende överprövningen av detaljplaner som lagts fast i rättsfallet RÅ 1994 ref. 39 enligt Lagrådet sannolikt också skulle gälla ramen för överprövning av bygglov m.fl. beslut (prop. 2002/03:27 s. 29). Systemet blir tydligare om överprövningens ram också blir densamma beträffande bygglov som för detaljplaner eller områdesbestämmelser. Det är ju ofta samma frågor som prövningen i sak handlar om och det skulle därför vara konstigt om prövningsinstanser skulle göra en mera omfattande prövning om en fråga kommer upp i ett bygglovsärende än i ett planärende. En begränsning av överprövningen enligt den modell som föreslås för överprövning av detaljplaner kan sammanfattningsvis inte anses medföra någon begränsning av be-

tydelse för enskilda parter utan får anses motsvara den ram som dagens prövning ger.

Inte heller när det gäller överprövningen av bygglov inom detaljplanelagt område eller för åtgärder som är reglerade i områdesbestämmelser finns det anledning att ha några andra regler när det gäller prövningens omfattning. Bedömningen av om åtgärden är förenlig med planen är en prövning av rättslig karaktär och kan därför alltid prövas vid överklagande. Gäller det tillämpningen av de bestämmelser som nu föreslås samlas i 2 kap. kommer prövningen även i dessa ärenden att till stor del gälla om kommunen hållit sig inom handlingsutrymmet. Samtidigt måste man komma ihåg att det gäller så länge avvägningar sker inom de ramar som lagen ger och att enskilda intressen beaktas.

Också frågor om förhandsbesked kan vid överprövningar aktualisera frågan om en överprövning av bedömningen enligt 2 kap. PBL ska ske. Därför kan det finnas anledning att ange ramen för överprövning på samma sätt som för bygglov.

Preciseringen avseende överprövningens omfattning föreslås således gälla alla typer av överprövningar. För de typer av beslut som i dag avser framför allt rättsfrågor, såsom överklaganden i fråga om ingripanden eller sanktioner med stöd av 10 kap. PBL kommer förändringen inte att innebära några ändringar i realiteten. För att uppfylla krav på enkelhet och likformighet bör dock bestämmelserna om överprövningens omfattning bli desamma för de olika typerna av bygglovsärenden.

Preciseringen av överprövningens omfattning bör kombineras med dagens hinder emot att pröva frågor som avgjorts genom detaljplan eller områdesbestämmelser och också med den föreslagna bestämmelsen att frågor som avgjorts vid prövning avseende tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, dvs. bestämmelserna i 13 kap. 2 § andra stycket PBL.

Detaljplaner ska i princip endast kunna fastställas eller upphävas, men bygglov ska kunna ändras också i fortsättningen

Dagens bestämmelser i 13 kap. 8 § PBL anger att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan ska antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Medger kommunen det kan beslutet upphävas i viss del eller ändras på an-

nat sätt. Ändringar av ringa betydelse kan göras utan kommunens medgivande. Grundprincipen är således att det endast är kommunen som kan ändra ett planbeslut. Denna princip finns det enligt kommitténs bedömning skäl att hålla fast vid när det gäller överprövning av planbeslut, bl.a. av skälen att det ofta är många som berörs av besluten och besluten bör fattas av politiker. Det finns därför inte skäl att ändra bestämmelserna i 13 kap. 8 §. Det innebär att länsstyrelsernas och domstolarnas möjligheter att ändra besluten blir begränsade. Kommitténs förslag att låta domstolar överpröva planbeslut framgår av avsnitt 13.2.3.

När det gäller överprövning av beslut om bygglov och andra beslut enligt PBL finns det inget som hindrar att besluten ändras vid överprövning. Ofta har det emellertid kommit fram nya fakta som gör att det ligger närmast till hands för överprövningsorganet att återförvisa ärendet till kommunen så att den kan pröva ärendet på nytt. Det finns inte anledning att ändra prövningsförfarandet i dessa delar.

13 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Sammanfattning
I dag är prövningssystemet när det gäller PBL-ärenden splittrat genom att regeringen överprövar vissa ärenden och allmänna förvaltningsdomstolar andra.

Planärendena som i dag överprövas av regeringen ska enligt kommitténs förslag föras över till domstol med undantag för länsstyrelsernas ingripanden med stöd av 12 kap. PBL.

PBL-ärendena föreslås med ett par undantag fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och därefter i plan- och miljödomstolar med en plan- och miljööverdomstol som sista instans.

13.1 Utredningsuppdraget

I direktiven anges att till frågan om beslutsprocessernas effektivitet hör frågan om instansordningen för överklaganden. I dag är prövningssystemet splittrat där regeringen prövar vissa ärenden medan andra ärenden prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker sammanhållen organisation.

Inledningsvis i detta kapitel analyseras instansordningen för överklagade planärenden och behovet av ändringar för denna typ av ärenden. Därefter analyseras behovet av ändrad instansordning för PBL-ärenden utifrån ett generellt perspektiv.

13.2 Instansordningen för överklagade planärenden enligt PBL

Kommitténs bedömning och förslag
Kommittén föreslår att överprövningen av rättsverkande planer ska ske inom ramen för den ordinarie domstolsorganisationen med undantag för ingripanden med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. PBL. De sistnämnda ärendena bör också i fortsättningen prövas av regeringen. Undantaget för ingripanden med stöd av 12 kap. motiveras av att det i dessa ärenden rör sig om konflikter mellan olika statliga och kommunala intressen och därmed främst har karaktären av politiska lämplighetsavvägningar.

Skälen till att planärendena enligt PBL bör föras över till domstol är i huvudsak följande.

Det finns ett krav på rätt till domstolsprövning av förvaltningsärenden som rör civila rättigheter och skyldigheter, vilket innebär att i praktiken är regeringen inte längre sista instans i ärendena.

Grunder som anförs vid överprövningen rör framför allt formella brister och ingrepp i den enskildes rätt, dvs. typiska rättsfrågor. Endast i viss utsträckning är det avvägningar mellan eller tillgodoseende av olika allmänna intressen som ifrågasätts och då ger PBL kommunerna ett stort handlingsutrymme så länge lagens bestämmelser uppfylls, dvs. prövningen blir i realiteten en rättsprövning.

13.2.1 Inledning

I det delbetänkande som PBL-kommittén lämnade våren 2004 behandlades frågan om en framtida instansordning för PBL-ärenden. I delbetänkandet förordade kommittén en överföring av prövningen av PBL-överklaganden från förvaltningsdomstolarna till miljödomstolarna. Förslagen avsåg således de ärenden som idag överprövas i förvaltningsdomstolar, dvs. främst bygglovsärendena. Betänkandet behandlade inte de rättsverkande planerna. Överprövningen av dessa kommer att behandlas i detta kapitel.

Ärenden enligt PBL, är sedan många år den största gruppen av överklagade ärenden som fortfarande prövas av regeringen. Frågan om att avlasta regeringen huvuddelen av dessa ärenden diskuterades

redan i samband med PBL:s tillkomst och har sedan varit uppe till diskussion vid några tillfällen under 1990-talet. Plan- och byggutredningen lämnade i betänkandet Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134) förslag om en domstolsprövning av dessa ärenden. Förslaget förutsatte en samordning av prövningen av PBL-ärenden samt miljöskydds- och naturvårdsärenden. I och med att de senare ärendegrupperna blev föremål för den fortsatta översyn som ledde fram till den nuvarande miljöbalken, bereddes frågan om ett ändrat prövningssystem för PBL-ärendena inte vidare.

Under år 1999 togs frågan om PBL-ärendena på nytt upp inom Regeringskansliet och den 1 juli 2003 överfördes regeringens tidigare prövning av bl.a. vissa bygglovsärenden till domstol.

13.2.2 Utgångspunkter för en förändring av prövningssystemet för planärenden enligt PBL

Inledning

Som redan nämnts är frågan om att avlasta regeringen prövningen av överklagade planärenden inte ny. Frågan diskuterades redan vid tillkomsten av PBL, och har sedan varit uppe till diskussion vid olika tillfällen. En förändring av PBL:s prövningssystem också för de rättsverkande planerna skulle innebära en naturlig fortsättning på de olika andra förändringar av förvaltningsrätten som genomförts under de senaste åren, dvs. en utökad rätt till domstolsprövning av beslut av förvaltningsmyndigheter.

I det följande redovisas översiktligt de viktigaste argumenten för den nu aktualiserade förändringen av prövningssystemet för planärenden. Därefter granskas de skäl för en regeringsprövning som anfördes vid PBL:s tillkomst. De invändningar som förts fram från bl.a. Svenska Kommunförbundet, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, mot tidigare förslag till ändringar av prövningsordningen behandlas särskilt. Slutligen behandlas frågan om vilka ärenden enligt PBL som det, även vid en förändring av prövningssystemet, kan finnas anledning att låta regeringen pröva också i fortsättningen.

Dagens prövningssystem innebär att beslut enligt PBL normalt fattas av kommunen – en nämnd eller fullmäktige – som första instans och kan överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut

kan sedan överklagas vidare antingen till regeringen eller till allmän förvaltningsdomstol. Till regeringen går, efter de senaste ändringarna av prövningsordningen, i princip endast överklaganden avseende detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Dessa ärenden sammanfattas i detta avsnitt under beteckningen planärenden. Till regeringen överklagas dessutom vissa beslut enligt 12 kap. PBL samt vissa beslut som rör försvaret. Övriga överklaganden av länsstyrelsens beslut enligt PBL går till allmän förvaltningsdomstol.

Det bör anmärkas att vissa beslut enligt PBL, bl.a. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan och kommunala beslut att inte anta en detaljplan, endast kan angripas genom s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), vilket motsvarar det som tidigare kallades kommunalbesvär. Kommunala beslut som kan bli föremål för laglighetsprövning överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol. Dessa ärenden berörs inte av förslagen i det följande.

Antalet planärenden som överklagas till regeringen har under senare år uppgått till storleksordningen 200 ärenden per år.

Skäl av rättslig karaktär för en förändring av prövningsordningen – kravet på domstolsprövning av förvaltningsärenden som rör civila rättigheter

En utgångspunkt för bedömningar beträffande regeringens framtida befattning med överklagade planärenden är det krav på domstolsprövning som nu gäller för bl.a. sådana ärenden. Enligt artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den s.k. Europakonventionen, som numera gäller som lag här i landet, har envar rätt till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol bl.a. när det gäller prövningen av civila rättigheter och skyldigheter. Enligt den praxis som utvecklats vid Europadomstolen, och som också berört svensk lagstiftnings förenlighet med konventionen, har artikel 6 ansetts tillämplig bl.a. på förvaltningsbeslut som gäller disposition av fast egendom, dvs. även beslut enligt PBL.

För att Sverige skall uppfylla konventionens krav har den s.k. rättsprövningslagen tillkommit. Lagen innebär att regeringens beslut efter ansökan av enskild part kan bli föremål för överprövning i

Regeringsrätten. Rättsprövningen avser enligt lagtexten frågan ”om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.”

Genom rättsprövningslagen har det omedelbara behovet av att Sverige skulle uppfylla kravet på en domstolsprövning av bl.a. de nu aktuella planärendena tillgodosetts. Det kan dock av flera skäl inte anses att ordningen med rättsprövning av regeringens beslut är en lämplig permanent lösning för dessa ärenden. Rättsprövningen skiljer sig på flera sätt från en prövning inom det normala systemet för överklaganden. Regeringens beslut vinner således laga kraft trots att rättsprövning kan komma att ske. Någon information om möjligheten till rättsprövning, motsvarande den fullföljdshänvisning som finns när det gäller vanliga överklaganden, lämnas inte rutinmässigt utan endast efter särskild begäran. Tiden för att ansöka om rättsprövning är längre men räknas på ett annat sätt än den normala tiden för att överklaga. För rättsprövning gäller tre månader från beslutet jämfört med normalt tre veckor från delgivning för ett vanligt överklagande. För den enskilde som ska tillförsäkras en möjlighet till domstolsprövning är systemet otillfredsställande bl.a. genom att det inte garanterar att han får information om denna möjlighet. För den som har fått en lagakraftvunnen byggrätt innebär risken för rättsprövning och den tid prövningen tar en osäkerhet som i många fall kan vara en avsevärd olägenhet. Att ytterligare en prövningsinstans tillkommer innebär allmänt sett ökade kostnader och ökad tidsutdräkt. Hela domstolsprövningen sker också med det nuvarande systemet hos den högsta prövningsinstansen som därmed belastas också med många detaljfrågor som normalt ska klaras ut i underinstanserna. Den nuvarande ordningen strider därmed också mot principen att tyngdpunkten i en domstolsprövning bör ligga i lägre domstolsinstanser.

Lämpligheten av systemet med rättsprövning för planärendena kan också ifrågasättas från andra utgångspunkter. Ett avgörande skäl för att dessa ärenden ansågs böra avgöras av regeringen var att ärendena till stor del handlar om lämplighetsbedömningar som bör göras av politiska organ och inte av domstolar. Rättsprövningen innebär emellertid att det numera ändå sker en domstolsprövning av planbeslut, varvid det med rättsprövningssystemet är regeringens beslut som prövas av domstol, medan det med en annan instansordning blir kommunens beslut som domstolarna har att

pröva. Från allmän synpunkt kan en sådan prövningsordning som nu gäller för planärenden inte anses lämplig.

Hur allvarliga de nackdelar med rättsprövningssystemet som här berörts kan anses vara beror till en del på omfattningen av rättsprövningen. Det kan då konstateras att den nu aktuella ärendegruppen som sådan är stor. Antalet planärenden hos regeringen är som nämnts ca 200 per år. Genom att möjligheten till rättsprövning successivt blivit allt mera känd har ett relativt stort antal plan- och byggärenden gått till rättsprövning. Under senare år rör det sig om ca 10 procent av regeringsbesluten. Med hänsyn bl.a. till ärendegruppens omfattning kan rättsprövning av regeringsbeslut inte anses vara en lämplig form för att permanent tillgodose kravet på domstolsprövning av planärenden.

Skäl av politisk karaktär för en förändring av prövningsordningen – behovet av att regeringsarbetet kan koncentreras till politiskt prioriterade uppgifter

Redan för snart 20 år sedan lades riktlinjer fast och påbörjades ett arbete för att befria regeringen och departementen från den tidigare mycket arbetskrävande befattningen med olika slag av förvaltningsärenden, främst besvärsärenden. Prövningen av olika typer av ärenden har därefter successivt flyttats från regeringen till myndigheter och domstolar.

Denna förändring av regeringens arbetsuppgifter har till stor del skett genom systematiska genomgångar i alla departement av alla typer av ärendegrupper. Sedan den 1 oktober 1998 gäller också som allmän regel att beslut av förvaltningsmyndigheter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om något annat inte är särskilt föreskrivet. Därmed har den tidigare huvudregeln om att myndigheters beslut om inte annat är föreskrivet i sista hand får överklagas hos regeringen övergivits. Bland stora och politiskt viktiga ärendegrupper som flyttats kan nämnas utlänningsärendena i början av 1990-talet och flertalet miljöärenden i samband med miljöbalkens tillkomst.

Överklaganden enligt PBL är sedan många år den största, och den enda riktigt stora, kvarvarande gruppen av överklaganden som prövas av regeringen. Detta gällde särskilt så länge också vissa byggärenden överklagades till regeringen. Enligt statsrådsberedningens sammanställning över regeringsärenden år 2003 avgjorde

regeringen det året 791 överklagandeärenden varav 478 hörde till Miljödepartementet. Av dessa ärenden var ca 180 planärenden, ca 260 sådana byggärenden som inte längre ska prövas av regeringen och ca 40 ärenden enligt miljöbalken och några andra lagar. Även om antalet inkommande PBL-ärenden som prövas av regeringen minskade avsevärt när byggärendena helt flyttades över till domstol kommer således de kvarvarande planärendena fortfarande att vara den klart största enskilda ärendegruppen som går till regeringen.

Regeringens uppgift är att styra landet. Under senare år har i olika sammanhang alltmer framhållits betydelsen av att regeringens och departementens insatser kan koncentreras till politiskt prioriterade uppgifter såsom att analysera, utforma riktlinjer för och följa samhällsutvecklingen inom olika områden. Målstyrning med delegering och en väl fungerande uppföljning har angivits som viktiga instrument. Tid och utrymme behövs också för långsiktigt strategiskt tänkande, vilket förutsätter att det dagliga löpande arbetet kan begränsas till frågor som regeringen och departementen verkligen måste syssla med. EU-medlemskapet, globaliseringen av ekonomin och den snabbare förändringstakten i hela samhället ställer ökade krav på regeringsarbetet och förstärker behovet av en prioritering av arbetsinsatserna.

Miljö- och samhällsbyggnadsområdet är ett område där de nu berörda aspekterna är tydligt framträdande. Arbetet för en hållbar samhällsutveckling har en hög politisk prioritet. Ett omfattande arbete pågår med att utforma och följa upp mål och strategier för miljöpolitiken. Utvecklingen på miljöområdet sammanhänger på flera sätt med den ekonomiska utvecklingen. Allt fler miljöproblem måste lösas genom internationellt samarbete, såväl globalt som inom större eller mindre regioner. EU-arbetet på miljöområdet kräver mycket stora arbetsinsatser både av departementets politiska ledning och av tjänstemannaorganisationen. Energifrågor och bostadsfrågor är också samhällsbyggnadsfrågor som har stor politisk betydelse och kräver avsevärda arbetsinsatser i Regeringskansliet. Plan- och byggfrågorna som sådana är i detta sammanhang viktiga sakfrågor i arbetet att bl.a. nå en mera hållbar utveckling. Prövningen av överklaganden i den omfattning det är fråga om på plan- och byggområdet kan emellertid inte anses vara en arbetsuppgift av hög prioritet i regeringsarbetet.

13.2.3 Överväganden och förslag

Skälen för en regeringsprövning av överklagade PBL-ärenden

I propositionen om en ny plan- och bygglag behandlades bl.a. frågan om prövningen av överklagade plan- och byggärenden (prop. 1985/86:1 s. 352 f.). Diskussionen skedde mot bakgrund av de riktlinjer om en översyn av regeringens befattning med besvärsärenden, som riksdagen några år tidigare hade godkänt. Vid behandlingen av riktlinjerna hade Konstitutionsutskottet uttalat att det var viktigt att regeringen kvarstod som besvärsinstans när det behövdes en politisk styrning av praxis. Med hänvisning till detta angavs i PBL-propositionen som skäl för att regeringen borde fortsätta att pröva vissa överklagade PBL-ärenden bl.a. att det var i den rollen som regeringen kunde styra utvecklingen i viss riktning och alltså sätta sin prägel på den nya lagens tillämpning. Regeringen borde vara det samlande politiska organ som ledde utbildandet av praxis. Vidare nämndes som en konsekvens av regeringens befattning med besvärsärenden att regeringen därigenom direkt kunde få en god uppfattning om hur lagstiftningen fungerade i olika avseenden och att denna erfarenhetsåterföring kunde ha betydelse för regeringen i ett fortsatt reformarbete.

Mot bakgrund av den utveckling som fortsatt efter 1985 när det gäller regeringens befattning allmänt med besvärsärenden kan det finnas anledning att pröva vilken tyngd skälen för en fortsatt regeringsprövning av planärenden kan anses ha i dag. De frågor som det kan finnas anledning att ställa är dels i vilken utsträckning de motiv för att behålla PBL-ärendena hos regeringen som redovisades år 1985 fortfarande är giltiga, dels om det finns några omständigheter när det gäller planärenden som motiverar att de till, skillnad mot andra ärenden, fortfarande bör behandlas av regeringen. Beträffande den förra frågan kan konstateras att motiven i huvudsak var behovet av att styra praxis särskilt i ett inledningsskede, de möjligheter till erfarenhetsåterföring som prövningen ger samt att ärendenas politiska karaktär motiverade en regeringsbehandling.

När det gäller betydelsen av att regeringen kan styra praxis i plan- och byggärenden kan till en början sägas att lagen nu varit i kraft under så lång tid att en praxis till stor del hunnit etableras så långt det över huvud taget är möjligt och ändamålsenligt att lägga fast en praxis för denna typ av ärenden. Den karaktär av lämplighetsbedömning hos dessa ärenden som varit huvudskälet till att

överprövningen lagts på regeringen innebär ju samtidigt att avgörandenas räckvidd ofta inte kan och bör sträcka sig utöver det enskilda ärendet. När det gäller de många formella frågor som ofta aktualiseras i överklagade planärenden blir det ju i och med rättsprövningen också Regeringsrätten som numera slutligt lägger fast praxis.

Att prövningen av överklaganden innebär en erfarenhetsåterföring som kan vara värdefull kan inte förnekas. Samtidigt kan sägas att det trots ärendemängden är ett relativt begränsat antal typer av frågor rörande PBL som aktualiseras i de ärenden som prövas av regeringen. Redan nu prövas ju flertalet ärendegrupper inom plan- och bygglagstiftningen av domstol och många praktiskt viktiga frågor aktualiseras aldrig i överklaganden hos regeringen. Det förhållandet att regeringen inom andra områden avlastats prövningen av förvaltningsärenden i den omfattning som skett innebär ju också ett ställningstagande att behovet av erfarenhetsåterföring måste lösas på annat sätt. Det är svårt att se att plan- och byggområdet i detta avseende skulle skilja sig från andra politikområden.

Det viktigaste skälet för en regeringsprövning torde ha varit att planärendena i sig ansetts ha en sådan politisk karaktär att överprövningen bör ligga hos regeringen och inte hos domstol. Det kan då till en början sägas att frågan om ärendenas politiska karaktär kan ses från olika utgångspunkter. Att ett beslut av kommunfullmäktige, som behandlar viktiga lokala frågor om markanvändningen och som innebär avvägningar bl.a. mellan olika allmänna intressen, är en politiskt betydelsefull fråga för kommunen är uppenbart. Av större intresse i detta sammanhang är emellertid i vilken utsträckning regeringens prövning i praktiken innefattar viktigare ställningstaganden av politisk karaktär. För att kunna bedöma denna fråga är det nödvändigt att något närmare redovisa vilken typ av frågor som i första hand behandlas vid prövningen hos regeringen av överklagade planärenden.

Närmare om regeringens prövning av överklagade planärenden

I den helt övervägande delen av de planärenden som regeringen efter överklaganden har att pröva är det enskilda som överklagat kommunens beslut att anta en plan, dvs. att tillåta ett byggprojekt eller att på annat sätt reglera markanvändningen inom ett område. Det är också denna typ av ärenden som avses när frågan nu tas upp

om att avlasta regeringen överklagade planärenden. Det bör i sammanhanget dock nämnas att PBL också innehåller regler om statlig kontroll i vissa fall av kommunala beslut. Dessa regler finns i 12 kapitlet i PBL. Prövningen av överklaganden som rör 12 kap. PBL kan till övervägande del anses beröra viktiga allmänna intressen och vara av politisk karaktär. Resonemanget i det följande gäller därför inte dessa ärenden som i stället diskuteras särskilt i ett senare avsnitt. Det kan i detta sammanhang också finnas skäl att erinra om att den politiskt intressanta situationen att en kommun motsätter sig ett utbyggnadsprojekt och därför inte vill anta någon plan för projektet inte kan komma till regeringens prövning som en överklagad PBL-plan.

De detaljplaneärenden som överklagas till regeringen är sinsemellan mycket olika i flera avseenden. Ärendena avser i allmänhet konkreta utbyggnadsprojekt och kan i sak röra allt från mycket begränsade frågor, t.ex. nybyggnad eller tillbyggnad av ett enstaka bostadshus, till stora samhällsbyggnadsprojekt, t.ex. nya vägar, järnvägar eller industriområden. Detaljplaner kan i andra fall reglera principerna för markanvändningen eller för en utbyggnad eller förändring av större eller mindre delar av ett samhälle, där sambandet med ett konkret utbyggnadsprojekt inte är lika tydligt. Graden av politisk betydelse hos planärendena är på motsvarande sätt mycket skiftande. Allmänt kan dock sägas att av de planärenden som prövas av regeringen är en relativt stor andel ärenden av begränsad omfattning och betydelse.

De frågor som tas upp i överklaganden kan också vara av mycket olika karaktär. Det kan gälla dels formella frågor om kommunens handläggning av planärendet, dels vidare samhällsplaneringsfrågor och avvägningar mellan olika allmänna intressen, dels sakfrågor som tydligt berör klagandenas enskilda intressen.

Formella invändningar mot handläggningen av planärenden är mycket vanliga i överklaganden. Planprocessen och formerna för det kommunala beslutsfattandet är frågor som är noga reglerade i lagstiftningen och det kan ofta vara tveksamt om alla formella krav iakttagits. Granskningen av formella invändningar är därför en tung del av prövningen hos regeringen. Prövningen innefattar dels en bedömning av om formella brister föreligger, dels en bedömning av om konstaterade brister ska anses vara så allvarliga att planen bör upphävas. Det får nämligen anses finnas ett visst handlingsutrymme vid regeringens prövning som kan uttryckas ungefär på så

sätt att det går att bortse från en formell brist om den kan anses sakna betydelse.

Regeringsrätten har emellertid i några fall vid rättsprövning gjort strängare bedömningar av formella brister än vad regeringen gjort i de prövade ärendena. Det har gällt att detaljplaner antagits efter enkelt planförfarande eller av byggnadsnämnd i stället för av kommunfullmäktige, vilket Regeringsrätten i de aktuella fallen ansett felaktigt (RÅ 1991 ref. 85 och 93 samt RÅ 1994 ref. 69). Det har vidare gällt att handlingar i ett planärende inte varit tillräckligt tydliga (RÅ 1996 ref. 88). Regeringsrätten har också gjort en generösare bedömning av vilka som har rätt att överklaga planbeslut (RÅ 1991 ref. 80). Regeringsrätten har vidare upphävt planbeslut på grund av att de felaktigt innehållit bestämmelser om begränsning av livsmedelshandel (RÅ 1998 not. 207) eller om användning av miljövänliga tvättmedel (RÅ 1999 not. 195) och på grund av att de stridit mot nationalstadsparksbestämmelserna i NRL (RÅ 1997 ref. 18 och RÅ 1998 not. 101). Det kan nog allmänt sägas att regeringen, bl.a. mot bakgrund av Regeringsrättens prövning, successivt också kommit att se strängare på formella brister än vad som kanske var fallet under PBL:s första år. Således har regeringen bl.a. upphävt ett betydande antal planbeslut på grund av jäv eller jävsliknande situationer (jfr RÅ 1995 not. 141).

Granskningen av formella invändningar utgör således en mycket betydande del av prövningen hos regeringen. Avgöranden som berör formella frågor kan självfallet vara av stor politisk betydelse för berörd kommun. Det är dock uppenbart att prövningen i sig av dessa formella frågor inte innebär sådana lämplighetsbedömningar av politisk karaktär som angavs som motiv för att regeringen skulle pröva planärendena.

Invändningar om att olika allmänna intressen åsidosatts är också vanliga i överklagade planärenden. Frågan om i vilken utsträckning sådana invändningar ska kunna prövas i samband med överklaganden diskuterades i propositionen 1985/86:1 om ny plan- och bygglag (s 364 f.). Regeringsrätten har i ett beslut (RÅ 1994 ref. 39) behandlat frågan om besvärsprövningens omfattning och då bl.a. konstaterat att PBL inte innehåller några bestämmelser som begränsar möjligheterna för den som har klagorätt att åberopa olika grunder till stöd för sitt överklagande. Enligt Regeringsrätten kan emellertid det materiella innehållet i PBL:s regelsystem leda till att prövningen i realiteten ändå blir mycket begränsad. Den statliga kontroll som besvärsprövningen innefattar bör därför enligt Regerings-

rätten i många fall stanna vid en prövning av om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Sammanfattningsvis kan sägas att invändningar om att planer strider mot allmänna intressen ska prövas och att regeringen i det sammanhanget har ett visst handlingsutrymme. Regeringen har dock i sin praxis varit mycket återhållsam när det gäller att upphäva planer på sådana grunder. I de få fall då så kan sägas ha skett har i allmänhet också hänvisats till att det allmänna intresset sammanfallit med någon klagandes enskilda intresse. Prövningen i nu berörda fall kan därför visserligen sägas gälla frågor av politisk karaktär men den inriktning prövningen har innebär att några egentliga lämplighetsbedömningar i sak normalt inte görs i det enskilda fallet. Snarast är ju utgångspunkten enligt förarbeten och praxis att prövningsmyndigheten vid sin prövning ska godta kommunens lämplighetsbedömningar.

De klagandes enskilda intressen är vid sidan av de formella frågorna det som prövningen av överklaganden i huvudsak inriktas på. De förändringar av markanvändningen som en plan kan medge får ofta konsekvenser för närboende som kan uppfattas som mer eller mindre negativa. I PBL ställs krav på att placering och utformning eller användning av byggnader och andra anläggningar inte får medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Invändningar från boende i ett område som berörs av en plan om att planen innebär olägenheter för dem hör till de vanligaste frågorna som prövas i överklagade planärenden. Omständigheter som åberopas kan vara störningar från planerad verksamhet inom planområdet, störningar genom ökad eller förändrad trafik, olägenheter genom att byggnader placeras alltför nära klagandenas fastigheter eller negativa förändringar i övrigt inom närområdet t.ex. genom att grönytor försvinner.

När det gäller sådana frågor som här berörts innebär prövningen avvägningar mellan de olika intressen som talar för och emot planen, varvid det ofta förutsätts vara ett allmänt intresse som ligger bakom planens utformning och enskilda intressen som talar emot. Inte sällan är det dock en blandning av allmänna och enskilda intressen på båda sidor. Prövningen kan i princip anses innebära ett handlingsutrymme för den myndighet som prövar överklaganden med sådana invändningar. Praxis, såväl hos regeringen som hos domstolarna när de har att pröva frågor av likartat slag, får emellertid sägas vara sträng mot närboende som påstår sig få olägenheter

genom nya byggnader eller verksamheter eller ändrad markanvändning. Det ska mycket till för att olägenheterna ska anses vara så betydande att anläggningen eller verksamheten av prövningsorganet bedöms strida mot PBL. Att likartade frågor prövas av olika instanser beroende på om det gäller ett bygglovs- eller ett planärende kan emellertid i sig ses som en nackdel.

Detaljplaner kan inte sällan påverka boende eller markägare i ett område på ett mera direkt sätt än vad som berörts i föregående stycke. En plan som reglerar möjligheterna att använda en viss fastighet kan av fastighetsägaren anses innebära begränsningar som inskränker utnyttjandet alltför mycket. I PBL anges som en allmän regel att vid en plans utformning ska skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. De kompromisser som måste göras i planer som berör både allmänna intressen och många enskilda markägare och andra med olika sinsemellan motstridande intressen innebär ofta besvärliga avvägningar. Dessa ska i första hand göras av kommunen men överklaganden berör inte sällan konflikter av aktuellt slag. Överklagandeprövningen handlar då om att bedöma om det berörda enskilda intresset åsidosatts på ett sätt som vid en proportionalitetsbedömning inte kan anses godtagbart.

En särskild form av påverkan är vad som brukar kallas planernas expropriativa effekter. En plan kan således innebära att någon får avstå mark för att planen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Markavstående kan bli aktuellt både för allmänna ändamål såsom trafikleder m.m. och för enskilda ändamål såsom bostadsbyggande eller näringsverksamhet av olika slag eller för gemensamhetsanläggningar för skilda ändamål. Expropriation kan ibland vara aktuell som alternativ till planen för att säkra markåtkomst i fall som nu berörs. Samma grunder för prövningen ska i princip tillämpas, oavsett vilken lagstiftning som används. I PBL uttrycks principen för den avvägning som ska göras i dessa situationer på så sätt att planen ska utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Överklaganden som rör frågor av nu berört slag kräver särskild uppmärksamhet och prövningen har i åtskilliga fall inneburit att planerna vid en avvägning inte ansetts kunna godtas. Särskilt känsliga fall är bl.a. de där enskildas bostäder tas i anspråk. Det måste också prövas att det allmänna intresse som motiverar ingreppet är tillräckligt starkt.

Prövningen i ärenden av nu berört slag av vilken tyngd de av kommunen åberopade allmänna intressena har i förhållande till de

klagandes enskilda intressen kan till en betydande del sägas vara en lämplighetsfråga och regeringen har ett visst handlingsutrymme vid dessa avvägningar. Detta handlingsutrymme begränsas dock av tillämpliga rättsregler, bl.a. den s.k. proportionalitetsprincipen som innebär att det alltid i det enskilda fallet ska finnas en rimlig balans mellan vad samhället vinner och den enskilde förlorar. Frågan om de allmänna intressena överväger den enskildes intressen är numera i sista hand alltid en fråga som ska kunna prövas av domstol.

Lagrådet har nyligen[1] yttrat sig över en lagrådsremiss avseende ny instans- och processordning i utlänningsärenden m.m., innebärande att Utlänningsnämnden ska avvecklas och vissa förvaltningsdomstolar bli migrationsdomstolar. Av yttrandet framgår att utlänningslagen ger beslutsorganen ett inte oväsentligt utrymme för lämplighetsbedömningar, varvid sådant som lagstiftningens allmänna migrationspolitiska grunder, skälighetshänsyn eller t.o.m. rent skönsmässiga överväganden kan bli bestämmande för avgörandena i de särskilda fallen.

I yttrandet påtalas att vad detta prövningsmässigt ska innebära för berörda domstolar inte diskuteras i remissen och att det väcker frågan om förvaltningsdomstolarnas oberoende ställning om de ska åläggas uppgifter som kräver ställningstaganden i frågor med inslag som är påtagligt politiskt präglade. Med hänsyn bl.a. till dessa oklarheter anser Lagrådet att slutlig ställning inte kan tas till förslaget.

Regeringsprövningen av planärenden kan vid första påseendet likna Utlänningsnämndens prövning. Det finns dock vissa skillnader som har en avgörande betydelse. PBL och den praxis som har utvecklats visar tydligt att kommunerna har ett handlingsutrymme inom de ramar som lagen ger och att detta ska respekteras vid överprövningen. Genom kommitténs förslag till tydligare reglering av de avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som ska ske enligt PBL, vissa förtydliganden avseende de materiella reglerna, förslaget till lagreglering av det kommunala handlingsutrymmet samt förslaget till särskild bestämmelse som anger överprövningens ram skapas förutsättningar för en domstolsprövning som kan inriktas på rättsfrågor och som inte innebär överprövning av ställningstaganden rörande lämplighetsbedömningar med politiskt präglade inslag.

[1] Yttrandet är daterat den 9 maj 2005.

Sammanfattningsvis kan den bedömningen göras att den prövning regeringen gör när det gäller överklagade planärenden i praktiken sällan har den politiska karaktär som tidigare ansetts motivera en prövning av regeringen. De avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som ofta ingår i prövningen och som ibland kan anses vara av politisk betydelse kan dessutom numera alltid komma att överprövas genom rättsprövning. Formella frågor upptar en stor del av prövningen och även i denna del är det genom rättsprövningen som praxis slutligen läggs fast. Med hänsyn bl.a. till att regeringen i praktiken inte längre är sista instans vid prövningen av PBL-ärenden kan prövningen av överklaganden knappast anses vara ett intressant instrument för regeringen att styra och påverka utvecklingen inom plan- och byggområdet. Den i vart fall formella osäkerhet som finns om ett beslut av regeringen i ett kontroversiellt ärende ska stå sig innebär att nackdelarna med en regeringsprövning snarast överväger.

De skäl som fördes fram vid tiden för PBL:s tillkomst för att behålla regeringsprövningen av vissa PBL-ärenden, bl.a. överklagade detaljplaner kan således knappast längre anses hållbara. Den uppdelning mellan rättsfrågor som skulle prövas av domstol och lämplighetsfrågor som skulle prövas av regeringen som åsyftades kan inte anses motsvara vad prövningen i dag i realiteten innebär. Både prövningen av formella frågor och avvägningarna mellan enskilda och allmänna intressen måste numera till övervägande del betraktas som rättsfrågor. De avvägningar mellan olika allmänna intressen som är de kanske viktigaste lämplighetsbedömningarna som kommunen gör i planärenden ska ju enligt etablerad praxis i princip inte överprövas med anledning av överklaganden av enskilda. För regeringen får det ibland snarast anses vara ett politiskt problem att tvingas pröva ärenden där frågor av politiskt intresse aktualiseras men där regeringen ska anse sig förhindrad att i sak pröva kommunernas bedömningar i dessa frågor.

Svenska Kommunförbundets invändningar mot en förändring av prövningssystemet

Svenska Kommunförbundet, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, har i flera remissyttranden framfört invändningar mot olika förslag till ändrat prövningssystem för planärenden. Förbundets invändningar är till övervägande del av principiell

karaktär och beskriver de åsyftade förändringarna som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Enligt ett yttrande måste en situation som innebär att en förvaltningsdomstol överprövar ett avvägningsbeslut fattat av ett demokratiskt valt kommunalt organ undvikas. I ett annat yttrande sägs att, om domstolsprövning framstår som nödvändig, bör övervägas om prövningen ska begränsas till att avse om besluten strider mot någon rättsregel. Förbundet har ifrågasatt om Europakonventionen verkligen kräver en sakprövning i domstol av alla planbeslut. Förbundet har framfört att det från självstyrelsesynpunkt är viktigt att en domstolprövning avser rättsfrågor och inte lämplighetsfrågor. Förbundet har också anfört att där domstolsprövning sker bör resultatet vid bifall till ett överklagande bli att det prövade beslutet upphävs utan att prövningsinstansen sätter något nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.

I sammanhanget kan nämnas att vid laglighetsprövning ska ett kommunalt beslut upphävas om någon av vissa noggrant preciserade grunder föreligger. Överinstansen kan vid sådan prövning endast godta eller upphäva beslutet och får alltså inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Vid prövning av s.k. förvaltningsbesvär däremot, det som normalt är det sätt på vilket förvaltningsbeslut överprövas, är prövningsmyndigheten i princip fri att pröva både rättsfrågor och att göra lämplighetsöverväganden med utgångspunkt i vad klaganden anfört. Prövningsmyndigheten får vid sådan prövning ändra det överklagade beslutet. Prövningen av överklagade planärenden har i nu berörda avseenden drag av båda prövningssystemen. Vid prövning av överklagande av ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överinstansen således i princip endast fastställa eller upphäva beslutet i sin helhet.

Ett argument för att just planärendena inte bör överprövas av domstol är att det är fråga om beslut av kommunfullmäktige och att sådana beslut i övrigt endast kan överklagas genom laglighetsprövning, vilken som framgår av det föregående innebär en mera begränsad prövning av i första hand formella frågor och där politiska avvägningar inte överprövas. Mot detta kan invändas att planärendena är ett undantag bland ärenden som behandlas av kommunfullmäktige på det sättet att de innebär sådan myndighetsutövning mot enskild som måste kunna bli föremål för prövning i sak av domstol. Detta är också grunden för att rättsprövning kan ske av regeringens beslut i dessa ärenden. Frågan gäller därmed egentligen inte längre om det ska vara en domstolsprövning av berörda ären-

den utan hur denna domstolsprövning ska utformas. Intresset av att helt undvika en domstolsprövning går därför inte att tillgodose.

Prövningen av överklagade planärenden utgör rättstillämpning och innebär en prövning mot den lagstiftning som vid varje tillfälle gäller. Resultatet bör därför i princip bli detsamma oavsett om regeringen eller domstolar gör prövningen. Bakom invändningarna mot en domstolsprövning skulle dock också kunna ligga farhågor för att domstolarna i större utsträckning än regeringen skulle gå emot de avvägningar kommunerna gör i plansammanhang och kanske också för att domstolarna skulle vara strängare vid bedömningen av formella brister. Dessutom kan det finnas en oro över att en domstolsprövning kommer att ta längre tid än nuvarande prövning och att det ska kunna bli svårare att snabbt kunna få beslut i ett ärende som gäller en för kommunen viktig utbyggnad av t.ex. bostäder eller offentliga lokaler.

Kommunförbundet har i sina yttranden över de förslag till ändringar av prövningssystemet som tidigare remissbehandlats inte direkt framfört några farhågor för en strängare bedömning vid domstolsprövning av planärendena. Boverket och några länsstyrelser har däremot i remissvar ifrågasatt lämpligheten av att förlita sig till att domstolarna följer regeringens praxis att normalt godta kommunens bedömningar i lämplighetsfrågor. Sådana farhågor torde generellt sett kunna anses obefogade. Olika myndigheter eller domstolar kan i och för sig alltid i enskilda ärenden komma fram till olika bedömningar. Det finns dock inte någon anledning att tro att inte också domstolarna skulle följa de tidigare nämnda riktlinjerna om att invändningar som rör olika allmänna intressen normalt inte ska leda till att ett planbeslut upphävs. Regeringsrättens tydliga uttalanden i fråga om den kommunala självbestämmanderätten när det gäller riktlinjer för markanvändningen stärker denna uppfattning.

Samtidigt finns det skäl att allvarligt pröva de förslag som framförts med innebörden att principen om respekt för den kommunala självbestämmanderätten på ett klarare sätt bör uttryckas direkt i PBL. Kommittén föreslår därför, som framgår av bl.a. förgående kapitel, ett antal förtydliganden i PBL, bl.a. att de materiella reglerna avseende de allmänna intressena enligt PBL ska uttryckas tydligare, att kraven på avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, den s.k. proportionalitetsprincipen ska framgå direkt av lagen, att det kommunala handlingsutrymmet preciseras och att det införs en särskild bestämmelse avseende överprövningen av PBL-

ärenden. Förslagen beskrivs närmare i avsnitt 4.4.1 och 12.5.6. Avsikten är bl.a. att lägga fast grundsatsen om att kommunala lämplighetsbedömningar i markanvändningsfrågor normalt ska följas. Den utgångspunkt som nu framgår av förarbeten och praxis, föreslås således framgå direkt av lagen. Genom de förslag som läggs tillgodoses i stor utsträckning de synpunkter som tidigare framförts från kommunalt håll i fråga om instansordningen för planärendena.

Särskilda överväganden beträffande prövningen av överklaganden av beslut enligt 12 kap. PBL, m.m.

PBL-reformen innebar bl.a. en decentralisering till kommunerna av beslutsfattandet i plan- och byggfrågor. Länsstyrelsernas tidigare fastställelseprövning av planer togs bort. Statens möjligheter till ingripande begränsades i princip till frågor av nationell eller mellankommunal betydelse. Reglerna om statlig kontroll finns i 12 kap. PBL och innebär att länsstyrelserna i vissa fall ska pröva kommunala beslut om i första hand detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen ska enligt dessa bestämmelser upphäva kommunens planbeslut om

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller
- en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsen eller regeringen får, om det finns särskilda skäl, förordna att den angivna möjligheten att ingripa mot kommunala beslut också ska gälla för bygglov och förhandsbesked inom särskilt angivna områden. Regeringen har enligt 12 kap. PBL vidare i vissa fall möjlighet att pröva beslut om regionplaner och att meddela planföreläggande mot en kommun. Bestämmelsen om statens ingripandemöjligheter ska enligt kommitténs förslag behållas med undantag för grunden bristande mellankommunal samordning.

Ett beslut av länsstyrelsen att med stöd av 12 kap. PBL upphäva ett kommunalt beslut kan överklagas till regeringen av kommunen eller av den vars rättigheter berörs av upphävandet. Vid prövningen av sådana överklaganden är det uttryckligen fråga om att bedöma olika allmänna intressen. Dessa ärenden får därför anses vara av sådan karaktär och ha ett sådant politiskt intresse att prövningen också i fortsättningen bör ligga hos regeringen. Det bör framhållas att också i dessa ärenden kan avvägningar mot enskilda intressen behöva göras med åtföljande möjlighet till rättsprövning. Ärendena är emellertid få till antalet och har en sådan tyngdpunkt i bedömningen av allmänna intressen att skälen för en fortsatt regeringsprövning överväger. Också i de fall där regeringen enligt 12 kap. PBL har möjlighet att ingripa utan ett överklagande bör regeringens möjligheter att pröva berörda frågor finnas kvar.

Någon ändring bör nu inte heller ske av de regler som infördes år 2003 och som innebär att vissa ärenden av särskild betydelse för försvaret ska prövas av regeringen.

Några avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan sägas att övervägande skäl talar för att de tankar som sedan länge funnits att avlasta regeringen prövningen också av överklagade planärenden nu bör fullföljas. Genom att regeringens beslut i planärenden numera blir föremål för rättsprövning i så stor utsträckning som är fallet hamnar regeringen i en olycklig mellanställning mellan kommuner och domstol. De skäl som vid PBL:s tillkomst motiverade den fortsatta regeringsprövningen av dessa ärenden kan inte längre anses giltiga. Med de förutsättningar som i praktiken numera gäller för prövningen och kommitténs förslag till förtydliganden av lagstiftningen och den särskilda bestämmelsen avseende ramen för överprövningen utgör den inte ett sådant instrument för politisk styrning av praxis som åsyftades.

Under 1990-talet har andra stora och politiskt viktiga ärendegrupper såsom utlänningsärenden och miljöärenden förts bort från regeringens prövning. Det kan inte anses finnas några bärande motiv för att just planärenden skulle vara en ärendegrupp som regeringen ska pröva också i framtiden i den omfattningen som sker nu. Det finns i dag många goda skäl att hävda att det ställningstagande som gjordes vid PBL:s införande, nämligen att överprövningen till

övervägande del innebär sådana lämplighetsbedömningar som regeringen bör göra, inte längre håller.

Genom att föra över överprövningen av planärenden till domstol blir systemet för överprövning mer enhetligt och rätten till domstolsprövning kan tillgodoses i ett tidigare skede än i dag. Väljer man sedan en gemensam instansordning för överprövning av miljöbalks- och PBL-ärenden kan också samordningen förbättras när det gäller planläggningsärenden och tillståndsprövning.

Regeringen får genom den föreslagna förändringen möjlighet att koncentrera sina insatser till mera prioriterade arbetsuppgifter än handläggning av enskilda förvaltningsärenden.

13.3 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Kommitténs bedömning och förslag

PBL-kommittén redovisade två alternativ för att korta instanskedjan i delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning. Det ena kallades miljödomstolsalternativet och hade följande prövningskedja: kommun-länsstyrelse-miljödomstol-Miljööverdomstolen. Det andra alternativet kallades förvaltningsdomstolsalternativet och hade följande kedja: kommun-länsrätt-kammarrätt-Regeringsrätten. Det första alternativet ansågs vara något mer fördelaktigt än det andra.

En majoritet av remissinstanserna ansåg att det var intressant att utreda det s.k. miljödomstolsalternativet ytterligare. Sedan delbetänkandet lämnades har kommittén utvecklat tankarna avseende samordningen mellan miljöbalken och PBL och de lösningar som föreslås talar för att prövningen bör ske inom samma organisation. Också planärendena, som inte behandlades i delbetänkandet, föreslås ingå i den nya instansordningskedjan.

Den fortsatta analysen har visat att miljödomstolsalternativet är det bästa alternativet ur ett samordningsperspektiv. Miljödomstolsalternativet innebär att länsstyrelserna kommer att ingå i prövningskedjan även fortsättningsvis och att domstolsprövningen i första instans koncentreras till fem enheter utan att inrätta specialdomstolar.

Domstolar som ska handlägga både PBL- och miljöbalksmål bör kallas plan- och miljödomstolar och en plan- och miljööverdomstol bli sista instans. För att tydliggöra att PBL-beslut av kommuner

inom ett och samma län ska prövas vid samma domstol föreslår kommittén en särskild bestämmelse.

Basen i den nya organisationen bör vara fasta handläggare. Sammansättningen när PBL-målen avgörs i plan- och miljödomstolarna föreslås vara densamma som då överklagade miljöbalksärenden avgörs.

När det gäller det s.k. förvaltningsdomstolsaltenativet har analysen visat bl.a. följande. En instanskedja där kommunernas beslut överklagas direkt till länsrätterna skulle överensstämma med den normala prövningsordningen. Överinstansernas arbete skulle dock bli mindre renodlat genom att länsstyrelserna tas bort ur överprövningskedjan. Dessutom kommer antalet mål att öka betydligt eftersom länsstyrelsens överprövning innebär att antalet överklaganden till länsrätterna begränsas då många nöjer sig med länsstyrelsernas överprövning. Alternativet möjliggör inte heller en flexibel samordning med miljöbalken. Det ökade målunderlaget kommer att möjliggöra ökad specialisering bland handläggarna, men inte att ha specialistkompetens på plats.

Det kommittén strävat efter i sökandet efter en lämplig framtida instansordning för PBL-ärenden har varit att korta instanskedjan, göra systemet mer enhetligt och att lägga grunden för en förbättrad samordning när det gäller hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken. Vid en jämförelse mellan de båda alternativen har miljödomstolsalternativet visats vara det alternativ som bäst uppnår dessa syften.

13.3.1 PBL-kommitténs remitterade förslag

Utgångspunkter när det gäller en ändrad instansordning

Behovet av översyn av instansordningen har aktualiserats av flera skäl. Ett skäl är att försöka korta instanskedjan. Ett annat är att det finns ett behov av att avlasta regeringen överprövningsärenden. Dessutom kan en ändrad instanskedja öka förutsättningarna att koncentrera handläggningen och på så sätt öka både kvaliteten och effektiviteten.

PBL-kommitténs delbetänkande avseende den framtida instansordningen för PBL-ärenden innehöll två alternativa modeller

Under 2004 lämnade PBL-kommittén ett delbetänkande Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). I delbetänkandet presenterades två modeller för att korta instanskedjan för den huvudsakliga delen av de PBL-ärenden som i dag prövas i domstol, främst ärenden om bygglov. Den första modellen som kallades miljödomstolsalternativet innebar att de aktuella PBL-ärendena fortsättningsvis skulle prövas enligt samma instanskedja som gäller för miljöbalksärenden som startar i kommuner, dvs. överklagandet sker till länsstyrelsen, sedan till en miljödomstol och slutligen till Miljööverdomstolen. Den andra modellen som kallades förvaltningsdomstolsalternativet skulle innebära att länsstyrelserna tas bort ur instanskedjan. Kommunens beslut skulle överklagas direkt till länsrätt och sedan skulle kedjan vara densamma som i dag, dvs. kammarrätt och Regeringsrätten. Kommittén ansåg att det s.k. miljödomstolsalternativet var något mer fördelaktigt än förvaltningsdomstolsalternativet. Miljöbalkskommittén lämnade samtidigt som PBL-kommittén lämnade sitt delbetänkande Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38). De delar av kommittéernas betänkanden som gällde samordning av miljöbalken och PBL utarbetades gemensamt och var likalydande. Detta innebär bland annat att Miljöbalkskommittén delade PBL-kommitténs uppfattning att ett första steg i en förbättrad samordning av regelverken kan vara att göra instansordningen enhetlig.

13.3.2 Remissvaren avseende PBL-kommitténs delbetänkande om instansordningen och förändringar som påverkas av instanskedjans utformning

Remissutfallet gav stöd för fortsatt analys av det s.k. miljödomstolsalternativet

Remissutfallet avseende PBL-kommitténs delbetänkande visade att stödet för en utvecklad samordning mellan PBL och miljöbalken var starkt. Delbetänkandet sändes ut till 125 remissinstanser och endast 11 av dessa hördes inte av. Av de inkomna svaren framgår att 16 av remissinstanserna har avstått ifrån att yttra sig. Utöver de instanser som fått betänkandet på remiss har det kommit in ytterli-

gare fem yttranden. Det innebär att det är 103 svar som kommit in som innehåller svar med substans. En majoritet av dem som yttrade sig ställde sig bakom tanken att en samordnad instanskedja kan vara ett första steg i en sådan samordning (ca 60 procent av yttrandena). Bland remissvaren kan noteras att alla länsstyrelser utom en förordade miljödomstolsalternativet. Vidare förordades miljödomstolsalternativet av 15 av 20 svarande kommuner. Inom ett par kommuner var man dock oense om vilket alternativ som var det mest fördelaktiga. I nära vart fjärde svar, bl.a. majoriteten av de remitterade förvaltningsdomstolarnas, Konkurrensverkets, och Svenskt Näringslivs svar, förordas det så kallade förvaltningsdomstolsalternativet. Övriga svarande ansåg att det var för tidigt att förorda något alternativ och ville framförallt se utvecklade tankar avseende samordningen mellan de båda regelverken. Flera av de remissinstanser som inte tog ställning till någon modell ansåg att också överprövningen av de rättsverkande planerna (särskilt detaljplaner) behövde belysas innan den framtida modellen för överprövning kunde bedömas.

Några av förvaltningsdomstolarna framförde att det skulle innebära ett avsteg från den grundläggande ansvarsfördelningen mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar om PBL-ärendena skulle flyttas över till en utbyggd miljödomstolsorganisation. Ett par förvaltningsdomstolar har också ifrågasatt vinsterna med att ta bort länsstyrelserna från prövningskedjan eftersom handläggningstiderna inte antas kortas med en sådan förändring. Tidsåtgången för handläggningen anses enligt flera bero på bristande resurser för hanteringen av ärendena snarare än antalet instanser.

Behovet av kompetens och ändrat namn på domstolarna är exempel på områden som flera remissinstanser kommenterade i sina yttranden.

Flera remissinstanser har väckt frågan om inte fastighetsdomstolarna också borde ingå i samordningen. Bland annat skulle detta i större utsträckning kunna innebära en samlad hantering av markanvändningen än den som möjliggörs av en samordning av ärenden enligt miljöbalken och enligt PBL. Dessutom anses fastighetsråden kunna ge en kompletterande kompetens vid handläggningen.

Utfallet vid remissbehandlingen visade att stödet för tanken att samordna överprövningen av ärenden enligt miljöbalken och PBL var tillräckligt starkt för att belysa detta alternativ ytterligare. Eftersom flera remissinstanser förordade förvaltningsdomstolsalter-

nativet och ett antal remissinstanser ansåg att det var för tidigt att bedöma lämplig modell har också det s.k. förvaltningsdomstolsalternativet belysts i viss utsträckning.

Idén att också samordna fastighetsdomstolarna inom ramen för den skisserade förändringen är intressant och har aktualiserats under tidigare utredningar. Att också ta sig an denna samordningsfråga har dock inte rymts inom ramen för kommitténs arbete. Det bör dock påpekas att samtliga fem tingsrätter som är miljödomstolar också är fastighetsdomstolar. Sammanlagt finns det 25 fastighetsdomstolar i landet, inkluderat de två som endast handlägger vissa typer av ärenden.

Principiella synpunkter rörande kompetensfördelningen mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar

Flera förvaltningsdomstolar har framfört att det skulle strida mot den allmänna kompetensfördelningen att föra över PBL-ärenden till utbyggda miljödomstolar. De motiv som anges är bl.a. följande. Det skulle innebära ytterligare ett avsteg från den grundläggande uppdelningen mellan allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar. Dessutom skulle den utbyggda och namnändrade Miljööverdomstolen blir sista instans i vissa förvaltningsprocessrättsliga frågor och Regeringsrätten i övriga.

Regeringsrätten har i sitt remissyttrande framfört att domstolen har ett utpekat ansvar som högsta förvaltningsdomstol enligt 11 kap. 1 § regeringsformen. I den uppgiften ingår att forma förvaltningsprocessen. Skulle ärenden enligt plan- och bygglagen föras över till utbyggda miljödomstolar skulle prejudikatbildningen på det materiella området minska liksom Regeringsrättens underlag för prejudikatbildning i processuella frågor generellt minska.

Det s.k. miljödomstolsalternativet innebär visserligen ytterligare ett avsteg från den grundläggande ordningen och det kommer att bli två prejudikatinstanser i vissa förvaltningsprocessrättsliga frågor. Det bör dock noteras att det endast rör sig om ca 1 800 av de knappt 104 500 ärenden som kom in till länsrätterna år 2004. Dessutom handlägger miljödomstolarna redan i dag till största delen ärenden som prövas enligt förvaltningsprocesslagen. Eftersom det endast är en förhållandevis liten andel av målen i förvaltningsdomstolarna och då miljödomstolarna redan i dag har erfarenhet av förvaltningsprocess kan inte enbart den allmänna fördelningen mellan

allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar anses vara ett avgörande skäl för att inte belysa det s.k. miljödomstolsalternativet ytterligare.

När det gäller frågan om det behövs en s.k. ventil eller liknande för att få avgöranden från de renodlade prejudikatinstanserna har flera remissinstanser pekat på att denna fråga bör utredas i ett större sammanhang och att det kan diskuteras vilken instans som i så fall skulle vara prejudikatinstans i ärendena; Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Kommittén delar denna bedömning men anser samtidigt att lösningen på denna problematik inte är avgörande för fortsatta överväganden rörande lämplig instansordning.

Som flera remissinstanser påpekat i sina yttranden skulle vissa förbättringar säkert kunna uppnås om domstolarna inom ramen för dagens organisation tillfördes extra resurser. Ett problem är dock att ett sådant tillskott inte givet avdelas för överprövning av ärenden enligt PBL.

Tankarna rörande ett närmande mellan PBL och miljöbalken underlättas av en gemensam instansordning

Av betydelse för fortsatta överväganden avseende den framtida instansordningen är kommitténs tankar rörande möjligheterna till samordning av PBL och miljöbalken. Analyserna har visat att det i vart fall i detta skede inte är aktuellt med någon sammanslagning av regelverken. I stället bör en samordning enligt kommitténs bedömning ske stegvis och koncentreras till sådant som i praktiken visat sig skapa de flesta svårigheterna. I huvudsak bör man utgå ifrån att man behåller den materiella prövningen enligt de nuvarande lagarna och att man försöker att så långt som möjligt samordna den formella hanteringen. Det kan ibland tänkas ske enbart genom krav på att två olika prövningar tidsmässigt samordnas. Ytterligare ett steg mot ökad samordning kan vara att hela beredningen sker i samordnade former även om det formellt blir två beslut.

Vinsterna som man kan uppnå med ett sådant förhållningssätt kan anses vara bl.a. följande. En mera samordnad prövning bör innebära att de olika kraven i båda lagstiftningarna kan bedömas samtidigt vid den samordnade prövning som sker. Det skisserade systemet skulle också ha den fördelen att det ger olika möjligheter att förenkla genom att samordna prövningen enligt de båda lagarna.

Det skulle ge stort utrymme att ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet, till den planering kommunen redan gjort inom ett område och till hur kommunen vill använda olika planinstrument. Systemet skulle med andra ord ha en hög grad av flexibilitet.

Den modell som skisseras rörande en bättre samordning av PBL och miljöbalken handlar i hög grad om en samordning inför beslutsfattandet. Samordnas överprövningskedjan kan riskerna för en splittrad bedömning i senare skeden undvikas. Dessutom kan de överprövande instansernas förståelse för helheten och kunskaper avseende regelverkens samband och åtskillnader fördjupas och öka om överprövningen kan avse frågor enligt båda regelverken. På så sätt bör en samordnad instanskedja kunna ge fördelar i form av ökad kvalitet och ökad effektivitet. Därmed bör också berörda enskilda parter kunna få snabbare och mera rättssäker prövning. Kommitténs överväganden och förslag i dessa delar utvecklas i avsnitt 11.2.

Den framtida instansordningen för planärenden har fördelar av en instanskedja med färre instanser och spridning på få domstolar

PBL-kommittén behandlade inte den framtida prövningsordningen för överklagade planärenden i delbetänkandet. Detta har flera remissinstanser ansett vara en brist.

Som konstaterats i avsnitt 13.2.3 talar övervägande skäl för att de tankar som sedan länge funnits att avlasta regeringen prövningen också av överklagade planärenden nu bör fullföljas. De skäl som vid PBL:s tillkomst motiverade den fortsatta regeringsprövningen av dessa ärenden kan inte längre anses giltiga. Med de förutsättningar som i praktiken numera gäller för prövningen utgör den inte ett sådant instrument för politisk styrning av praxis som åsyftades. Undantag bör dock gälla för de fall där länsstyrelserna har möjlighet att ingripa med stöd av 12 kap. PBL och också i de fall regeringen har möjlighet att ingripa med stöd av samma kapitel utan ett överklagande från enskilda. I sådana situationer bör regeringens möjligheter att pröva berörda frågor finnas kvar.

Någon ändring bör inte heller ske av de regler som infördes år 2003 och som innebär att vissa ärenden av särskild betydelse för försvaret ska prövas av regeringen.

Också en överföring av planärenden till domstolar gynnas av en kortare instanskedja och en koncentration av domstolsprövningen.

13.3.3 En utveckling av miljödomstolsalternativet

En utveckling av det s.k. miljödomstolsalternativet

I delbetänkandet presenterades det s.k. miljödomstolsalternativet skissartat och alternativet har fördjupats för att synliggöra dess styrkor och svagheter. Det har exempelvis handlat om att belysa hur många ärenden det skulle röra sig om och hur de skulle kunna fördelas mellan landets miljödomstolar. En annan central fråga är vilken kompetens som kan krävas vid handläggning och beslutsfattande i samband med överprövningarna.

Kommitténs fördjupade analys av de båda modellerna för framtida domstolsorganisation har visat att det s.k. miljödomstolsalternativet kan anses mest fördelaktigt ur ett PBL-perspektiv. Resonemangen kommer att utvecklas nedan.

Det s.k. miljödomstolsalternativet innebär att länsstyrelserna även fortsättningsvis ingår i instanskedjan och möjliggör en koncentration av den första domstolsprövningen till fem enheter utan att man för den skull inrättar specialdomstolar eftersom domstolarna organisatoriskt tillhör tingsrätterna på de aktuella orterna. Domstolsprövningen begränsas till två instanser till skillnad mot de tre som är den normala kedjan i dag. Detta är några faktorer som har haft avgörande betydelse för valet av lämplig prövningsordning för PBL-ärenden och som utvecklas ytterligare i detta avsnitt.

De nya domstolarna kan få benämningen plan- och miljödomstolar

Att kunna fullfölja samordningstankarna också vid överprövningen av ärenden enligt PBL och miljöbalken är mycket angeläget om förslagen till förändringar ska få fullt genomslag. En sådan samordning möjliggörs i detta alternativ.

Kommitténs ansåg redan i delbetänkandet att en samordnad instanskedja kräver ett nytt namn på domstolarna för att tydliggöra att domstolarna ska få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. Denna bedömning delades av många remissinstanser. Benämningarna miljödomstol och Miljööverdomstolen kan

antyda att det endast är miljöfrågor som kan prövas. Ska domstolarnas kompetensområde utvidgas är det viktigt att också benämningarna tydliggör kompetensområdet har många remissinstanser påtalat. Varje namnbyte för med sig en hel del förändringsbehov och därmed också vissa kostnader. Sammantaget kan det ändå finnas anledning att byta namn för att få acceptans för reformen och för att synliggöra att det är en vidare kompetens och prövning som kan förväntas vid domstolarna. Benämningarna på domstolarna är inte givna. Olika uppslag finns:

- miljö- och samhällsbyggnadsdomstolar respektive Miljö- och samhällsbyggnadsöverdomstolen,
- mark- och miljödomstolar respektive Mark- och miljööverdomstolen samt
- plan- och miljödomstolar respektive Plan- och miljööverdomstolen.

Flera remissinstanser har önskat att också fastighetsdomstolar ska införlivas i den nya organisationen. Sådana tankar är inte nya och förslaget är intressant ur ett samordningsperspektiv. Kommittén har inte haft möjlighet att ta ställning till denna önskan inom ramen för utredningsuppdraget. Vid valet av namn kan det dock finnas anledning inte ge domstolarna en benämning som inte är allt för snävt anpassad till de nuvarande förändringstankarna. Skälet till detta är att det bör vara en strävan att hitta namn som gör att man inte riskerar att behöva namnändra var gång det övervägs att föra över en ny målgrupp till domstolarna. Kommittén föreslår att domstolarna kallas plan- och miljödomstolar respektive Plan- och miljööverdomstolen.

En namnändring ställer krav på ändringar i andra lagar än PBL

De tankar som presenterats i denna promemoria ställer krav på lagstiftnings- och andra författningsförändringar av olika slag om miljödomstolsalternativet skulle genomföras. Det kommer bland annat att krävas en koppling mellan PBL och de namnändrade miljödomstolarna.

I dagsläget nämner man i PBL förvaltningsdomstolar i 10 och 13 kap. Dessa bestämmelser skulle behöva ändras. Miljödomstol nämns i ett tjugotal författningar som också behöver ändras till följd av ett namnbyte.

Miljödomstolsalternativet erbjuder bland annat möjligheter till koncentrerad och samordnad handläggning också vid överprövningen

Det bör poängteras att behovet av samordning av hanteringen av frågorna som ska prövas enligt PBL och enligt miljöbalken inte är dominerande vid dagens prövningar och inte självständigt ett bärande skäl för en samordning. Tankarna på att erbjuda de enskilda en möjlighet till samordnad handläggning framöver ökar dock behovet av att kunna erbjuda en samlad hantering också vid överprövningarna. Det är inte de ärenden av störst samhällsekonomisk betydelse som kan samordnas enligt de förslag som skisseras av kommittén. Däremot är det ärenden som för den enskilde kan framstå som angelägna att samordna. Det rör i huvudsak de ärenden där det krävs bygglov och där villkor kan komma att uppställas till följd av en anmälan till kommunen. Exempel på områden där en samordning kan vara en fördel enligt några remissinstanser är mellan bygglov och avfallshanteringsfrågor samt mellan förhandsbesked, bygglov och avloppsfrågor. Ett annat bärande skäl för att föra över hanteringen av PBL-ärenden till miljödomstolar är den möjlighet till koncentration och därmed också möjligheten att avsätta särskilda resurser för hanteringen som handläggningen vid fem domstolar erbjuder jämfört med en handläggning vid 23 domstolar. Ur ett PBL-perspektiv är det i princip egalt om en samordning och koncentration sker i miljödomstolar eller förvaltningsdomstolar så länge hanteringen av ärendena kan samordnas och handläggningen kan koncentreras till ett fåtal domstolar. Eftersom miljödomstolarna inrättats så sent som år 1999 anses en samordning enligt miljödomstolsalternativet vara den enda samordningsmodell som kan anses rimlig för att uppfylla de aktuella kraven.

Utöver den rent faktiska samordningsmöjligheten som modellen innebär finns det vinster med att samordna prövningar av frågor som rör användningen av mark och vatten inom samma prövningsorganisation, bl.a. kan en helhetssyn och förståelse för skillnader mellan olika prövningar och de olika regelverken främjas.

Flera remissinstanser har påpekat att det skulle vara en fördel om alla prövningar av markanvändningsfrågor samordnades och att fastighetsdomstolarna därför också borde inordnas i systemet. Andra remissinstanser har påtalat att också kulturminnes- och vatten- och avloppslagstiftningen borde samordnas med miljöbalken och PBL när det gäller instansordningen. Dessa tankar är intres-

santa men konsekvenserna av en sådan ordning kräver analyser som inte kunnat rymmas inom de ramar som stått till kommitténs förfogande.

Antal ärenden som i dag prövas av förvaltningsdomstolarna respektive regeringen

Mängden ärenden som kommer in till de överprövande instanserna varierar något mellan åren. Till viss del är det beroende av konjunkturen, men det beror också på typen av projekt som aktualiseras och medborgarnas benägenhet att överklaga.

Antalet PBL-ärenden som kommer in till förvaltningsdomstolarna har ökat under de senaste åren. Det påverkar också till viss del antalet avgjorda mål. Exempelvis har medeltalet avgjorda PBL-mål per år i länsrätterna ökat från 1 018 mål åren 1998–2000 till 1 533 mål åren 2002–2004. En viss minskning av antalet inkomna mål (ca 100 mål) kan noteras i länsrätterna inom gruppen PBL-mål i allmänhet, dvs. i huvudsak bygglov, mellan åren 2003 och 2004. Knappt 12 procent av de överklagade besluten som prövades av länsrätterna ändrades år 2004. Ser man enbart till gruppen där bygglov ingår låg snittet lägre, dvs. 8,6 procent av de överklagade besluten ändrades.

När det gäller målen i kammarrätterna har medeltalet inkomna mål och avgjorda mål per år ökat under 2000-talet. Exempelvis har medeltalet avgjorda mål ökat från 546 per år under åren 1998–2000 till 722 mål per år under åren 2002–2004. Prövningstillstånd meddelades i kammarrätterna i knappt 19 procent av PBL-målen 2004. Av de överklagade besluten som prövades av kammarrätterna 2004 var det knappt 12 procent som ändrades. Inom gruppen som bygglov ingår låg ändringsnivån lägre, dvs. på 8,8 procent. Regeringsrätten avgjorde i medeltal 212 PBL-ärenden, exkl. rättsprövning och laglighetsprövning, per år under åren 2002–2004. Detta innebär att antalet avgöranden per år i princip ligger på samma nivå som åren 1998–2000 då Regeringsrätten i snitt avgjorde 216 PBL-mål per år.

Antalet överklagade beslut om planer till regeringen har också ökat under 2000-talet, men mer marginellt. Åren 1998 och 1999 kom det i genomsnitt in 204 överklagade planer per år och under åren 2002–2004 kom det i genomsnitt in 217 ärenden per år. Det

bör dock noteras att antalet överklagade planer ökade markant från 2003 till 2004, dvs. från 188 till 252 (ca 34 procent).

Länsstyrelserna har i årsredovisningarna för 2003 och 2004 redovisat vissa uppgifter rörande PBL-ärenden. Deras sätt att beräkna ärenden skiljer sig från domstolarnas och uppgifterna i årsredovisningen är med största sannolikhet antal inkomna klagomål, vilket innebär att det kan vara flera klagomål avseende samma plan och övrigt beslut enligt PBL, exempelvis har antalet inkomna ärende angetts till 9 948 år 2003 och 9 225 år 2004.

När det gäller handläggningstiderna så tycks de ha legat på ungefär samma nivå under 2000-talet. De skillnader som finns kan bland annat ha att göra med att överprövningsinstanserna valt att prioritera vissa typer av ärenden. Noteras bör att handläggningstiderna inte ökat i någon större omfattning trots att ärendemängden totalt sett har ökat under perioden.

Ytterligare en kommentar angående handläggningstiderna är att när det gäller tidsåtgången för avgörande i förvaltningsdomstolarna utvisar statistik från Domstolsverket att år 2004 avgjordes totalt sett drygt 70 procent av PBL-målen exkl. laglighetsprövningsmålen inom sex månader och 88,5 procent inom 12 månader. I kammarrätterna avgjordes samma år knappt 69 procent inom sex månader och nära 89 procent inom tolv månader. Regeringsrätten avgjorde knappt 16 procent av målen inom sex månader och 20 procent inom ett år 2004.

Uppgifterna från länsstyrelsernas årsredovisningar för 2003 visar att den genomsnittliga handläggningstiden för överklagade PBL-ärenden i länsstyrelserna var något mer än fyra månader. Det var stora skillnader mellan länsstyrelserna, dvs. en skillnad mellan 21,6 och 258 dagar. Skillnaderna var också stora mellan länsstyrelserna år 2004.

Uppskattning av fördelningen av PBL-ärenden mellan plan- och miljödomstolarna

Miljödomstolarnas arbetsunderlag är ojämnt fördelat. Miljödomstolarna har en indelning i domsområden som inte bygger på kommun- eller länsindelning utan på avrinningsområden. För att få en bild av hur fördelningen av PBL-ärenden skulle kunna bli kan man utgå ifrån en fördelning av länen mellan miljödomstolarna ut-

ifrån var de har kansliorter i förhållande till domkretsindelningen. Fördelningen blir då följande.

- *Stockholms tingsrätt:*
  Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län (ca 37 procent av befolkningen),
- *Växjö tingsrätt:*
  Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Skåne län (ca 27 procent av befolkningen),
- *Vänersborgs tingsrätt:*
  Hallands, Västra Götalands och Värmlands län (ca 23 procent av befolkningen),
- *Umeå tingsrätt:*
  Norrbottens och Västerbottens län (ca 7 procent av befolkningen),
- *Östersunds tingsrätt:*
  Gävleborgs, Jämtlands och Västernorrlands län (ca 6 procent av befolkningen).

Fördelningen stämmer i stora drag överens med den fördelning av övriga miljömål, dvs. andra mål än vattenmål, som framgår av Domstolsverkets redovisning Erfarenheter av miljöbalksreformen (DV-rapport 2002:7, bilaga 2). Fördelningen som baseras på befolkningen har också en stor överensstämmelse med den fördelning som blir om man fördelar länsrätternas totala antal inkomna mål enligt PBL mellan de olika miljödomstolarna. Skillnaden är att Stockholms domstol skulle få ca 42 procent, Vänersborg ca 17 procent, Växjö skulle bli i princip detsamma, dvs. 27 procent, Umeå skulle få ungefär 5 procent och Östersund ca 6,5 procent.

När det gäller fördelning av ärenden mellan plan- och miljödomstolarna om instansordningen ändras finns det viss osäkerhet när det gäller antalet mål som kan förväntas överklagas till respektive domstol. Skälet till detta är att ärendemängden tycks variera mellan åren. Eftersom tendensen totalt sett har varit att mängden ärenden ökat under 2000-talet utgår beräkningarna från den siffra som är högst av inkomna ärenden 2004 och snittet åren 2002–2004.

Det innebär att när det gäller de PBL-mål som i dag handläggs av länsrätterna så utgår beräkningarna från 1 800 inkomna mål. Vid beräkningarna av fördelningen av regeringens planärenden används siffran 250 inkomna ärenden per år. En uppskattning av fördel-

ningen av ärenden mellan de olika plan- miljödomstolarna utifrån en fördelning av länen mellan domstolarna skulle ge ca 760 ärenden till den största domstolen och knappt 125 ärenden till den minsta.

En plan- och miljööverdomstol skulle uppskattningsvis få 810 överklaganden som kan hänföras till överklaganden som nu sker till kammarrätterna. När det gäller antalet planärenden som skulle överklagas till en plan- och miljööverdomstol är det aningen svårt att uppskatta ärendemängden. I dag är det ungefär 10 procent av regeringens beslut där rättsprövning begärs. Blir rätten till överprövning garanterad inom det ordinarie systemet kommer troligen benägenheten att få till stånd en överprövning att öka något. Troligen blir inte siffran så hög som när det gäller överklagade PBL-ärenden från länsrätt till kammarrätt, där ungefär vartannat mål överklagas till kammarrätt. För att inte beräkningarna ska riskera att bli allt för missvisande antas att vartannat planärende kommer att överklagas till en plan- och miljööverdomstol. Det skulle innebära att antalet överklagade planbeslut som kommer in till en plan- och miljööverdomstol skulle uppgå till ungefär 125 ärenden.

Förvaltningsprocesslagens bestämmelser bör gälla vid handläggningen av PBL-ärenden

I förvaltningsmyndigheter regleras handläggningen av ärenden av förvaltningslagen, i förvaltningsdomstolarna regleras den av förvaltningsprocesslagen och miljödomstolarna har olika regler beroende på vilken typ ärenden det är fråga om. När det gäller överklagade beslut enligt miljöbalken är det emellertid förvaltningsprocesslagen som styr handläggningen i miljödomstolarna.

Vid en överföring av de PBL-ärenden som i dag handläggs i de allmänna förvaltningsdomstolarna är det naturligt att hålla fast vid förvaltningsprocesslagens handläggningsbestämmelser. För enhetlighetens skull bör de också användas vid prövning av överklagade planärenden. Det finns dock vissa särskilda bestämmelser som kan behövas i PBL, såsom vilka som ska ha rätt att överklaga planärenden och en reglering av överprövningens omfattning. Förändringar av detta slag behandlas i kapitel 12.

Kopplingen mellan förvaltningsprocesslagen och prövningen i plan- och miljödomstolar också för PBL-ärenden är tillräcklig genom bestämmelserna i 20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken. Det kan dock behövas ett tillägg beträffande ansökan om påförande av

tilläggsavgift. Kommittén föreslår därför att man i stycket lägger till prövning av ansökan om ”uttag av tilläggsavgift”.

Organisationen för att handlägga ärendena

Särskilda handläggare behövs

När det gäller en lämplig organisation för hantering av ärendena i den första domstolsinstansen finns det anledning att fundera över vilken kompetens som bör finnas på plats och vilket kunskapsunderlag som kan hämtas in på annat sätt.

För att skapa ett stabilt system är det viktigt att basera organisationen på en handläggarkår med goda kunskaper om plan- och bygglagstiftningen och annan tillämplig lagstiftning, exempelvis miljöbalken. Denna personalkategori bör utgöra navet i hanteringen framöver. De bör ansvara för den faktiska handläggningen av målen. Eftersom det krävs erfarenhet av ett förhållandevis komplext regelverk är fasta handläggare att föredra framför notarier även om notarier i utbildningssyfte kan behöva få viss inblick i hanteringen. Ska kvaliteten i handläggningen kunna hållas på en hög nivå kommer det vid sidan om handläggare med juridisk kompetens att behövas personer med särskilda kompetenser, särskilt arkitektkompetens, främst i planärendena.

Av resursskäl kan man inte alltid ha all kompetens på plats. Därför kommer det ofta att finnas anledning att komplettera beslutsunderlaget med synpunkter från exempelvis myndigheter som har särskilda sakkunskaper. Denna möjlighet finns redan i dag, i förvaltningsdomstolarna med stöd av 24 § förvaltningsprocesslagen och regeringen remitterar ärenden till Boverket, Riksantikvarieämbetet m.fl. i flera ärenden per år. Detta är en möjlighet som domstolarna bör kunna ta till vara i ärendena i större utsträckning än som sker för närvarande. I vart fall inledningsvis kan Boverket, Riksantikvarieämbetet och andra myndigheter komma att anlitas för yttranden i relativt stor omfattning jämfört med hanteringen inom regeringen.

Avvägningen mellan en snabb hantering och behovet av inhämtande av yttranden för att förbättra beslutsunderlaget är inte alltid enkel att göra. Erfarenhet krävs oftast för att kunna göra avvägningen. Genom att bygga organisationen på en fast handläggarkår med goda kunskaper i fråga om PBL och annan lagstiftning kan

man skapa goda förutsättningar för en hög kvalitet på avgörandena och samtidig lägga grunden för en effektiv handläggning.

Sakkunskap behövs när PBL-ärendena avgörs

I länsrätterna avgörs PBL-ärendena vanligtvis av en lagfaren domare och tre nämndemän. Är målen av enkel beskaffenhet kan de avgöras av enbart en lagfaren domare. Från vissa håll, bl.a. från kommuner och föreningen Sveriges Arkitekter, har kritik framförts mot att förvaltningsdomstolarna inte har tillgång till arkitektkompetens och annan sakkunskap när PBL-ärendena avgörs. När miljödomstolarna avgör överklagade ärenden finns det sakkunskap i rätten representerad av ett miljöråd, som ska ha naturvetenskaplig eller teknisk utbildning och erfarenhet av miljöfrågor.

Kommittén föreslår i avsnitt 12.5.6. att överprövningens omfattning tydliggörs och att den framför allt bör inriktas på rättsfrågor. Ett sådant förtydligande innebär att utrymmet för överprövning av lämplighetsavvägningar av politisk art inte ska bli aktuell vid överprövningen. Det är därför framför allt juridisk kompetens som kommer att behövas. Eftersom överprövningen enligt den modell som skisseras också kommer att avse bland annat om faktaunderlaget varit tillräckligt och bevisvärderingen skett på lämpligt sätt kan det finnas skäl att knyta viss annan kompetens till rätten vid avgörandet och i samband med handläggningen av ärenden. Frågan är hur denna koppling skulle kunna se ut och vilken kompetens som efterfrågas. Kravet på expert- eller sakkunskaper vid överprövningen av PBL-ärenden kan anses öka med en lösning av detta slag och behovet av lekmän minska.

Genomförs Miljöbalkskommitténs förslag att alla ansökningsärenden ska inledas i en förvaltningsmyndighet kommer det att frigöras resurser i miljödomstolarna. Ett sätt att ta tillvara frigjorda resurser och samtidigt tillgodose framförda önskemål om sakkunskap när ärendena avgörs kan vara att låta de sakkunniga (miljöråden) delta när PBL-ärendena avgörs. Till viss del skulle de frigjorda resurserna kunna användas för de PBL-ärenden som skulle föras över till domstolarna om detta alternativ väljs, exempelvis då en miljökonsekvensbeskrivning av en detaljplan har ifrågasatts, men det handlar också om att tillföra en ny typ av kompetens. Ofta kommer det att vara en annan typ av kompetens än den som miljöråden har som efterfrågas i PBL-ärendena, exempelvis sådan kom-

petens som arkitekter, byggnadsantikvarier och lantmätare har avseende samhällsplanering, byggteknik, strukturfrågor eller genomförandefrågor.

När det gäller valet av sammansättning vid avgörandena är en viktig utgångspunkt att en av kommitténs avsikter med förslagen till förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken är att en samordnad överprövning också ska kunna ske. Därför bör en grundläggande princip vara att man för att undvika eventuella konflikter i fråga om rättens sammansättning när ärenden enligt PBL och miljöbalken avgörs bör samordna också sammansättningen vid överprövningen. Genom att ha samma sammansättning för alla PBL-ärenden, dvs. inte enbart de som samordnas med miljöbalksprövningen, kan de samlade resurserna användas bättre, exempelvis genom att många ärenden kan behandlas vid samma tillfälle och av samma sammansättning. Det finns därför anledning att låta den normala sammansättningen för avgörande av PBL-ärenden vara en lagfaren domare och en expert eller sakkunnig.

Eftersom prövningen enligt PBL omfattar mer än miljöfrågor och innehavarna av anställningarna kommer att ha andra kompetenser än i nuläget föreslås miljöråden få benämningen plan- och miljöråd.

Nämndemännen står för lekmannainflytandet i domstolar. Genom kommitténs förslag minskar utrymmet för skälighetsbedömningar. Därmed minskar också behovet av att ha lekmän med vid avgörandet. Det finns skäl som talar för att behålla nämndemän också vid prövningen i plan- och miljödomstolar, såsom möjlighet till insyn i den dömande verksamheten, men frågan bör ses i ett vidare perspektiv och det kan finnas anledning att belysa behovet i plan- och miljödomstolarna i stort och inte enbart utifrån ett PBL-perspektiv. Behovet kan lämpligen utredas närmare efter ett beslut om ändrad instansordning för PBL-ärenden.

En annan skillnad mellan länsrätterna och miljödomstolarna är att i enklare mål i länsrätterna kan en juristdomare ensam att avgöra vissa mål, dvs. de som anses vara av enkel beskaffenhet. En sådan lösning skulle kunna införas också i plan- och miljödomstolarna och kräver i sådant fall en ändring i 20 kap. 5 § miljöbalken. Också en lösning av detta slag behöver ses i ett vidare perspektiv utifrån behovet av en sådan möjlighet i plan- och miljödomstolarna och kan avvakta ett beslut om ändrad instansordning för PBL-ärenden.

Arbetsunderlaget för plan- och miljöråden kan vara i minsta laget för att ha alla former av kompetenser som efterfrågas i PBL-ärenden på plats

Det som är tveksamt är om enbart planärendena kommer att vara tillräckligt många i de fem domstolarna för att motivera att ha den särskilda kompetens som plan- och miljöråd kan svara för på plats ständigt. Behovet kan beräknas på följande sätt.

Antal inkomna planärenden till domstolarna i första instans kan uppskattas till ca 250 stycken per år. Av dessa kan domstolen i Stockholm uppskattningsvis få ca 95 ärenden. Att alla dessa ärenden skulle kräva kompletterande kompetens på plats i samband med avgörandet är inte troligt. Högt räknat kan det röra sig om hälften av fallen om man utgår ifrån att det är en överprövning av förenligheten med gällande rätt i vid bemärkelse som överprövningen kan avse. Underlaget för att ha specialistkompetens vid sidan om juristkompetensen i planärendena kan därför inte anses tillräckligt, inte ens i den domstol som kan antas bli den största när det gäller handläggningen av överklagade planärenden enligt PBL.

Enbart underlaget i form av överklagade rättsverkande planer försvarar således inte att ha ett plan- och miljöråd särskilt avdelad för att medverka vid handläggningen av planärendena.

I vissa bygglovsärenden, särskilt de utanför planlagt område, kan det i vissa fall finnas behov av särskild kompetens i rätten när PBL-ärendena avgörs, särskilt arkitekter eller byggnadsantikvarier. Inte heller dessa ärenden kan anses tillräckligt många för att ge ett arbetsunderlag för ett plan- och miljöråd. Skälet till detta är att antalet bygglovärenden och övriga PBL-ärenden i länsrätterna uppgår till sammanlagt ca 1 800 per år, vilket uppskattningsvis skulle ge den största domstolen en tilldelning på knappt 670 mål. Det motsvarar ett arbetsunderlag för ca 1,5 årsarbetskraft domare om man utgår ifrån att en domare i länsrätt i snitt avgör ca 435 mål blandade mål under ett år. Inte heller i alla de överklagade PBL-ärendena kommer det att krävas tillgång till särskild kompetens när målen avgörs. I dagsläget ställs inte kravet över huvud taget, men en även med en ambitionshöjning i vissa fall kommer det inte att finnas ett arbetsunderlag som motsvarar en heltidsanställning för ett plan- och miljöråd ens i den största domstolen. Dessutom är det olika kompetenser som efterfrågas. Inte ens planärendena, bygglovärendena och de övriga PBL-ärendena tillsammans motiverar att ha särskild kompetens med olika erfarenheter på plats i domstolarna. På

så sätt skiljer sig hanteringen från miljödomstolarnas, man bör dock hålla i minnet att miljörådens kompetens framför allt kommer till nytta i ansökningsärendena, dvs. de ärenden där miljödomstolarna är första instans. Miljörådens delaktighet i ärendena i övrigt är framför allt att de ingår i rätten vid avgöranden.

Slutsatsen blir således att arbetsunderlaget i den första domstolsinstansen för personer med kompetens jämförbar med miljöråden är relativt begränsat i PBL-ärenden och kan uppskattningsvis motsvara mellan 1 och 2 årsarbetskrafter totalt i landet. Utgår man ifrån att plan- och miljöråden också ska delta vid avgörandet av alla PBL-ärenden för att få ett enkelt och överskådligt system så finns det uppskattningsvis underlag för något mer än dubblerat antal. Därmed skulle det totalt sett kunna bli fråga om uppskattningsvis 2–4 plan- och miljöråd, varav minst två bör vara arkitekter med erfarenhet av kommunal planläggning och lovprövning. Den kompetens som efterfrågas i övrigt kan vara sådan som exempelvis byggnadsantikvarier eller lantmätare har. För att få en jämn fördelning av resurserna skulle den nya typen av plan- och miljöråd kunna få hela landet som tjänstgöringsområde även om de i praktiken skulle kunna dela upp arbetet sinsemellan. Ett alternativ för att öka tillgängligheten och minska sårbarheten kan vara att anställa fler personer men då på deltid.

Såsom ett par remissinstanser påtalat kan fastighetsråden som finns i fastighetsdomstolarna ha kompetenser som efterfrågas. Fastighetsråden är ofta utbildade lantmätare. Eftersom tingsrätterna som är miljödomstolar också är fastighetsdomstolar och tre av fem miljödomstolar har fastighetsdomstolen knuten till miljödomstolen, kommer det att finnas möjlighet att ta tillvara fastighetsrådens kunskaper. En idé kan därför vara att använda den möjlighet som i dag finns enligt tingsrätts- respektive hovrättsinstruktionerna att i ett särskilt mål[2] utse fastighetsråd att tjänstgöra som plan- och miljöråd, så att de kan delta vid avgörandet av vissa PBL-ärenden.

[2] 41 § förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 23 § förordning (1996:379) med hovrättsinstruktion.

Också i en plan- och miljööverdomstol bör sammansättningen vara densamma som enligt miljöbalken

För att skapa ett enhetligt system och öka möjligheterna att samordna hanteringen av olika ärenden i de fall den kan bli aktuell, bör sammansättningen vid överprövningen i en utbyggd plan- och miljööverdomstol bli densamma för miljöbalks- och PBL-ärenden. Frågan om prövningstillstånd ska medges eller inte avgörs av tre lagfarna domare i Miljööverdomstolen, 20 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken. Miljöråd får ingå i rätten i stället för en av de lagfarna ledamöterna. I de fall överklagandena prövas i sak avgörs de av fyra ledamöter och minst tre av dessa ska vara lagfarna, 20 § 11 § andra stycket miljöbalken. Sammansättningen då PBL-målen avgörs bör vara densamma som då miljöbalksärenden avgörs. Däremot finns det inte skäl att låta miljöråd ingå i rätten eftersom målunderlaget och behovet inte är tillräckligt starkt för att ha denna kompetens på plats i PBL-ärenden. Det finns inte skäl att minska på kravet på prövningstillstånd inför prövning i den andra domstolsinstansen. Det är rimligt att också kräva prövningstillstånd för prövning av överklagade planer. För det stora flertalet överklaganden kommer prövningstillstånd att vägras. Därmed blir det vanligtvis tre domare som avgör målen. En sammansättning enligt miljöbalkens bestämmelser innebär att det blir en viss förstärkning jämfört med prövningen i kammarrätterna där frågan om prövningstillstånd kan avgöras av två domare om de är överens om utgången och tre lagfarna domare då ärendena avgörs i sak, 12 § första och fjärde styckena lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Det finns anledning att fundera över om inte en plan- och miljööverdomstol i vissa fall ska ha särskild sammansättning, ex. för att ändra tidigare praxis. Behovet av särskild sammansättning har påpekats av Miljöbalkskommittén och PBL-kommittén i delbetänkandena Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) och Kortare instanskedja och ökad samordning – Prövningsordningen för ärenden enligt plan- och bygglagen (SOU 2004:40) och behovet av översyn kvarstår. Denna fråga har dock ingen avgörande betydelse för överväganden om framtida prövningsordning av PBL-ärenden.

Syner och muntliga förhandlingar ställer krav på viss spridning i landet

Statistiken från Domstolsverket när det gäller ärenden med syner och muntliga förhandlingar i PBL-mål är inte rättvisande för perioden 2002–2004 på grund av att domstolarna har gått över till ett nytt målhanteringssystem. Vid tidigare undersökningar har det framkommit att syner och muntliga förhandlingar förekommer i var femte PBL-ärende i länsrätterna. I brist på annan information får antas att nivån är ungefär densamma i nuläget.

Särskilt byggloven är en typ av ärenden där syn och muntliga förhandlingar är vanliga. En syneförrättning och en förhandling är endast komplement till det övriga materialet men rätten till muntlig förhandling är en viktigt enskild rättighet. Det bör därför finnas en rimlig balans mellan resurser som går åt för resor och antalet ärenden per domstol där sådana fall kan aktualiseras. Fördelas PBL-ärendena mellan fem miljödomstolar kommer det att krävas en hel del resande men uppgiften bör bli rimlig att hantera, uppskattningsvis skulle den domstol som får flest mål, dvs. den i Stockholm, behöva resa i ca 130 mål under ett år.

Detta resande kommer att kräva vissa resurser men den preliminära bedömningen är att resursåtgången för resor räknat i årsarbetskrafter kommer att öka endast marginellt, bl.a. på grund av att tiden bör kunna användas mer effektivt genom samordning av resandet. Också resekostnaderna kan antas öka i liten utsträckning eftersom samordningen av resandet kan minska de totala kostnaderna.

Ett första försök att uppskatta dimensioneringen av personal vid de plan- och miljödomstolarna

En uppskattning visar att för handläggningen av planärendena inom Regeringskansliet år 2004 behövdes 6,7 årsarbetskrafter. Bemanningen består av handläggare, granskare, enhetschef och expeditionschef samt assistenter. Huvuddelen av arbetet sker av handläggare. I länsrätterna handläggs de ca 1 800 PBL-målen exkl. lagighetsprövningsmålen av uppskattningsvis sammanlagt 20 årsarbetskrafter, varav knappt sex är domare. Om man räknar med att den genomsnittliga tyngden i planärendena skulle motsvara 2,5 av ett genomsnittligt mål i länsrätterna och de övriga PBL-målen ligga

kvar på samma nivå 2,0 skulle det sammantaget uppskattningsvis behövas ett personaltillskott till plan- och miljödomstolarna på 26–28 årsarbetskrafter.

Resurserna för överprövning av PBL-ärenden i kammarrätterna uppskattas till ca 7,5 årsarbetskrafter, varav fem årsarbetskrafter domare. Dessa resurser bör tillföras överdomstolen. Därtill kommer det att behövas resurser för överprövning av planärendena. I båda fallen anses tyngden i målen motsvara dagens uppskattning i kammarrätterna, dvs. 1,0 för prövning av frågan om prövningstillstånd och 1,5 för prövning i sak. Dessa kan uppskattas till något fler ärenden än där rättsprövning söks, vilket är ungefär 10 procent och kanske ligga på en nivå motsvarande överklagade bygglov, dvs. ca 50 procent. Samtidigt kommer det att krävas prövningstillstånd för prövning vilket gör att den samlade resursåtgången blir något mindre än rättsprövningen som Regeringsrätten gör i dag. I dag meddelas prövningstillstånd i kammarrätterna knappt 20 procent av PBL-målen och nivån kan antas bli densamma i planärendena i en plan- och miljööverdomstol. Ser man också till behovet av att säkra en god beredningsorganisation för överprövningen av PBL-ärenden i en plan- och miljööverdomstol behövs det uppskattningsvis sammanlagt ytterligare 9 årsarbetskrafter i domstolen.

Det är viktigt att domstolarna tillförs resurser för den nya verksamheten så att inte farhågorna om att måltillskottet kommer att leda till förlängda handläggningstider blir en verklighet.

Ytterligare några samordningsfrågor

Ny domkretsindelning eller en särskild bestämmelse för PBL-ärendena

När det gäller domkretsindelningen är huvudregeln för länsrätterna att ett beslut överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om inte annat föreskrivs i lag eller förordning, 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. En motsvarande bestämmelse finns i miljöbalken, 20 kap. 9 § första stycket, dvs. överklaganden ska prövas av den domstol inom vars område myndigheten som först har prövat ärendet är belägen. Eftersom domkretsarna i vissa fall bryter igenom de administrativa gränserna kan en viss kommuns beslut komma att prövas av en annan miljödomstol än de övriga kommunernas beslut i det län där

kommunen ingår. Detta har inte uppfattats som något problem när det gäller miljöbalksärendena.

Systemet skulle dock vinna på att enbart ha länsindelningen som indelningsgrund. Skulle ansökningsärendena i vattenmål föras bort från miljödomstolarna skulle behovet av indelning utifrån avrinningsområden inte längre finnas och därmed borde indelningen i domkretsar kunna ändras och länen vara indelningsgrund.

I annat fall skulle det behövas en specialreglering i 20 kap. 9 § miljöbalken. Förutsättningen är dock att en sådan bestämmelse är intressant också ur ett miljöbalksperspektiv. I annat fall få man överväga att införa en specialbestämmelse i PBL. Hur man skulle formulera en sådan bestämmelse är inte givet. Det handlar om att hålla fast vid tanken att första beslutsmyndighet typiskt sett styr till vilken domstol man överklagar men samtidigt ange att kommuner inom ett och samma län alltid ska hållas samman. Ett tillägg skulle därför behöva formuleras som att beslut av en kommun alltid ska överklagas till samma miljödomstol som ett beslut av en länsstyrelse inom vars län kommunen ingår eller något liknande. En annan variant är att ange att det är länsstyrelsens placering som styr till vilken domstol överklagandet ska ske. Kommitténs förslag är att en sådan bestämmelse införs i PBL, i den nya 13 kap. 3 §. Helt klart skulle en domkretsindelning byggd på länsindelningen vara att föredra, eftersom man med en sådan indelning kommer ifrån särskilda forumregler för PBL-ärendena.

Samordnad hantering underlättas av gemensamma regler för rätten att överklaga beslut men det är ingen förutsättning för reformen

Kommittén har sett över PBL:s regler rörande rätten att komma till tals och vissa förändringar föreslås i avsnitt 12.4. Eftersom inga förändringar föreslås beträffande de materiella bestämmelserna i miljöbalken och PBL kommer det att finnas vissa skillnader när det gäller rätten att överklaga beslut. Exempelvis har en länsstyrelse enligt PBL i uppgift att samordna statens intressen och har möjlighet att ingripa om vissa intressen inte tillgodosetts i tillräcklig utsträckning enligt 12 kap. PBL. Några direkta motsvarigheter till dessa uppgifter har inte länsstyrelserna i miljöbalken, vilket kan vara ett av skälen till att flera myndigheter har rätt att föra det allmännas talan. Så länge de materiella reglerna är olika kan det därför finnas skäl att ha olika bestämmelser rörande rätten att överklaga

beslut. Det kan därför inte vara något självändamål att ha helt enhetliga regler för rätten att överklaga beslut enligt PBL och miljöbalken så länge de materiella bestämmelserna är olika. Även om gemensamma regler rörande rätten att överklaga skulle underlätta är det inget krav för en reform enligt miljödomstolsalternativet.

13.3.4 Förvaltningsdomstolsalternativet

Ett överklagande från kommun till länsrätt är den normala ordningen, men det är tveksamt om det gynnar effektiviteten i PBL-ärendena

Förändringen enligt detta alternativ handlar om två delar, dels att ta bort länsstyrelserna och därmed öka antalet ärenden som kommer till länsrätterna, dels om att tillföra en ny kategori PBL-ärenden, de s.k. planärendena.

Skulle länsstyrelserna tas bort från prövningskedjan skulle den överensstämma med den normala instansordningskedjan i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Flera remissinstanser har ställt sig tveksamma till om handläggningstiderna kommer att kortas om länsstyrelserna tas bort från överprövningskedjan. De främsta skälen som framförts är att länsrätterna inte längre skulle ha förmånen av att ha en överprövande instans beslut i målen och att beslutsunderlaget inte skulle vara så väl förberett som i nuläget. Länsstyrelserna ser bl.a. till att komplettera kommunernas beslut med kartor, faktauppgifter och yttranden. De ärenden som i dag handläggs av länsrätterna som första domstolsinstans skulle därför kräva kompletteringar och syner i större utsträckning om länsstyrelserna tas bort. Dessutom begränsas antalet ärenden genom att länsstyrelserna överprövar besluten. När det gäller de s.k. planärendena skulle förändringen innebära både att länsrätterna får en ny typ av ärenden och att de brister som länsstyrelserna ser till att komma till rätta med behöver hanteras av länsrätterna. Det kan röra sig om att begära in kompletterande handlingar och begära yttranden. Uppgifterna för länsrätterna skulle därmed bli tyngre än för regeringen i och med att länsstyrelserna tas bort från överprövningskedjan. Dessa argument kommer att utvecklas ytterligare.

En tydlig gränsdragning mellan prövningarna enligt PBL och enligt miljöbalken är svår att genomföra i praktiken

Flera remissinstanser har väckt idén att göra en tydligare gränsdragning mellan prövningarna enligt PBL och enligt miljöbalken för att på så sätt minska behovet av samordning. Kommitténs bedömning är att en sådan tanke är svår att genomföra i praktiken av flera skäl. Vid flera tillfällen under utredningens gång har det framförts önskemål om att prövningen av en lämplig lokalisering skulle kunna ske med stöd av enbart den ena regelverket. Problemet är att det ofta vid närmare studier visar sig vara olika saker som prövas. Detaljplaneläggning sker för områden, exempelvis för att en kommun vill möjliggöra en förtätning av bebyggelse eller ge förutsättningar för nybyggnad av en stadsdel, ibland på lite längre sikt. En prövning av en verksamhets tillåtlighet ger också anledning att pröva om en tänkt lokalisering är lämplig och då har man projektet klart för sig. Både i samband med detaljplaneläggningen och vid tillståndsprövningen kan det i situationer av det skisserade slaget finnas anledning att göra en prövning av hur de tänkta åtgärderna förhåller sig till riksintresseanspråken i 3 och 4 kap. miljöbalken. Att prövningen endast skulle ske enligt den ena lagstiftningen kan inte lösas genom några enkla justeringar.

Ett sätt att möjliggöra samordningen, som några remissinstanser pekat på, är att knyta miljödomstolarna till några länsrätter. Inte minst om Miljöbalkskommitténs förslag att ansökningsmålen förs över från miljödomstolarna till förvaltningsmyndigheter genomförs kan en sådan ordning framstå som intressant. Det främsta skälet till detta är att miljödomstolarna efter en sådan förändring enbart skulle pröva överklagade ärenden och då använda förvaltningsprocesslagen. Eftersom det inte finns några beslut avseende sådana förändringar och utgångspunkten för fördelning av mål mellan länsrätterna är att målen så långt möjligt ska spridas bland länsrätterna får en lösning av detta slag anses vara något svårare att genomföra än det s.k. miljödomstolsalternativet. Resultatet skulle dock i princip bli detsamma ur ett rent samordningsperspektiv.

Organisationen för att handlägga ärendena

Länsstyrelsernas överprövning minskar belastningen på domstolarna

Länsrätterna har genom sin handläggning av det stora flertalet överklagade PBL-ärenden redan i dag kunskaper om regelverket. En förändring enligt den skisserade modellen skulle dock innebära två förändringar av mer avgörande betydelse. Den ena är att antalet ärenden av den typ som länsrätterna redan i dag handlägger kommer att öka betydligt om länsstyrelserna tas bort från prövningskedjan. Den andra är att underlaget generellt sett kommer att försämras i och med att en överprövande myndighets beslut inte kommer att finnas med och de kompletteringar som i dag görs av länsstyrelserna kommer att få skötas av länsrätterna.

Dessutom kan man anta att belastningen på exempelvis Boverket kommer att öka om länsstyrelserna inte längre kommer att ingå i instanskedjan eftersom domstolarna troligen i högre utsträckning kommer att begära in yttranden i ärendena.

En sammanställning av uppgifter i länsstyrelsernas årsredovisningar för år 2004 visar att det kom in 9 225 överklagade ärenden enligt PBL detta år. Uppgiften om antalet ärenden baseras på att varje inkommen handling registreras som ett ärende. I vissa fall registreras också ett överklagande av länsstyrelsens beslut som ett ärende i samma grupp. Även samråd i samband med planläggning kan i vissa fall ha registrerats som ett ärende i gruppen. Det innebär att länsstyrelsernas redovisning av ärenden inte är direkt jämförbar med statistiken från domstolarna och regeringen där ett överklagat beslut blir ett ärende oavsett antal klagande. Uppgifterna behöver därför räknas om till antalet plan- respektive bygglovsärenden för att kunna jämföras med siffrorna i miljödomstolsalternativet. För att handlägga de överklagade ärendena år 2004 har länsstyrelserna enligt samma årsredovisningar använt knappt 50,5 årsarbetskrafter. Det krävs ytterligare uppgifter angående länsstyrelsernas ärendehantering för att göra beräkningarna mer exakta. Grovt uppskattat kan dock ett slopande av länsstyrelserna från instanskedjan innebära att antalet PBL-mål till länsrätterna skulle bli något mer än dubblerade när det gäller den typ av PBL-beslut exkl. laglighetsprövningsmål, som i dag överprövas i förvaltningsdomstolarna, dvs. sammanlagt skulle antalet mål kunna beräknas till drygt 4 000 jämfört med 1 800. Därtill ska läggas de planärenden som i dag

överprövas av länsstyrelserna, dvs. uppskattningsvis 500 planärenden.

Ökningen av antalet ärenden förbättrar möjligheterna till specialisering i domstolarna

Redan i dag förekommer specialisering för handläggning av PBL-ärenden i vissa länsrätter. Framför allt är det fasta handläggare, s.k. föredragande, som har specialiserat sig på PBL-ärenden. Denna grupp bör liksom i miljödomstolsalternativet vara den grupp som i stor uträckning ansvarar för handläggningen också enligt denna modell. Skulle länsstyrelserna inte längre ingå i prövningskedjan skulle målunderlaget öka i en sådan uträckning att möjligheterna till specialisering ökar. Samtidigt finns den nackdelen att målen inte kommer att vara behandlade på samma sätt som när länsstyrelsen ingår i kedjan. Arbetet med kompletteringar och inhämtande av yttrande kommer därför att öka i stor utsträckning, dvs. varje enskilt ärende kommer att kräva mer resurser än i dagsläget.

När det gäller planärendena så blir de en ny typ i förvaltningsdomstolarna. Även om de kommer att bli fler än de som kommer in till regeringen om länsstyrelserna slopas så kommer de inte att bli många per domstol om de fördelas på 23 länsrätter. Möjligheterna att ha särskild kompetens på plats, arkitekt eller liknande, är därför begränsade om staten inte är beredd att betala extra för en sådan förstärkning. Idén med särskilda plan- och miljöråd har således enligt kommitténs bedömning inte någon motsvarighet i förvaltningsdomstolsalternativet. I stället får man söka andra lösningar. Ett kan vara att ha laglighetsprövningen som förebild och ha krav på särskilda ledamöter när målen avgörs. Det finns dock en risk att handläggningstiderna blir förlängda om sådana sakkunniga ska delta eftersom antalet planmål blir relativt få och det behövs en viss mängd ärenden för att det ska vara ekonomiskt försvarbart att kalla ledamöterna till domstolarna. Troligen är den rimligaste lösningen att rättens sammansättning blir den normala i ärendena, dvs. en juristdomare och nämndemän. Kunskapsunderlaget får i stället i stor utsträckning säkras i form av specialiserade handläggare och remissyttrande från myndigheter med sakkunskaper.

Kraven på syn i målen kommer att öka

Sannolikt kommer behovet av syner att öka om länsstyrelserna tas bort från instanskedjan eftersom länsrätterna inte kan förväntas ha samma kännedom om de enskilda projekten och planerna som länsstyrelserna har och förmedlar i samband med sina överprövningar. Uppskattningsvis kanske det skulle bli fråga om syner och muntliga förhandlingar i vart fjärde i stället för vart femte ärende. Detta ställer krav på resurser för handläggningen.

Regeringsrätten kan även framöver svara för praxisbildningen

En fördel med fortsatt överprövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna är att Regeringsrätten även fortsättningsvis skulle bli sista instans. Det som är en nackdel är att Regeringsrätten har långa handläggningstider. Det är ytterst angeläget att handläggningstiderna hålls korta om också planärendena ska prövas av Regeringsrätten inom ramen för ett ordinärt förfarande. Tillräckligt med resurser är därför angeläget.

Ett första försök att uppskatta dimensioneringen av personal

Resursbehovet för hanteringen av PBL-ärendena i länsrätterna kan antas uppgå till 20,5 årsarbetskrafter om man utgår ifrån att ett normalt PBL-mål är dubbelt så arbetskrävande som ett genomsnittligt mål i en länsrätt. När det gäller behovet av ökade resurser för att avgöra de planärenden som i dag överprövas av länsstyrelserna är det inte lika enkelt att uppskatta resursåtgången. Om dagens svårighetsgrad för ett PBL-mål i länsrätt kan uppskattas till 2,0 jämfört med snittet kan det antas få en tyngd på 2,5 om länsstyrelserna tas bort. Planärendenas svårighetsgrad antas också bli 2,5 i länsrätterna. Länsrätterna avgör redan i dag en nära hälften av den totala mängden men man bör då ha i minnet att länsstyrelserna överprövat besluten innan ärendena kommer till länsrätterna. Beslutsunderlaget är därmed förhållandevis bra. En beräkning byggd på detta antagande och 4 500 mål skulle ge ett behov av ca 65 årsarbetskrafter i länsrätterna. Grovt uppskattat skulle detta innebära att Länsrätten i Stockholms län skulle kunna få ett tillskott på 10–12 årsarbetskrafter och Länsrätten i Gotlands län ett tillskott på ca 0,5 årsarbetskraft.

I kammarrätterna skulle det behövas ca 17,5 årsarbetskrafter om antalet PBL-mål inkl. planärenden beräknades till 1 850 mål och svårigheten beräknas motsvara dagens övriga PBL-mål, dvs. 1,0 för prövning av frågan om prövningstillstånd och 1,5 för prövning i sak. Detta ska jämföras med resursbehovet 2004 som kan beräknas till 7,5 årsarbetskrafter.

I Regeringsrätten kan antalet överklaganden beräknas till 560 vilket skulle om man jämför med dagens tyngd i ärendena skulle motsvara ett resursbehov om 4,7 årsarbetskrafter, vilket kan jämföras med beräkningen för 2004, dvs. 2,2 årsarbetskrafter.

13.3.5 Slutliga överväganden och förslag avseende den framtida instansordningen

I detta avsnitt görs en slutlig bedömning de båda alternativen genom en jämförelse mellan dem.

Några remissinstanser angav att förvaltningsdomstolsmodellen var mer fördelaktig än miljödomstolsmodellen. Det var bl.a. flertalet av de tillfrågade förvaltningsdomstolarna men också vissa organ som kan anses som företrädare för näringslivet, bland annat Svenskt Näringsliv. Som nämnts tidigare är kommitténs uppfattning att de principiella invändningar som anförts mot att föra över PBL-ärenden till s.k. plan- och miljödomstolar inte är tillräckligt starka för att inte föreslå en sådan modell.

När det gäller samordningen i sak så är kommitténs tanke att man ska kunna hålla samman prövningarna enligt miljöbalken och PBL i enklare ärendena, dvs. de som inleds i kommun. Därmed finns det ett behov av att också kunna hålla samman hanteringen vid överprövningarna. I fråga om ärenden som kräver en tillståndsprövning enligt miljöbalken öppnar kommitténs resonemang också för en flexibilitet som gör att det finns skäl att hålla fast vid tanken på en samordnad instanskedja, inte minst när det gäller möjligheterna att ha kvar länsstyrelserna i kedjan.

Som kommittén pekade på i delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning (SOU 2004:40) finns det flera fördelar med att ha länsstyrelserna som överprövningsinstanser. Länsstyrelserna har en bred erfarenhet av PBL-ärende och har också skilda kompetenser samlade inom myndigheten vilket är en fördel vid överprövningen. Särskilt från länsstyrelserna har framförts en oro för att det kan vara svårt att behålla och rekrytera personal, bl.a. jurister och

arkitekter, om överprövningen av PBL-ärendena tas bort. Det har också framförts att det finns en risk att länsstyrelserna går miste om den helhetssyn som de anställda kan få genom bredden i dagens ärenden eftersom de har möjlighet att följa de olika skeendena enligt PBL, t.ex. från översiktsplanering till ett överklagat beslut om sanktioner. Dessutom är kostnaden för prövningen i länsstyrelsen något lägre än domstolsprövningen (SOU 2004:40 s. 98).

En annan fördel med det s.k. miljödomstolsalternativet är att man får en naturlig koncentration till ett fåtal domstolar, utan att man för den skull inrättar specialdomstolar, eftersom miljödomstolarna organisatoriskt tillhör tingsrätterna. Möjligheterna till sådan koncentration är inte desamma i förvaltningsdomstolsalternativet eftersom utgångspunkten när det gäller fördelningen av mål mellan domstolarna alltid har varit att målen ska spridas till samtliga domstolar, bl.a. för att undvika risken att klassificera domstolarna i A- och B-domstolar. En handläggning som koncentreras till färre enheter gynnar alla PBL-ärenden eftersom förutsättningarna att ha en hög kompetens förbättras om ärendena sprids på färre enheter och man på så sätt bl.a. får större erfarenhet av ärendekategorin. Detta bör också innebära att handläggningstiderna kan snabbas upp jämfört med om man får ärendena sällan. Eftersom PBL-ärendena, särskilt planärenden, ofta rör större områden och betydande belopp är det viktigt med en organisation som kan hantera ärendena på ett effektivt sätt.

Miljödomstolarna kommer med en ändring av skisserat slag – i än större utsträckning om Miljöbalkskommitténs förslag om överföring av ansökningsärendena till förvaltningsmyndigheter genomförs – att till övervägande del handlägga mål enligt förvaltningsprocesslagens. Detta kan anses tala för att miljödomstolarna skulle kunna införlivas i förvaltningsdomstolsorganisationen. Eftersom det inte är rimligt att anta att man får acceptans för avveckling av miljödomstolarna är den enda möjligheten att lägga grunden för en förbättrad samordning när det gäller PBL och miljöbalken att samordna överprövningen inom ramen för miljödomstolsmodellen.

När det gäller sammansättningen vid första domstolsprövningen så skiljer sig alternativen åt. I plan- och miljödomstolen består rätten av en juristdomare och ett plan- och miljöråd, dvs. en expert. I länsrätterna består rätten av en lagfaren domare och tre nämndemän. Skillnaden beror på att den ordinarie sammansättningen i respektive instans kommer att gälla också för PBL-målen.

Genom koncentrationen i domstolarna ökar möjligheterna att specialisera handläggarna för hantering av PBL-ärendena. Möjligheterna att rekrytera kompetenta handläggare förbättras troligen om de ska anställas vid endast på fem domstolsenheter i stället för 23 stycken.

Miljödomstolsalternativet ger det mest renodlade alternativet sett ur domstolarnas perspektiv eftersom länsstyrelserna ingår i kedjan, vilket bland annat är ett resultat av att länsstyrelserna kompletterar och på annat sätt förbättrar domstolarnas beslutsunderlag.

Det s.k. förvaltningsdomstolsalternativet kan anses innebära minst förändringar i förhållande till det nuvarande systemet. En nackdel som finns och som är väsentlig enligt kommitténs bedömning är att den renodlade roll som länsrätterna har försämras om länsstyrelserna tas bort från prövningskedjan. Dessutom skulle planärendena spridas på så många domstolar att möjligheterna till specialisering och att ha särskild sakkompetens på plats skulle vara små och därmed riskeras att kvaliteten blir sämre än både enligt nuvarande ordning och enligt miljödomstolsalternativet.

Miljödomstolsalternativet blir också något mer fördelaktigt än förvaltningsdomstolsalternativet rent ekonomiskt. Ökningarna jämfört med dagens ordning beror på den förstärkta sammansättningen när ärendena avgörs och på större områden att resa på i samband med syner och förhandlingar. Samtidigt minskar kostnaderna genom att det blir en prövningsinstans mindre i de ärenden som i dag avgörs i domstol, dvs. i huvudsak bygglovsärenden. Förvaltningsdomstolsalternativet innebär en fördyring på så sätt att domstolarnas arbete blir mindre renodlat och handläggningen i domstolarna är något dyrare än i länsstyrelserna. Det blir emellertid en viss besparing också i detta alternativ genom att det blir en instans mindre för det stora flertalet PBL-ärenden som överprövas.

En beräkning av kostnaderna för att avgöra ett PBL-ärende i domstol år 2004 har visat att den genomsnittliga kostnaden för ett PBL-ärende i länsrätt uppgick till 10 207 kr inkl. overheadkostnader (om den genomsnittliga tyngden uppskattas till 2,0 jämfört med ett genomsnittligt ärende totalt sett) och 12 759 kr inkl. overheadkostnader (om tyngden uppskattas till 2,5), i kammarrätterna uppgick kostnaden för ett genomsnittligt ärende avseende beslut om sanktioner enligt 10 kap. PBL till 10 593 kr och för ett övrigt PBL-ärende till 10 842 kr. I Regeringsrätten uppgick kostnaderna till 9 459 kr för ett överklagat beslut om ingripande enligt 10 kap. PBL och till 9 504 kr för ett övrigt PBL-ärende. I såväl kammar-

rätterna som Regeringsrätten avser snittkostnaden ett snitt för såväl beslut i sak som vägrade prövningstillstånd.

Kostnaden för regeringen att avgöra ett planärende beräknades till ca 28 400 kr år 2004, inklusive overheadkostnader. Det saknas aktuella uppgifter angående den genomsnittliga kostnaden för att avgöra PBL-ärenden i länsstyrelserna. Kostnaderna för att avgöra ett planärende respektive ett övrigt ärende i länsstyrelserna beräknades till 7 000 kr för ett planärende och till 5 000 kr för ett övrigt PBL-ärende år 2001. Med en uppräkning motsvarande den som skett för länsrätterna (22 procent) och med tillägg för overheadkostnader kan de genomsnittliga kostnaderna beräknas till 12 041 kr för ett planärende och 8 601 kr för ett övrigt ärende 2004.

Overheadkostnaderna beräknas till 57 procent inom Regeringskansliet, 64 procent för länsrätterna, 61 procent för kammarrätterna och 60 procent för Regeringsrätten för 2004. I länsstyrelserna beräknades de genomsnittliga overheadkostnaderna till 41 procent 2004.

En grov uppskattning av kostnaderna visar att miljödomstolsalternativet med en modell där två plan- och miljöråd knyts till plan- och miljödomstolarna skulle innebära en sammantagen ökning på mellan 1,5 och 4 miljoner beroende på antalet plan- och miljöråd i organisationen. Övergångskostnader ingår inte i beräkningarna.

Förvaltningsdomstolsalternativet skulle enligt grova uppskattningar leda till en kostnadsökning på drygt 10 miljoner kr. Framför allt beror det på att antalet mål i länsrätterna och efterföljande instanser kommer att öka betydligt och att arbetsbelastningen kommer att öka i länsrätterna genom att länsstyrelserna tas bort.

En besparing som inte tagits med i dessa beräkningar är Regeringsrättens arbete med rättsprövningsärenden av detaljplaner, som uppgår till ca 25 per år (26 stycken 2004).

När det gäller beräkningarna har det inte tagits någon hänsyn till de effekter som en samordnad hantering av vissa ärenden kan ge, inte heller till fördelarna med att koncentrera handläggningen till färre enheter eller möjligheterna till ökad effektivitet till följd av större arbetsunderlag. De ekonomiska och personella beräkningarna kan därför anses vara väl tilltagna.

Personaldimensioneringen och de ekonomiska effekterna av en förändrad instansordning behöver som vanligt beräknas på nytt i samband med en organisationsutredning inför genomförandet av en förändring.

Sammantaget anser kommittén att den fortsatta analysen har visat att miljödomstolsalternativet är det alternativ som är mest fördelaktigt både ur ett renodlat PBL-perspektiv och ur ett samordningsperspektiv.

13.3.6 Några avslutande kommentarer avseende det slutliga förslaget

Överföringen av handläggningen av planärendena till plan- och miljödomstolar kan antas leda till en måttlig ökning av personalkostnaderna. Ökningen kan antas motsvara kostnaden för den nya typen av miljöråd, de s.k. plan- och miljöråden. Samtidigt kan man anta att själva den interna beredningen kommer att minska i tidsåtgång jämfört med Regeringskansliets och därmed minskar också kostnaderna. Kostnaderna för prövningen i överdomstolen borde kunna bli lägre än Regeringsrättens rättsprövning eftersom prövningstillstånd kommer att krävas och ett mindre antal planärenden kan antas komma prövas i sak än i nuläget då alla ärenden prövas i sak.

Handläggningen av de övriga PBL-ärendena i vilka det ofta förekommer syn blir troligen något dyrare eftersom domstolarna får ett större resområde alternativt får resa i fler ärenden, beroende på alternativ. Samtidigt borde handläggningstiden minska för de övriga ärendena framför allt till följd av möjligheterna till mer koncentrerad handläggning. Genom den förbättrade samordningen bör handläggningstiderna totalt sett kunna minska. Detta leder både till besparingar och tidsmässiga vinster för de enskilda.

Också genom att minska antalet överprövande instanser med en minskar den totala handläggningstiden för de ärenden som prövas ända till sista instans. Kostnaderna för hanteringen minskar också om en instans tas bort.

Varje form av organisatorisk förändring ger vissa övergångsproblem. I detta fall handlar det om att säkra att kompetens finns på plats när de nya målen börjar registreras in i plan- och miljödomstolarna respektive Plan- och miljööverdomstolen. Problemen kan minska om man sätter en realistisk genomförandetidpunkt som möjliggör rekrytering i förväg.

Med dagens regelverk kan inte en domare flyttas till annat domstolsslag utan medgivande. Detta innebär att det kan uppkomma en extra kostnad övergångsvis i samband med en överföring av PBL-

ärenden till plan- och miljödomstolar resp. en plan- och miljööverdomstol. Kostnaderna bör dock kunna hållas nere av att det rör sig om ett begränsat antal domare och att en stor andel av domarna kommer att gå i pension inom ett par år.

Även om varje ändring av organisationen för med sig vissa övergångsproblem så är kommitténs bedömning att en förändring av instansordningen kommer att öka effektiviteten på sikt.

14 Förslagens konsekvenser

14.1 Konsekvenser för kommunens plan- och byggverksamhet

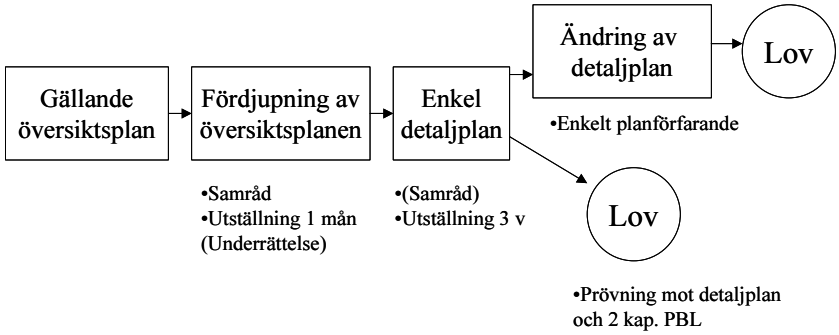
Kommitténs förslag innebär inga grundläggande ändringar i nuvarande plansystem utan syftar till att stärka detta i enlighet med de ursprungliga syftena vid PBL:s tillkomst. Inom systemet för prövning, kontroll och tillsyn föreslås vissa förändringar i syfte att förstärka prövningen, förbättra kontrollen och effektivisera tillsynen i inledande och avslutande skeden.

Som underlag för en samlad bedömning av konsekvenserna av kommitténs förslag för kommunernas plan- och byggverksamhet beskrivs i det följande hur förslagen kan påverka användningen av instrumenten i några olika plansituationer.

- Utbyggnad av en helt ny stadsdel.
- Vindkraftsutbyggnad.
- Omvandling av område med blandad permanent- och fritidsbebyggelse.
- Successiv förändring i område med lågt bebyggelsetryck och högt bevarandevärde.

14.1.1 Utbyggnad av en helt ny stadsdel

Själva processen i samband med utbyggnad av en helt ny stadsdel skulle i ett normalfall se ut på följande sätt om kommitténs förslag genomförs.



Den kommunomfattande översiktsplanen anger grunddragen
Den aktuella kommunomfattande översiktsplanen redovisar översiktligt framtida utbyggnadsområden, men utan att närmare ange utbyggnadens inriktning och omfattning.

En fördjupning av översiktsplanen ger en strategisk planberedskap
Kommitténs förslag syftar till att ge ett uttryckligt stöd för att den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom en fördjupning för ett geografiskt avgränsat område. I samband med en utveckling av en stadsdel kan det vara lämpligt att ändra översiktsplanen genom en fördjupning. Innehållet i fördjupningen regleras inte i författning, utan kan anpassas till plansituationen. I fördjupningen av översiktsplanen anges exempelvis följande i det nu aktuella fallet:

- Den övergripande strukturen av bebyggelse, grönområden, gator och annan infrastruktur samt lokaliseringen av anläggningar för teknisk försörjning och service m.m.
- Områdets användning för olika ändamål, dvs. bostäder, service, kontor etc.
- Översiktliga gemensamma principer för områdets gestaltning, t.ex. byggnadsvolymer och våningshöjder.
- Vissa principer när det gäller genomförandet, t.ex. framtida huvudmannaskap för allmänna platser samt ansvars- och kostnadsfördelning när det gäller vissa investeringar i gemensamma anläggningar eller infrastruktur.

Arbetet med fördjupningen kan anpassas till planeringssituationen

- Enligt kommitténs förslag ska kommunen ges en större valfrihet när det gäller hur samrådsprocessen bedrivs. I detta fall, då det handlar om en större nyexploatering med få berörda fastighetsägare eller närboende, läggs tyngdpunkten vid information till medborgare via lokaltidningar och Internet samt samrådsmöten med intresseorganisationer och sektorsmyndigheter.
- Eftersom fördjupningen stämmer överens med huvuddragen i den kommunomfattande översiktsplanen kan utställningen enligt kommitténs förslag förkortas till en månad. Utställningen kan också ersättas med underrättelse till länsstyrelsen, berörd kommun samt de enskilda intressenter som är berörda eftersom förslaget överensstämmer med översiktsplanen.

Detaljplaner med ett relativt enkelt innehåll kan tas fram med ett snabbare förfarande

- Detaljplanen kan enligt kommitténs förslag utformas relativt översiktligt och regleringen begränsas till att ange den övergripande strukturen och huvudsakliga användningen av olika delområden, såsom uppdelningen på kvartersmark respektive gator och allmänna platser, samt byggandets omfattning i stort, exempelvis exploateringsgrad och våningsantal.
- Kommitténs förslag innebär vidare en uttrycklig bestämmelse som medger att programmen för de enskilda detaljplanerna kan hoppas över, eftersom planens mål och samband med omgivningen framgår av översiktsplanen (fördjupningen i detta fall).
- Eftersom utbyggnadens omfattning och den huvudsakliga utformningen har diskuterats i översiktsplanen (fördjupningen) kan samrådsförfarandet förenklas. Kommitténs lagförslag innebär här att samrådet kan hoppas över om detaljplanen har ett tydligt stöd i översiktsplanen samt är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande.
- Enligt kommitténs förslag behöver genomförandebeskrivningen inte längre utgöra en särskild handling. Men detaljplanen föreslås samtidigt redovisa de konsekvenser som planen innebär för fastighetsägare och andra berörda. Arbetet med genomförandebeskrivningen underlättas eftersom grundläggande principer har diskuterats i översiktsplanen (fördjupningen).

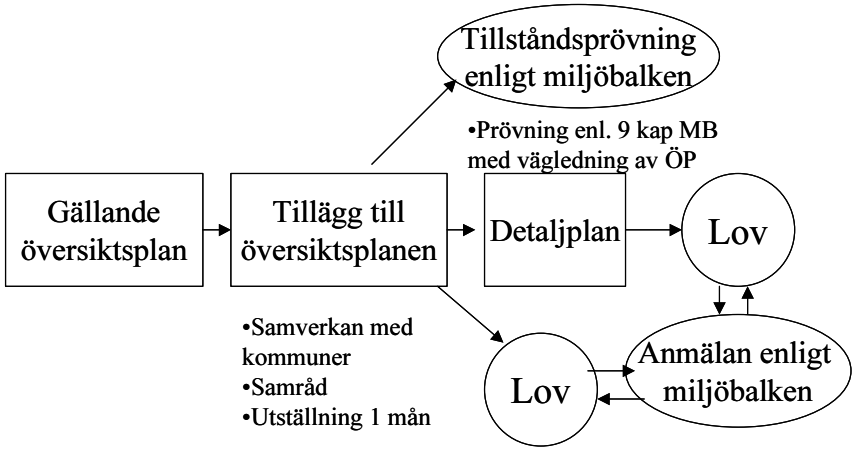
Utformningen av byggnader regleras vid bygglovsprövningen

- Det ges genom kommitténs förslag ett uttryckligt stöd för att utformningen prövas i samband med bygglovet med stöd av både detaljplanen och bestämmelserna om utformning av byggnader i 2 kap., i de delar som inte reglerats i detaljplanens bestämmelser. Genom detaljplanens enkla inriktning behöver avvikelser inte aktualiseras.
- Förslaget till en sammanhållen bygglovsprocess ger förutsättningar för byggnadsnämnden att tidigt se till att det finns förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven enligt BVL och utföra de nödvändiga kontrollerna.
- Under utbyggnaden kommer den kvalitetsansvarige att bevaka att hinder för slutbevis inte uppkommer eller att hindren blir åtgärdade, vilket är en förutsättning för att byggnaden får tas i bruk. Ibruktagandet kan ske i etapper.

Kommitténs förslag ger således kommunen möjlighet att genom insatser i den översiktliga planeringen på kommundelsnivå effektivisera den efterföljande detaljplaneläggningen. Fördjupningen av översiktsplanen bidrar även till att enskilda exploatörer och fastighetsägare får en ökad förutsägbarhet i fråga om förutsättningarna för genomförandet. Vidare ges möjligheter att upprätta en översiktlig detaljplan och ta ställning till den närmare utformningen av byggnader i samband med bygglovsprövningen. Innehållet i detaljplanen kan anpassas till de behov av reglering som finns och även till projekteringen av byggnadernas utformning. Den tidiga tillsynen och den förstärkta rollen för den kvalitetsansvarige samt slutbevisets ökade betydelse ger goda förutsättningar för att det byggda resultatet kommer att uppfylla samhällets krav.

14.1.2 Vindkraftsutbyggnad

Planerings- och beslutsprocessen i samband med vindkraftsutbyggnad skulle kunna se ut på följande sätt om kommitténs förslag genomförs.



Förutsättningarna för etableringen blir belysta i översiktsplaneringen

- Den kommunomfattande översiktsplanen innehåller inga ställningstaganden till vindkraftsetablering, eftersom det vid tidpunkten för arbetet med denna saknades underlag om anspråk för vindkraftsutbyggnad.
- Genom kommitténs förslag ges stöd för att vindkraftsutbyggnaden i kommunen kan belysas genom en ändring av översiktsplanen i form av ett tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen.
- I översiktsplaneringens tidiga skeden tas ett underlag fram om förutsättningarna för en vindkraftsutbyggnad med hänsyn till bl.a. vindförhållanden och landskapets karaktärsdrag samt de motstående allmänna intressen som är relevanta.
- Eftersom vindkraftsutbyggnad ofta har en mellankommunal betydelse ska enligt kommitténs förslag berörda kommuner ges möjligheter att påverka detta underlag.
- Vid samrådet med allmänheten och myndigheter redovisas bl.a. avvägningar mot motstående allmänna intressen samt konsekvenserna av alternativa lokaliseringar. Samrådet kan lämpligen

samordnas med det samråd som krävs för den särskilda miljöbedömningen enligt miljöbalkens regler, där miljökonsekvenserna av alternativa lokaliseringar ska belysas.

Översiktsplanen ger vägledning för efterföljande planläggning och tillståndsprövning

- I översiktsplanen redovisas kommunens ställningstaganden till områden som bedöms lämpliga för större utbyggnad av vindkraft inklusive en bedömning av miljökonsekvenserna enligt miljöbalkens regler. Översiktsplanen kan vidare ange mer generella riktlinjer för lokalisering och utformning av enstaka vindkraftverk samt områden som bör undantas från vindkraftsutbyggnad.

Nya vindkraftsanläggningar prövas genom tillståndsprövning enligt miljöbalken, detaljplan eller vid bygglovsprövningen

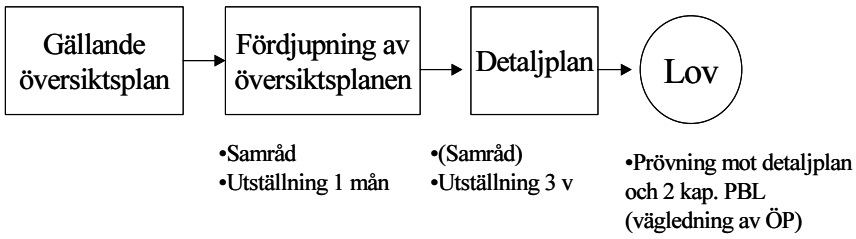
- Genom kommitténs förslag tydliggörs att anläggningar som genom sin användning kan få en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplan. Förslaget syftar också till att säkerställa att detaljplan upprättas även i de fall det rör sig om en enstaka anläggning där fler anläggningar kan tänkas tillkomma i ett område i sådan omfattning att en betydande miljöpåverkan sammantaget kan uppkomma.
- Om översiktsplanens är aktuell och har ett innehåll enligt ovan bör detaljplaneläggningen enligt kommitténs förslag kunna förenklas, bl.a. genom att programskedet kan hoppas över.
- För att minska behovet av dubblerad prövning och öka möjligheterna till samordning av hanteringen har kommittén föreslagit att enbart de största anläggningarna i fortsättningen tillståndprövas enligt miljöbalkens regler. Gränsen skulle kunna sättas vid s.k. gruppstationer med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd effekt av minst tio megawatt.
- Enstaka mindre vindkraftsanläggningar prövas enligt kommitténs förslag genom bygglovsprövning med stöd av översiktsplanens ställningstaganden och rekommendationer och samordnas med anmälningsärendet enligt miljöbalken.

Syftet med kommitténs förslag är bl.a. att möjliggöra att nya sakfrågor eller intressen som berör hela kommunen inte alltid ska behöva leda till en total omarbetning av den kommunomfattande

översiktsplanen, utan kunna hanteras genom ett tillägg till denna. Syftet är vidare att stimulera till en ökad mellankommunal samverkan i fråga om anläggningar med regional räckvidd och påverkan i syfte att förbättra beslutsunderlaget för efterföljande planläggning och tillståndsprövning. En översiktlig planering underlättar även arbetet med den miljökonsekvensbeskrivning, som krävs vid detaljplaneläggningen eller tillståndsprövningen enligt miljöbalken och som bl.a. ska belysa konsekvenserna av alternativa lokaliseringar. Kommitténs förslag innebär vidare – som ett led i en ökad samordning mellan PBL och miljöbalken – att prövningen av vindkraftsanläggningar som regel bör kunna ske samlat genom det krav på samordning som tydliggörs i PBL. Undantag ska dock gälla för mycket stora anläggningar.

14.1.3 Omvandling av område med blandad permanent- och fritidsbebyggelse

Planerings- och beslutsprocessen i samband med omvandling av område med blandad permanent- och fritidsbebyggelse skulle kunna se ut på följande sätt om kommitténs förslag genomförs.



En fördjupning av översiktsplanen ger handlingsberedskap för successiva förändringar

- I den gällande kommunomfattande översiktsplanen redovisas övergripande mål och utgångspunkter för utpekade omvandlingsområden.
- Kommitténs förslag innebär att det ges ett uttryckligt stöd för att översiktsplanen kan ändras genom en fördjupning för ett geografiskt område. I fördjupningen anges bl.a.

- Övergripande ställningstaganden till förtätning och komplettering av befintlig bebyggelse, inklusive principer för framtida fastighetsindelning och byggnadernas storlek.
- Områdets framtida struktur, t.ex. när det gäller gatunät och grönområden.
- Rekommendationer för placering och utformning av nya byggnader.
- Principer för fördelning av ansvaret för huvudmannaskap för allmänna platser.
- Principer för av utbyggnad av vatten- och avloppssystem, vägstandard samt gemensamma anläggningar.

Förfarandet kan förenklas och anpassas till planeringssituationen

- Kommitténs förslag innebär att samrådets omfattning och inriktning kan anpassas till skilda behov. I detta fall läggs tyngdpunkten vid samrådet med berörda fastighetsägare och boende.
- Utställningstiden kan enligt kommitténs förslag förkortas till en månad.

En successiv detaljplaneläggning säkerställer översiktsplanens ambitioner

- I takt med att anspråk på förändringar aktualiseras kan gällande detaljplaner ändras eller nya upprättas.
- Innehållet i detaljplanerna kan enligt kommitténs förslag begränsas till de regler för byggandets omfattning som bedöms nödvändiga för att reglera aktuella anspråk på förändringar och för att översiktsplanens intentioner ska kunna fullföljas.
- Genomförandebeskrivningen, som enligt kommitténs förslag bl.a. ska redovisa konsekvenser för berörda fastighetsägare, kan grundas på fördjupningen av översiktsplanen.
- Med stöd av fördjupningen, som anger principer för utformningen av bebyggelse, medger förslagen att programskedet hoppas över. I de fall detaljplanen upprättas inom en inte alltför lång tid efter fördjupningen kan även samrådet hoppas över.

Utformningen av byggnader prövas vid bygglovsprövningen

- Eftersom kommitténs förslag innebär att detaljplanen inte behöver vara uttömmande när det gäller regleringen av bebyggelsens utformning ges ett tydligt stöd för att bygglovsprövningen ska beakta såväl planbestämmelser som bestämmelserna om

utformning i kommitténs förslag till bestämmelser i 2 kap. I dessa fall kan även översiktsplanens rekommendationer ge vägledning för bedömningen.

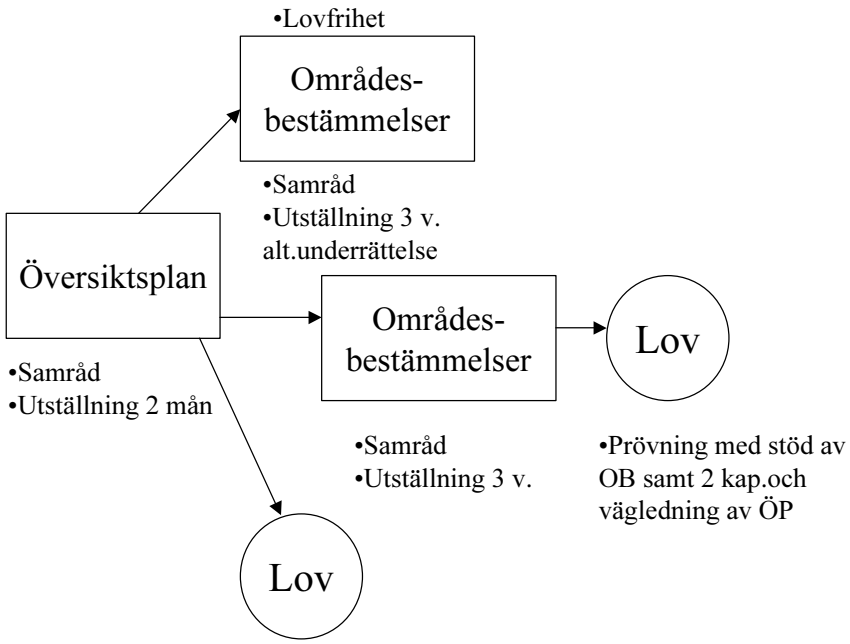
- I ett stort område kommer omvandlingen att pågå under lång tid, och under denna tid kommer enskilda fastighetsägare att söka bygglov för både nya byggnader och ändring av befintliga hus. För dessa kommer den samlade bygglovsprövningen att innebära klarare besked och de utökade friggebodsreglerna att innebära lättnader.

Kommitténs förslag ger således stöd för ett stegvist förfarande, där principerna för områdets omvandling successivt läggs fast. Genom fördjupningen tar kommunen ett samlat grepp för områdets framtida utbyggnad. Enskilda fastighetsägare ges möjligheter att tidigt påverka inriktningen och bedöma konsekvenserna av omvandlingen, genom att de viktigaste genomförandefrågorna, exempelvis huvudmannaskap för allmänna platser, identifieras och behandlas i översiktsplaneringen. Efterföljande detaljplaneläggning förenklas så länge planerna följer de ställningstaganden och principer som redovisas i översiktsplanen. Vid bygglovsprövningen kan ytterligare krav – utöver de som läggs fast i detaljplanen – ställas.

14.1.4 Successiv förändring av områden med lågt bebyggelsetryck och högt bevarandevärde

Planerings- och beslutsprocessen i samband med en successiv förändring inom områden med lågt bebyggelsetryck och särskilda kulturhistoriska eller andra värden skulle kunna se ut på följande sätt efter ett genomförande av kommitténs förslag.

Generella riktlinjer för prövningen anges i översiktsplanen



- I den kommunomfattande översiktsplanen redovisas följande.
  - Kommunens långsiktiga mål för utvecklingen.
  - De allmänna intressen som kommunen vill värna, däribland områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, i vissa fall av riksintresse för kulturminnesvården.
  - Riktlinjer för avvägningar mellan motstående allmänna intressen.
  - Rekommendationer för lokalisering och utformning av nya byggnader och anläggningar som underlag för bygglovsprövningen, t.ex. när det gäller hänsyn till värden i omgivande miljö eller till trafikbuller.
  - Utgångspunkter för arbetet med rättsverkande planer.
- Vid samrådet läggs tonvikt vid att diskutera utvecklingsmöjligheterna i olika områden med boende, lokala utvecklingsgrupper m.m.

I områden med lågt bebyggelsetryck kan processen efter översiktsplaneringen ha olika förutsättningar och inriktningar.

1. Områdesbestämmelser kan användas för att minska lovplikten i områden där behovet av avvägningar mellan olika intressen inte är stort.

- En följd av kommitténs förslag när det gäller lovplikten är bl.a. att jordbrukets ekonomibyggnader blir lovpliktiga. Möjligheten att införa lovfrihet genom detaljplan eller områdesbestämmelser föreslås dock finnas kvar.
- För att stödja en utveckling av vissa delar av landsbygdsområdet och förenkla för enskilda beslutar kommunen i områdesbestämmelser att ekonomibyggnader och vissa andra åtgärder ska befrias från skyldigheten att söka lov.
- Förfarandet kan med stöd av kommitténs förslag förenklas genom att programmet utesluts. Gällande bestämmelser innebär därutöver att information om såväl samråd som utställning kan ske med kungörelsedelgivning eftersom ett stort antal fastighetsägare berörs.

2. Områdesbestämmelser används för att utöka lovplikten eller ge regler för tillägg och ändringar i befintliga bebyggelsemiljöer

Kommittén föreslår att områdesbestämmelser också fortsättningsvis ska kunna utgöra ett alternativ till detaljplan för att reglera utformningen av bebyggelsen i vissa avseenden. För vissa tätorter och bebyggelsemiljöer där kommunen önskar tillåta en utbyggnad antas områdesbestämmelser som ger regler för utformning och placering av nya byggnader och kompletteringsåtgärder.

I särskilt värdefulla områden kan kommunen genom områdesbestämmelser utöka lovplikten och införa varsamhets- eller skyddsbestämmelser.

3. Bygglovsprövningen sker med utgångspunkt från översiktsplanen

- En av huvuduppgifterna för den kommunomfattande översiktsplanen ska enligt kommitténs förslag också fortsättningsvis vara att ge vägledning för markanvändning och bebyggelseutveckling i områden utan rättsverkande planer.

- Där områdesbestämmelser saknas kan översiktsplanen ge utgångspunkter för prövningen av lämplig och varsam utformning i enskilda ärenden enligt bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Översiktsplanen är ofta tillräcklig som vägledande beslutsunderlag i områden med lågt bebyggelsetryck som saknar rättsverkande planer och ger således möjlighet att rationalisera och förenkla bygglovsprövningen. Genom samrådet med kommuninvånare, myndigheter och intresseorganisationer ges möjligheter att förbättra beslutsunderlaget och få en samsyn om de grundläggande principerna för utvecklingen. Områdesbestämmelser kan användas för att både förenkla och ge ett rättsverkande stöd för prövningen. Genom att även vissa inre ändringar görs bygglovspliktiga kan de kulturhistoriska värdena skyddas effektivare.

14.1.5 Sammanfattande bedömning av konsekvenserna för den kommunala plan- och byggverksamheten

Kommitténs förslag syftar till att uppfylla de tre övergripande målen som varit utgångspunkter för arbetet, dvs. att effektivisera beslutsprocessen med säkerställt och utvecklat medborgerligt inflytande samt att stärka och utveckla plan- och bygglagstiftningen så att rollen som ett instrument för hållbar utveckling stärks och det skapas bättre förutsättningar för samhällsbyggande. Förslagen innebär sammantaget en ökad tyngd vid översiktsplaneringen, möjligheter till enklare detaljplaner kommer tydligare till uttryck i lagtexten och en förstärkning av bygglovsprövningen. En övergripande strävan med kommitténs förslag har varit att renodla och tydliggöra de olika instrumenten som PBL erbjuder och samt att ge kommunerna ökade valmöjligheter när det gäller att utnyttja de olika instrument beroende på plansituation, områdets förutsättningar och kommunens viljeinriktning.

Genom kommitténs förslag till ny struktur på kapitel 1–3 i PBL är tanken att reglerna ska bli enklare att överblicka. Också kommitténs förslag i övrigt är tänkta att göra regelverket tydligare och enklare och därmed också bidra till en effektivare tillämpning.

Förslagen som rör översiktsplaneringen syftar till att öka incitamenten och intresset för översiktsplanering, bl.a. genom att knyta tydliga förenklingar i detaljplaneläggningen till översiktsplanen. För att kommunen ska kunna ta till vara dessa möjligheter till för-

enklingar kommer det att krävas ökade resurser och insatser i den översiktliga planeringen. Samtidigt kan arbetet förenklas betydligt jämfört med dagens situation genom såväl enklare handläggning som enklare redovisningar. När det gäller detaljplaneläggningen bör handläggningen kunna gå snabbare och därmed minska resursbehovet, bl.a. genom minskade krav på program och genom förtydligandet att en detaljplan inte ska reglera mer än vad som behövs. Förslagen kommer att ge kommunerna anledning att se över fördelningen av resurser mellan översiktsplanering, detaljplanering och framtagande av områdesbestämmelser.

Genom förslagen till mer översiktliga detaljplaner kommer kommunerna att tydligare erbjudas valmöjligheter när det gäller regleringen i detaljplanen. En kommun som väljer en mer översiktlig detaljplan kommer att behöva lägga ökad tyngd vid prövningen i samband med ansökningar om bygglov. Samtidigt kommer behovet av bedömningar av vad som kan anses som mindre avvikelser förenliga med planen att minska. Detta är en prövning som i dagsläget tar mycket av byggnadsnämndernas resurser i anspråk. Skälet till detta är att detaljplanerna lär bli mindre reglerande, exempelvis när det gäller rena utformningsfrågor, genom tydliggörandet att sådana frågor kan prövas i bygglovsskedet framöver. Också dessa förändringar ger anledning för kommunerna att se över resursfördelningen, i vissa fall också när det gäller fördelningen av resurser mellan planering och bygglovsprövning.

De särskilda undantagen för kravet på bygglov för vissa åtgärder rörande en- och tvåbostadshus – de s.k. friggebodsreglerna – utökas med ytterligare lovfria åtgärder avseende friliggande en- och tvåbostadshus vilket är till fördel för enskilda och minskar byggnadsnämndernas arbetsinsatser.

Förslaget till sammanslagen process för hantering av dagens bygglovsprövning och bygganmälansskedet innebär i första hand en förskjutning av insatserna; från dagens prövning som har en tyngdpunkt mitt under byggprocessen till insatser i ett tidigt och ett sent skede. I första hand ska det därför enligt kommitténs bedömning vara fråga om en omfördelning av byggnadsnämndernas resurser.

Den samordnade hanteringen med miljöbalken kommer i viss mån att ställa ökade krav på administration i samband med bygglovsprövningen för byggnadsnämnderna. Vidare innebär förtydligandet när det gäller kraven på underrättelser vid bygglovsprövningen till berörda att administrationen ökar. Förändringarna inne-

bär sammantaget att det blir en förskjutning från kommunfullmäktige till byggnadsnämnd när det gäller prövningen av vissa frågor och att byggnadsnämnden får fler handläggningsmoment att ansvara för. Detta kommer att kräva ökade resurser, såväl personella som ekonomiska. När det gäller kostnadstäckning så bör det i princip ske genom avgiftsuttag. Dessutom kommer de ökade kraven på bygglovshandläggarna kräva fler handläggare och öka kraven på kompetens.

14.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en av grundpelarna för den svenska demokratin och också en av grunderna för PBL. Kommittén anser att denna princip bör värnas också fortsättningsvis och lämnar flera förslag som har syftet att stärka kommunernas roll. Kommitténs förslag innebär exempelvis ett utryckligt ansvar för kommunerna att i samverkan hantera frågor av mellankommunal och regional betydelse och att själva bevaka sina kommunala intressen. Vidare föreslår kommittén att den statliga kontrollen ska begränsas till genuint statliga frågor, dvs. frågor som rör riksintressen, miljökvalitetsnormer samt hälsa och säkerhet. Dessutom föreslås förtydliganden när det gäller det kommunala handlingsutrymmet och överprövningens omfattning.

Ett tydligare kommunalt ansvar kombineras emellertid med vissa förtydliganden i fråga om kraven på avvägningar mellan olika intressen och bibehållna, men också tydligare, krav när det gäller möjligheterna för berörda att medverka inför beslut och syftet med sådan medverkan. Det är enligt kommitténs mening angeläget att kommunens grundläggande ansvar för beslut enligt PBL också fortsättningsvis ska vara förknippat med tydliga möjligheter till insyn och inflytande för medborgare inför beslutsfattandet.

14.3 Konsekvenser för näringslivet, bl.a. små företag

14.3.1 Detaljplanerna ska inte tyngas med detaljreglering och tidsåtgången för detaljplaneläggning ska kunna kortas

Genom att tydliggöra att bygglovsprövningen ska få ökad tyngd och genom förslaget att möjliggöra konkretiseringar genom ändringar av detaljplanerna under genomförandetiden, ska detalje-

ringsgraden i detaljplanerna kunna minska. Inriktningen bör vara att frågor som rör mark- och vattenanvändningen och byggandets omfattning ska klaras ut med de berörda genom detaljplaneläggningen. En minskning av regleringen av detaljer i detaljplanen bör minska risken för onödiga låsningar exempelvis när det gäller utformningsfrågor, vilket bör gynna exploatörer i stor utsträckning. Samtidigt bör man vara medveten om att för enskilda berörda kan förutsägbarheten minska något eftersom vissa frågor kommer att klaras ut i ett senare skede. Ska en planläggning som inriktas mot mer strukturella frågor få acceptans och få berörda att delta vid samråd och på andra sätt bidra i arbetet med att förbättra beslutsunderlagen är det troligen extra viktigt att respekten för planläggningen ökar och att kommunen är tydlig med vilka frågor som anses slutligt behandlade. En utgångspunkt bör därför vara att en plan som är aktuell inte ska kunna frångås annat än undantagsvis.

Tidsåtgången för detaljplaneläggning ska kunna kortas om kommitténs förslag till förenklingar genomförs, exempelvis genom möjligheterna att hoppa över programskedet om kommunen har stöd i översiktsplanen. I vissa särskilda fall ska det också vara möjligt att ställa ut förslaget till detaljplan direkt, dvs. utan samråd, vilket innebär att handläggningstiden kan kortas ytterligare. Också i de fall samråd behövs ska handläggningstiderna kunna kortas genom kommitténs förslag eftersom avsikten är att flexibiliteten ska öka när det gäller i vilka skeden och avseende vilka frågor samråd ska ske. Förändringarna innebär inte att rättsläget försämras för de enskilda eftersom samråden anpassas efter behoven i de enskilda situationerna.

14.3.2 Förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken ska förenkla och snabba upp hanteringen

En förbättrad samordning mellan miljöbalken och PBL och mellan bygglovs- och bygganmälansskedena ska enligt kommittén förenkla och snabba upp hanteringen för enskilda. Genom ökade krav på kommunal samordning är tanken att oförenliga besked ska kunna undvikas och besked ges vid samma tillfälle i de fall det kan anses lämpligt.

Genom att samordna hanteringen kan tidsvinster uppnås, exempelvis genom att handlingar i tillståndsärendet kan användas också i planärendet och samråden med de berörda kan samordnas. Samti-

digt kan exploatörerna och de enskilda berörda i större utsträckning förhoppningsvis få en samlad bild av de prövningar som krävs enligt de båda regelverken, möjligheterna att påverka beslutsunderlaget avseende respektive prövning bli tydligare och acceptansen för besluten öka.

För att behålla den helhetssyn och flexibilitet som är grundläggande för samordningen av hanteringen behöver också instanskedjan för överprövningen vara gemensam.

14.3.3 Plangenomförandefrågor ska hanteras tidigare

Kommitténs förslag att frågor som rör plangenomförandet ska aktualiseras redan vid översiktsplaneringen innebär att frågor som rör exempelvis fördelningen av ansvaret för allmänna platser och andra genomföranderelaterade frågor blir tydligare för dem som berörs, såväl för företag och enskilda som för myndigheter i tidigare skeden än för närvarande. Avsikten med detta är att förutsägbarheten ska öka och att enskilda intressenter och andra berörda ska få en bättre framförhållning och enklare att bedöma vilka konsekvenser med koppling till genomförandet som en utbyggnad inom ett visst område kan få, exempelvis i fråga om huvudmannaskap för allmänna platser.

Överskådligheten kommer att öka genom att plan- och genomförandebeskrivningarna ska kunna utgöra delar av detaljplanen och inte som i nuläget särskilda handlingar.

14.3.4 Bygglovplikten ska vara enhetlig men kunna varieras av kommunerna genom detaljplan eller områdesbestämmelser

Kommitténs förslag till en mer generell, och i vissa avseenden ökad, bygglovsplikt kan anses medföra vissa nackdelar för enskilda jämfört med nuläget. Denna förändring ska dock ses tillsammans med de möjligheter som kommunerna har att anpassa nivån på lovplikten utifrån de kommunala förhållandena. Genom att göra lovplikten generell kommer olika typer av verksamheter att jämställas och oönskade skillnader mellan bebyggelse inom och utom planlagt område försvinna. Mer enhetliga regler för bygglovsplikten ger även förutsättningar för att enskilda fastighetsägare och bygglovs-

sökande behandlas likvärdigt, och besluten blir därigenom lättare att förstå och acceptera. Den ökade administration som den ökade lovplikten kan antas innebära för främst enskilda bedöms som begränsad bl.a. eftersom det material som kommer att krävas för bygglovsprövningen avseende byggnaden eller anläggningen bör kunna tas fram ur materialet som rör tillståndsärendet eller anmälningsärendet enligt miljöbalken. Fördelen med en skärpt bygglovsplikt är att placering, utformning och utförande enligt PBL:s bestämmelser kommer att prövas och att berörda grannar genom prövningen kommer att ha möjlighet att komma till tals innan lov ges. I sammanhanget bör nämnas att bygglovsprövningen kan anpassas till åtgärdens art och förhållandena på platsen och att byggnadsnämnden är skyldig att ta till vara möjligheterna att förenkla och underlätta ärenden för enskilda. Möjligheterna att i demokratisk, men förenklad form lätta på lovplikten genom i första hand områdesbestämmelser ger förutsättningar att anpassa plikten efter lokala förhållanden. Förslaget kan därför anses gynna också företagandet om det hanteras på avsett sätt.

14.3.5 Förbättrad samordning mellan byggnadsnämndens prövning och tillsyn gentemot byggherren ska göra att brister uppmärksammas tidigt

Genom samordning av bygglovs- och bygganmälansskedena skapas förutsättningar för en sammanhållen prövning. Därmed undgår man problemet med motstridiga beslut rörande samma åtgärd och handläggningstiderna ska kunna kortas. Samtidigt är ett syfte att kvaliteten i det byggda ska höjas och att brister ska kunna uppmärksammas i tidigare skeden. Detta bör öka möjligheterna för enskilda att påverka exempelvis förutsättningarna för projekteringen och därmed också ofta leda till lägre kostnader än om bristerna uppmärksammas i senare skeden.

14.3.6 Tydligare krav på den kvalitetsansvarige och ökade krav på slutbevis ska öka möjligheterna att uppfylla samhällets krav

Rollen som kvalitetsansvarig har blivit otydlig och kommittén föreslår lagstiftningsändringar för att tydliggöra uppgifterna. Kommitténs förslag innebär också att det ställs ökade krav på certifiering i de fall kvalitetsansvariga behövs. Kraven ökar således på dem som framöver vill åta sig uppgifterna, men tydliggörandet och skärpningen bedöms som nödvändiga för att möjligheterna att uppfylla samhällets krav ska förbättras. Lägre krav på den kvalitetsansvarige kan ställas i vissa typer av ärenden, exempelvis tillbyggnad eller ändring av en- eller tvåbostadshus, och kravet på en kvalitetsansvarig avskaffas helt vid enkla åtgärder. Genom att tydligare ange i vilka situationer det ska krävas en certifierad kvalitetsansvarig, ange när annan kan godkännas och när det inte behövs någon kvalitetsansvarig alls, är kommitténs bedömning att rollen som kvalitetsansvarig blir starkare. Anledningen till detta är att det blir tydligare i vilka situationer det behövs en fristående person som har som främsta uppgift att ge byggherren stöd och säkra att väsentliga samhällskrav uppfylls. Incitamenten för att certifiera sig bör således öka. Genom en tydligare roll och ett tydligare ansvar bör kvaliteten i den byggda miljön som helhet förbättras.

Som ett avslut på byggandet och en kontroll av att det uppförda byggnadsverket uppfyller samhällets krav föreslår kommittén att ett slutbevis ska krävas för att byggnadsverket ska få tas i bruk. För att detta inte ska bli ett hinder för enskilda kommer det att finnas skäl att se över tidsplaneringen från byggstart till tid för ibruktagande i de enskilda projekten så att eventuella brister hinner åtgärdas innan exempelvis hyresgäster eller köpare förväntas få tillträde. Dessutom är en förutsättning att det finns tillräckliga resurser hos byggnadsnämnden så att slutbevis kan utfärdas utan fördröjningar på grund av arbetsanhopningar.

14.3.7 Tydligare regler avseende kommunalt handlingsutrymme och överprövningens ram samt kortare instanskedja ska ge ökad förutsägbarhet men också kortare handläggningstider

Syftet med sammanslagningen av 2 och 3 kap. PBL är bl.a. att det tydligare ska framgå att rättsverkande planläggning och bygglovsprövningen är beroende av varandra. Klargörandet att bygglovsprövningen avser delar som inte reglerats i plan kommer förhoppningsvis att minska behovet av tolkningar av planen och på så sätt leda till att prövningarna kan koncentreras till prövningar i sak. Därmed bör handläggningstiderna kunna kortas.

Genom att tydligare ange vilket handlingsutrymme kommunerna har och på vilka grunder ett beslut ska kunna ifrågasättas, dvs. att kommunen inte följt gällande regler, kommer besluten förhoppningsvis att accepteras i större utsträckning och antalet överklaganden minska. Tydligare regler i fråga om vad överprövningen kan avse bör också leda till att överprövningen kan ske snabbare.

Också förslaget till en kortare instanskedja vid överprövningar avses lägga grunden för en kortare handläggningstid i de ärenden som prövas. Det gäller inte endast de ärenden som samordnas med miljöbalksprövningen utan alla ärenden som föreslås prövade i plan- och miljödomstolar eftersom den första domstolsprövningen kan koncentreras till fem specialiserade enheter. Koncentrationen förbättrar också förutsättningarna att ha handläggare med hög kompetens rörande PBL och möjliggör också att ha särskilt sakkunniga, s.k. plan- och miljöråd, i rätten vid prövningen av PBL-ärendena. De personella och ekonomiska konsekvenserna i dessa delar utvecklas i avsnitten 13.3.3 och 13.3.5.

Berörda ska underrättas om ansökningar om bygglov i större utsträckning, dvs. även inom detaljplanelagda områden. Detta ökar kommunernas administration genom krav på underrättelse inför beslut om bygglov och krav på att få kvittens på att berörda fått del av besluten. En av fördelarna med denna skärpning är att besluten ska kunna vinna laga kraft i större utsträckning och därmed öka tryggheten för framför allt byggherren. Kretsen som ska ha rätt att överklaga rättsverkande planer, i huvudsak detaljplaner, förtydligas på så sätt att den som ska ha rätt att överklaga beslut ska vara berörd, ha yttrat sig senast under utställningen och att beslutet ska ha gått klaganden emot. Detta innebär att kretsen klagoberättigade i viss utsträckning begränsas jämfört med den praxis som utvecklats.

För tydlighetens skull föreslås att också statliga myndigheter som förvaltar statens egendom och kommuner som är berörda ska ha rätt att överklaga i egenskap av berörda och i situationer då besluten kan anses ha gått dem emot. PBL-kommittén anser att man bör hålla fast vid principen att det är kommunen som har till uppgift att göra de slutliga avvägningarna när det gäller samhälleliga intressen. För att uppfylla EG-rättsliga krav föreslår kommittén ett avsteg från denna princip och föreslår att vissa miljöorganisationer ska kunna överklaga beslut avseende detaljplaneläggning för de särskilda åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning och som räknas upp i 5 kap. 18 § tredje stycket PBL. Dessa förslag till förändringar bedöms dock endast i begränsad utsträckning påverka antalet överklaganden.

Genom att begränsa och tydliggöra användningsområdet för områdesbestämmelser är avsikten att risken för formella fel kommer att minska. På så sätt kommer också handläggningstiden att kunna förkortas. I nuläget är just formella fel en vanlig grund för upphävande av sådana bestämmelser.

14.4 Konsekvenser i övrigt

14.4.1 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för att nå de integrationspolitiska målen, för integriteten och för tillgängligheten

Kommitténs förslag bedöms inte påverka möjligheterna till en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män, möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen och inte heller den personliga integriteten.

Kommittén föreslår inte heller några lagstiftningsändringar som gäller tillgänglighet och användbarhet. Egenskapskravet tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga har samma värde som de övriga egenskapskraven i BVL. Genom den samordnade bygglovsprocessen är kommitténs bedömning att förutsättningarna att uppfylla dessa krav förbättras.

Kommittén vill i detta sammanhang peka på att konsekvensanalyser i samband med översikts- och detaljplanering kan lägga grunden för bedömningar av konsekvenser för bl.a. jämställdheten mellan könen, för samhällets mångfald och för tillgänglighet och användbarhet.

14.4.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Kommitténs förslag bedöms inte innebära förändringar när det gäller sysselsättningen i olika delar av landet. Förslagen innebär inte heller några lagstiftningsändringar som på något negativt sätt påverkar tillgången till service, de ekonomiska förutsättningarna i olika delar av landet eller den regionala fördelningen i landet.

Kommunernas fysiska planering och beslut enligt PBL har en underordnad betydelse när det gäller möjligheterna till tillväxt och ökad sysselsättning, men kan dock på olika sätt både underlätta och ge ramar för utvecklingen.

14.4.3 Konsekvenser för brottsligheten

Kommittén föreslår inga särskilda regler som ger konsekvenser för brottsligheten. Kommittén vill dock framhålla att bebyggelsens utformning kan ha betydelse för människors upplevelse av trygghet och att medvetna insatser i den fysiska planeringen kan utgöra ett led i ett samordnat brottsförebyggande arbete. Under senare år har frågor om trygghet och säkerhet i bebyggelsemiljön allt oftare uppmärksammats i den fysiska planeringen. Kommitténs överväganden och förslag när det gäller behovet av skilda konsekvensanalyser i samband med översiktsplaneringen och detaljplaneläggningen kan lägga grunden för att metoderna för att bedöma konsekvenser av detta slag utvecklas ytterligare.

14.4.4 Andra konsekvenser

Den kommunala planläggningen och bygglovprövningen är endast några av de instrument som påverkar samhällsutvecklingen. Genom att hålla planerna aktuella kan emellertid kommunerna ge besked om hur de ser på mark- och vattenanvändningen ur ett mer strategiskt perspektiv och i förhållande till olika samhällskrav som ska tillgodoses. En mer strategisk planering kommer förhoppningsvis att ge kommunerna ett bättre stöd vid diskussioner rörande lämplig och önskvärd utveckling i kommunen och i regionen. Kommunen kan också få bättre stöd i kommunala planer vid olika förslag. När det gäller avvägningen avseende vad som ska regleras i en detaljplan behöver man i de enskilda ärendena bedöma exploatörers och be-

rörda enskildas behov av att känna en ökad tydlighet i fråga om vad som kan tillåtas inom området och vilka konsekvenser genomförandet kan få. Detta gäller särskilt ambitionen att öka förutsägbarheten när det gäller användningen av mark- och vattenområden och byggandets utformning. När sedan en konkret verksamhet eller åtgärd aktualiseras ska kommunerna kunna erbjuda en effektiv handläggning med stöd av en tydlig lagstiftning. På så sätt kan man skapa förutsättningar för att den prövning som sker enligt PBL blir tillräcklig utifrån de aspekter som denna lagstiftning ska bedöma, utan att onödigtvis förlänga den totala tidsåtgången för prövningen av ett ärende. Avvägningen mellan vad som ska regler i detaljplan eller genom områdesbestämmelser respektive vad som kan tillåtas prövas först i bygglovskedet är därför central.

Genom att i ökad utsträckning koppla samman prövningarna enligt miljöbalken och PBL minskar riskerna för att frågor blir obehandlade och för att de enskilda upplever att de yttrar sig i samma sak flera gånger. Möjligheterna att få avskiljande effekter ökar också om prövningsinstanserna tar till vara möjligheterna att tydligt uttrycka vad som prövas i respektive ärende.

Även användningen av enstaka byggnader eller anläggningar kan få betydande omgivningspåverkan, exempelvis externt köpcentrum. I nuläget råder en osäkerhet i fråga om när en enstaka byggnad kan prövas i bygglov och när det krävs detaljplanläggning. Kommittén har för att komma till rätta med detta problem föreslagit att sådana byggnader eller anläggningar som kan anses ha betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplaneläggning. Ändringen innebär att projekt av det aktuella slaget kommer att bli blir mer allsidigt belysta, bl.a. eftersom en miljökonsekvensbeskrivning enligt de bestämmelser som återfinns i miljöbalken vanligtvis kommer att krävas. Dessutom kommer enskilda berörda att få bättre möjligheter till insyn och inflytande och exploatören får en ökad trygghet genom ett lagakraftvunnet beslut om detaljplan.

Man kan dock inte bortse ifrån att det flexibla systemet kommer att ställa krav på kommunerna att bli tydliga när det gäller i vilket skede en fråga får sin slutliga bedömning. Annars riskerar man att samma fråga kan prövas flera gånger. Det är dock ingen skillnad jämfört med idag.

Förslagen till ny instansordning är led i en strävan att effektivisera beslutsprocessen. Genom att en instans i kedjan tas bort för det stora flertalet överprövade ärenden, dvs. byggloven, ska effektiviteten öka. För överklagade planärenden som i dag prövas av re-

geringen kan instanskedjan anses bli lika lång, men förtydligandena avseende prövningens ram m.m. kan förväntas innebära att överprövningen kan snabbas upp. Dessutom bör vinster kunna uppnås genom en ökad koncentration och bättre möjligheter till samordnad hantering med till PBL-ärendena kopplade miljöbalksärenden rörande samma åtgärd. Detta bör kunna leda till samordningsvinster på sikt. Genom att koncentrera handläggningen till färre enheter bör det skapas förutsättningar för att handläggningen ska kunna gå snabbare och på sikt också minska resursbehovet.

Förslaget att anläggningar som ska kräva bygglov ska preciseras i förordningsform är en nyhet i PBL, men är en ordning som tillämpas i miljöbalken, där exempelvis anläggningar som ska anses som miljöfarliga verksamheter och kräver tillstånd eller anmälan anges i en särskild förordning. Även om förordningsändringar skulle kunna ske med ett mer begränsat inflytande för kommuner och andra berörda ges samtidigt möjligheter till en större flexibilitet och ökad snabbhet vid förändringar.

Avslutningsvis finns anledning att betona att ett genomförande av kommitténs samlade förslag till lagändringar kommer att ställa krav på betydande utbildnings- och informationsinsatser. Det gäller såväl till kommuner som till enskilda och olika myndigheter som handlägger eller kommer i kontakt med PBL. Genomslaget av förändringarna kommer även att förutsätta ändrade arbetssätt och rutiner, inte enbart inom kommunerna, utan även hos länsstyrelserna, statliga myndigheter och andra aktörer som involveras i plan- och byggprocesserna.

15 Genomförande av kommitténs förslag

Sammanfattning
Kommitténs förslag innebär betydande förändringar av det nuvarande regelverket. Det kommer därför att behövas en viss tid mellan riksdagens beslut och den dag ändringarna ska börja gälla. Detta krävs bland annat för att få den nya organisationen på plats till följd av den ändrade instansordningen. Det behövs också tid och resurser för utbildningsinsatser.

Kommitténs bedömning är att ändringarna kan genomföras den 1 januari 2008 och då omfatta såväl ändrad instansordning som ändrade materiella bestämmelser i framför allt PBL.

Kommittén föreslår en särskild övergångstid när det gäller områdesbestämmelser som tagits fram med stöd av dagens reglering. Förslaget innebär att sådana områdesbestämmelser ska kunna fortsätta gälla högst fem år efter ikraftträdandet.

Vissa övergångsbestämmelser behövs också i övrigt, bl.a. för att undvika att oavslutade ärenden överlämnas till den nya prövningsorganisationen.

Det krävs en övergångstid för anpassning till nya förutsättningar

När det gäller lämplig tidpunkt för genomförandet av de aktuella lagstiftningsförändringarna finns det anledning att ta hänsyn till att det kommer att krävas vissa förberedelser innan ändringarna träder i kraft. Det gäller särskilt förslagen till ändrad instansordning för överprövning av PBL-ärenden. Kommunerna och andra som ska tillämpa de nya bestämmelserna behöver också tillräcklig tid för förberedelser, särskilt i de fall en kommun har för avsikt att minska lovplikten utanför områden med detaljplan.

Ändringarna bör genomföras vid samma tidpunkt

En fråga man kan ställa sig är om ändringarna av de materiella reglerna i PBL ska genomföras före den organisatoriska förändringen. För en tidigare tidpunkt för ikraftträdandet talar att förväntningarna på ändrade materiella regler är stora och att förslagen till största delen innebär förslag till förenklingar av olika slag, bl.a. avseende kommunernas arbete, och förstärkt inflytande i vissa fall. Mot skilda genomförandetidpunkter talar exempelvis att det kan vara en nackdel om regeringen eller de allmänna förvaltningsdomstolarna ska tillämpa de nya reglerna under en begränsad tid. Även om det ofta tar tid för ärenden att nå domstol eller regeringen går det inte att utesluta att så blir fallet.

Nackdelarna med genomförande vid skilda tidpunkter anses vara större än fördelarna och därför föreslår kommittén en gemensam tidpunkt för genomförandet.

Att låta ändringarna börja gälla den 1 januari 2008 bedöms realistiskt

Rimligtvis kan genomförandet ske tidigast den 1 januari 2008. Att denna tidpunkt kan vara möjligt baseras på antagandet att slutbetänkandet sänds ut på remiss tämligen omgående. Remisstiden bör vara fyra månader. Med tanke på att kommitténs förslag till förändringar är omfattande och med hänsyn till att det är val 2006 kan en proposition troligtvis lämnas till riksdagen först efter valet hösten 2006. I vart fall kommer den sannolikt att kunna behandlas först efter valet. Riksdagens behandling och beslut av förslagen till ändringar bör kunna ske i början av 2007. Om riksdagen tar beslut under första kvartalet 2007 skulle förberedelserna för införandet kunna ske under resten av året. Denna tid kan anses aningen kort men ändå ge en acceptabel tid för att förbereda genomförandet.

Skulle förslagen till organisatoriska förändringar inte genomföras skulle de i övrigt föreslagna ändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2007.

De förberedelser som krävs är av olika slag

Eftersom kommitténs förslag sinsemellan är mycket varierande kommer det att krävas förberedelser av olika slag. Det handlar bl.a. om att organisera de domstolar som ska hantera överprövningen av

PBL-ärenden fortsättningsvis, exempelvis genom att dimensionera, rekrytera och utbilda personalen.

En förberedelsetid på 9–12 månader kommer att innebära att det också ska finnas utrymme att ordna utbildning för dem som är berörda av förändringarna, särskilt för kommunalt anställda.

Flera av de förslag som kommittén lämnar kräver en omställningstid. Det gäller bl.a. förslagen rörande generell lovplikt med möjlighet för kommuner att i rättsverkande planer anpassa denna plikt till förhållandena i respektive kommun. Vid valet av lämplig övergångstid bör man ta hänsyn till att kommunerna genom en rimlig prioritering av uppgifterna ska kunna förbereda genomförandet och att enskilda inte onödigtvis ska tvingas in i administrativa processer enbart för att det kommunala arbetet tar tid. Samtidigt bör en viss press på anpassning till ett nytt regelverk finnas om det ska få genomslag. Ett ikraftträdande som ligger närmare ett år från riksdagsbeslutet gör att särskilda övergångsbestämmelser ska kunna undvikas när det gäller anpassningen till de nya bestämmelserna som rör bygglovsplikten och kommunerna får därmed anses ha tillräckligt utrymme för att ta nödvändiga beslut i denna del.

Kompetensutveckling och resursförstärkningar kommer att behövas

En väsentlig del i genomförandet är att kompetensutveckling sker bl.a. genom utbildningsinsatser som anordnas centralt och regionalt, men också kommunalt i vissa fall. Det kan också handla om att se över behovet av kompetens inom kommunerna, länsstyrelser och andra myndigheter för att möjliggöra rekrytering av personer med rätt kompetenser inför hanteringen av ärenden enligt de ändrade bestämmelserna.

Genom särskilda satsningar på utbildning kan man skapa en god beredskap inför det att de nya reglernas ska börja tillämpas.

Särskilda övergångsregler behövs i några fall

När det gäller en ändrad instansordning bör inga ärenden överlämnas till den nya organisationen. Styrande bör vara om ärendet har anhängiggjorts hos regeringen eller i allmän förvaltningsdomstol före ikraftträdandet.

Det kommer att behövas särskilda övergångsbestämmelser i vissa fall, exempelvis för att möjliggöra att ärenden som inletts under den tid förfarandet var uppdelat på bygglov och bygganmälan ska kunna fullföljas enligt de äldre bestämmelserna. Detsamma gäller för ändringarna som rör sanktionssystemet, om inte ändringarna ska anses innebära retroaktiv bestraffning.

När det gäller områdesbestämmelser begränsas användningsområdet. Det innebär att det bl.a. inte längre kommer att finnas möjlighet att genom områdesbestämmelser reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål och inte heller reglera största tillåtna byggnads- eller bruksarea för fritidshus och storleken på tomter på sådana hus. Områdesbestämmelser som reglerar dessa frågor bör därför den dag de nya bestämmelserna träder i kraft betraktas som ogiltiga eftersom de inte har stöd i lagen om inte särskilda övergångsregler föreslås. Den kommun som vill reglera denna typ av frågor bör i första hand bedöma om kommunens intentioner i dessa delar ska säkerställas genom en översiktsplan, framför allt genom en fördjupning eller om reglering ska ske genom detaljplaneläggning med därtill kopplad byggrätt. En omställningstid på knappt ett år inför ikraftträdandet bör emellertid möjliggöra att den typ av reglering som kommunen anser lämplig kan tas fram och att frågorna är reglerade den dag ändringarna träder i kraft. Med hänsyn till att resurserna inte är tillräckliga på sina håll bör en viss övergångstid kunna medges. Denna tid föreslås uppgå till fem år.

När det gäller fastighetsplaner behövs det en bestämmelse som anger att fastighetsplaner ska anses som detaljplanebestämmelser.

Beslut om lov för tillfällig åtgärd ska kunna gälla under den tid som beslutet har giltighet. Däremot bör det inte finnas möjligheter att förlänga sådana beslut med stöd av äldre bestämmelser.

Avslutande reflektioner

Även om tidpunkten fram till genomförandet kan anses lång bör man hålla i minnet att många av de förändringar som föreslås i princip kan genomföras redan med stöd av dagens lagstiftning. Sammantaget anses ett genomförande inom två år från slutbetänkandet rimligt även om en organisatorisk förändring ingår bland förslagen.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (1987:10)

1 kap. Inledande bestämmelser

2 §
Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är från allmän synpunkt mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet.

Bebyggelse skall ges en från allmän synpunkt lämplig och ändamålsenlig utformning.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.1 Paragrafens första och andra stycken motsvaras av nuvarande bestämmelser i dels 2 kap. 1 § första stycket, dels 1 kap. 6 § första meningen. En direkt motsvarighet till det tredje stycket saknas däremot i gällande lagtext. Det förslagna nya stycket syftar till att sammanfattande beskriva den typ av lämplighetsbedömningar som nu framgår av olika bestämmelser i 2 och 3 kap. Avsikten med den föreslagna nya paragrafen är att tydliggöra de skilda slag av lämplighetsbedömningar som ska göras vid beslut om mark- och vattenanvändning, lokalisering av bebyggelse eller utformning av bebyggelse. Genom bestämmelsernas placering i kapitlets inledning betonas att de allmänna intressena är grundläggande utgångspunkter vid lagens tillämpning.

I nuvarande 1 kap. 6 § finns också en andra mening som anger att de lämplighetsbedömningar, som paragrafen förutsätter, ska ske vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. Denna bestämmelse föreslås utgå, eftersom den inte kan anses fylla någon självständig funktion. Att PBL:s grundläggande utgångspunkter för lämplighetsbedömningar i princip ska gälla vid all tillämpning av lagen bör ses som en självklarhet som inte närmare behöver anges i lagtexten. I senare bestämmelser i 1 kap. anges de olika former för planering och prövning i övrigt som PBL innehåller. Vid tillämpningen av dessa görs bedömningen i vilken utsträckning olika allmänna intressen är relevanta i olika ärenden.

3 §
Vid prövningen av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas. Det skall alltid finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.1 och 12.5.6. Paragrafens första mening motsvarar bestämmelsen i nuvarande 1 kap. 5 §. Sista ledet i den nuvarande bestämmelsen föreslås dock utgå eftersom den kan skapa oklarhet om bestämmelsens förenlighet med Europakonventionen.

För att förtydliga den avvägning som ska ske i varje enskilt fall preciseras i den föreslagna andra meningen att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan berörda allmänna och enskilda intressen. Formuleringen utgår från hur den s.k. proportionalitetsprincipen brukar formuleras bl.a. av Regeringsrätten vid prövning av lagstiftning av det slag som PBL utgör. I ordet ”alltid” ligger ett krav på att det sker en prövning av att den rimliga balansen föreligger i det enskilda ärendet och att det således inte bara räcker med en generell hänvisning t.ex. till att vissa allmänna intressen i princip har en stark ställning i lagstiftningen. Formuleringen om balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och konsekvenserna för motstående enskilda intressen syftar till att fånga upp de olika situationer där avvägningar enligt bestämmelsen kan aktualiseras. Att det ska ske en avvägning innebär naturligtvis att utfallet kan bli olika i olika situationer. Det kan bero på lagstiftningen men också vilka argu-

ment som framförs i olika situationer. Exempelvis kan det allmännas intresse av att få till stånd en detaljplaneläggning vara mycket starkt eftersom det stöds av tydliga krav i lagstiftningen på situationer då planläggning ska ske. Därmed kan den enskildes önskemål om att få en bygglovprövning direkt inte få någon större tyngd vid avvägningen.

4 §
Det är en kommunal angelägenhet att enligt denna lag besluta om planläggning av användningen av mark och vatten.

Inom det handlingsutrymme som denna lag ger, är rätten att bestämma om användningen av mark och vatten förbehållen kommunen, om inte annat följer av bestämmelserna i 12 kap. PBL om statlig kontroll.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.1 och 12.5.6. Första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 1 kap. 2 §. Eftersom det kan finnas också annan planläggning, t.ex. enligt trafiklagstiftningen, som berör frågor om markanvändningen har i förslaget lagts till orden ”enligt denna lag”. Ordet ”planlägga” i den nuvarande lagtexten har bytts ut mot ”besluta om planläggning av” för att förtydliga att det också är en fråga för kommunen att avgöra om planläggning över huvud taget ska ske.

Förslaget till andra stycke har ingen motsvarighet i gällande lag. Syftet med bestämmelsen är att i lagtext tydligt ange den princip som i dag framgår av förarbeten och praxis, nämligen att det är kommunens uppgift att göra de allmänna lämplighetsbedömningar i markanvändningsfrågor som prövningen enligt PBL till stor del handlar om. Med valet av ordet ”bestämma” i stället för ”besluta” om användningen av mark och vatten avses därvid att markera att det inte bara handlar om kommunens formella beslutanderätt utan om rätten att göra de bedömningar i sak som lagen förutsätter. De materiella bestämmelserna i PBL, som nu föreslås samlas i 2 kap., är i många avseenden mycket allmänt hållna och ger därmed beslutande organ ett stort handlingsutrymme vid lagens tillämpning. Detta gäller särskilt vid planläggning men i betydande utsträckning också vid lovprövning. Lagens princip är att det ska vara kommunen som disponerar över detta handlingsutrymme och att kommu-

nala bedömningar i sådana skönsmässiga frågor normalt inte ska ändras vid en överprövning av de kommunala besluten. Bestämmelsens syfte är således att i lagtext förtydliga att inom de ramar som lagen ger är det kommunens uppgift att göra allmänna lämplighetsbedömningar av olika slag. Så länge bedömningarna ligger inom ramarna för gällande bestämmelser är bestämmanderätten i princip kommunens ensak.

5 §

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden och om hur bebyggelsen skall användas, förändras 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, för att i vissa avseenden pröva eller reglera nytillkommande eller befintlig bebyggelse.

För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.1.

Paragrafen motsvaras av nuvarande bestämmelser i 1 kap. 3 §. Som en följd av kommitténs förslag till förändringar av bestämmelserna om de olika planinstrumenten föreslås vissa justeringar av paragrafen.

Genom ett tillägg i andra meningen första stycket – att översiktsplanen skall ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön – synliggörs den mer strategiska inriktning i översiktsplaneringen som följer av förslagen till ändringar i 4 kap. I andra meningen föreslås även en ändring för att svara mot förslagen till ändringar i 4 kap. 1 § som syftar till att synliggöra översiktsplanens funktion som underlag för beslut om bebyggelsens utveckling (se avsnitt 6.5.3).

Kommitténs förslag till ändringar i områdesbestämmelsernas regleringsmöjligheter (se avsnitt 8.3.1–8.3.5) och när det gäller kopplingen till översiktsplanen (se avsnitt 8.3.6) motiverar att även de grundläggande bestämmelserna om planinstrumentets uppgifter i tredje stycket ändras.

Förslaget i avsnitt 9.5.3 att avskaffa fastighetsplaneinstitutet som en särskild planform har lett till att fjärde stycket i nuvarande bestämmelser tas bort.

6 §
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.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida en åtgärd kan godtas med beaktande av kraven i 2 kap. i vissa avseenden.

Kommentar

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.4.1.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 § med den skillnad att de delar som avser bygg- respektive rivningsanmälan har utgått till följd av att dessa skeden samordnas med lovskedet. Motiven till den sammanslagna processen har redovisats i avsnitt 10.1.2.

7 §
Efterlevnaden av denna lag övervakas av kommunen genom tillsyn. Vid överträdelser skall frågan om påföljd eller ingripande tas upp.

Kommentar

Bestämmelsen är ny och införs som ett led i strävan att tydliggöra att kommunen också har en tillsynsroll (se avsnitt 4.4.1).

8 §
I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

Vad som i denna lag sägs om byggnadsnämnd skall tillämpas på den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Kommentar

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 7 § och innebär endast en språklig justering genom att hänvisa till att kommunernas uppgifter framgår av lagen (se avsnitt 4.4.1).

9 §
Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

Kommentar

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 8 § (se avsnitt 4.4.1).

10 §
Särskilda bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnader och andra anläggningar samt om byggprodukter finns i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Kommentar

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 § (se avsnitt 4.4.1).

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid lagens tillämpning

1 §
Planläggning och byggande skall ske så att en från social synpunkt god livsmiljö för alla människor främjas. Goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi skall eftersträvas. En god ekonomisk tillväxt och en lämplig utveckling för olika verksamheter skall underlättas.

Kommentar

Paragrafen, som är ny, syftar till att ange de övergripande mål och samhällsintressen som ska beaktas vid tillämpningen av lagen. Avsikten är att synliggöra de skilda dimensionerna av hållbar utveckling som behandlas i den svenska strategin för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129); den sociala, den ekologiska samt den ekonomiska dimensionen.

Bestämmelserna i första och andra meningen som behandlar de sociala och ekologiska aspekterna överensstämmer i stort sett med den reglering som finns i andra meningen i nuvarande 2 kap. 2 §. Den ekonomiska dimensionen får ett utryckligt stöd genom tredje meningen i den nya paragrafen. Syftet är att lägga grunden för en balans mellan dessa tre dimensioner vid såväl planläggning som vid prövning av enskilda ärenden. Motiven och innebörden av bestämmelserna har redovisats i avsnitt 4.4.2.

Mark- och vattenanvändning samt lokalisering av bebyggelse

2 §
Vid tillämpningen av denna lag skall också bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Vidare skall vid tillämpningen av denna lag miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas. Planläggning och beslut i andra ärenden enligt denna lag får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds.

Kommentar
Genom denna paragraf anges vilka bestämmelser i miljöbalken som ska gälla också vid tillämpningen av PBL. Bestämmelserna motsvaras av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 1 § andra stycket och sista meningen i första stycket i 2 kap. 2 § samt i viss utsträckning också andra stycket samma paragraf. Hänvisningen till miljöbalkens regler föreslås förbli oförändrade i avvaktan på en översyn av miljökvalitetsnormernas tillämpning ur ett PBL-perspektiv. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

3 §
Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. *den fysiska miljöns egenskaper samt dess natur- och kulturvärden,*

2. *möjligheterna att undvika olyckor och förebygga föroreningar, bullerstörningar och andra risker för människors hälsa och säkerhet,*
3. *behovet av en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar,*
4. *möjligheterna att ordna försörjning av trafik, energi, vatten och avlopp samt att hantera avfall och ordna annan samhällsservice.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

Bestämmelserna syftar till att ange grundläggande principer för de lämplighetsbedömningar som ska ske vid beslut om lokalisering av bebyggelse, dvs. i första hand vid planläggning eller bygglovsprövning. Utformningen av paragrafen utgår i huvudsak från bestämmelserna i 2 kap. 3 § samt från vissa delar av bestämmelserna i 2 kap. 2 §.

Innehållet i första punkten har hämtats från 2 § första mening och andra punkten i 3 §. Syftet med bestämmelserna i den första punkten är att ge tydligt stöd för att lokaliseringsprövningen sker med tillräcklig hänsyn till dels den fysiska miljöns egenskaper, såsom grundförhållanden, markens stabilitet samt vattenområdenas känslighet, dels till de befintliga värdena på platsen såväl när det gäller det omgivande landskapet som bebyggelsen.

Andra punktens innehåll har hämtats från 3 § 1 och 4 samt 4 § 1. Syftet är att förtydliga att möjligheterna att undvika olyckor och förebygga olika typer av risker ska beaktas vid lokaliseringsprövningen.

I den tredje punkten återfinns de bestämmelser som för närvarande finns i 2 kap. 2 § och som behandlar behovet av främja en ändamålsenlig bebyggelsestruktur.

I den fjärde punkten har samlats de bestämmelser som för närvarande finns i 3 § 3 och sista stycket i samma paragraf, dvs. bestämmelser om hänsyn till möjligheterna att ordna en försörjning såväl när det gäller trafik, vissa tekniska försörjningssystem och anläggningar samt annan samhällsservice. Bestämmelserna tar i huvudsak fasta på grundläggande teknisk infrastruktur samt sådan service i form av daghem, skolor och äldrevård som är grundläggande för kommunens medborgare och som samhället eller kommunen pri-

märt ansvarar för. En nyhet i fjärde punkten är att hänsyn till möjligheterna att hantera avfall anges särskilt (se avsnitt 3.9.4).

4 §
Vid bedömningar av vad som är en lämplig användning av mark- och vattenområden eller en lämplig lokalisering av bebyggelse skall planering och förhållanden i övrigt i andra berörda kommuner beaktas. Särskild hänsyn skall tas till frågor av mellankommunal och regional betydelse.

Kommentar

Paragrafen, som ersätter och utvecklar vad som för närvarande tas upp i tredje meningen i 2 kap. 2 § första stycket, syftar till att ställa krav på att kommunen i sin planläggning ska ta hänsyn till förhållandena i ett större omland. Genom bestämmelsen stärks det mellankommunala och regionala samarbetet och hänsynen till frågor av mellankommunal och regional betydelse. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.4.2 och motiven för förslagen utvecklas närmare i avsnitt 5.11.1.

Utformning av bebyggelse

5 §
Bebyggelse skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. *stads- och landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen och så att en god form-, färg- och materialverkan åstadkoms,*
2. *behovet av skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser samt åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,*
3. *möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda bebyggelseområdet,*
4. *behovet av hushållning med energi och vatten samt möjligheterna till goda klimatiska och hygieniska förhållanden,*
5. *möjligheterna att hantera avfall.*

Bestämmelserna i första stycket 1–5 gäller även vid tillägg till och ändring av bebyggelsen. Ändringar och tillägg skall göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras.

Särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt, som grundas på fackmässiga bedömningar, skall skyddas.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2. Innehållet i paragrafen ansluter nära till delar av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 §, som gäller områden med s.k. sammanhållen bebyggelse samt 3 kap. 1, 10 och 12 §§, som gäller krav på byggnaders utformning och placering. Som redovisats i avsnitt 4.4.2 är det – bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen – inte befogat att behålla den nuvarande uppdelningen mellan kraven på utformning av sammanhållen bebyggelse och kraven på enstaka byggnader, utan flera av de bestämmelser som gäller sammanhållen bebyggelse bör också gälla bebyggelse i allmänhet. Syftet är att på ett tydligare sätt och samlat ange de allmänna intressen och samhällsmål som bör beaktas vid utformning av bebyggelse, såväl som stöd för den rättsverkande planläggningen som bygglovsprövningen i de fall det saknas en rättsverkande plan eller frågorna inte regleras i gällande planer. Begreppet utformning av bebyggelse omfattar också frågor om enskilda byggnaders närmare placering i förhållande till annan bebyggelse och miljön i övrigt. Begreppet placering har utgått främst av skälet att placeringsfrågan typiskt sett kan anses vara en aspekt av utformningen.

Den första delen av första punkten har hämtats från 3 kap. 1 § första meningen. Med formuleringen en god form-, färg- och materialverkan i första punkten är avsikten att förtydliga de olika aspekterna som påverkar bebyggelsens och enskilda byggnaders egenvärde, för att på detta sätt ge stöd för bedömningar av de estetiska värden som bör tillgodoses, dvs. en omformulering och förtydligande av bestämmelsen som för närvarande finns som en andra mening i 3 kap. 1 §.

Andra punkten är en samordning av bestämmelserna som för närvarande finns i 4 § 1 och 2 utan ändringar när det gäller formuleringar.

Den tredje punkten motsvarar 4 § 6 med den ändring att möjligheterna att använda området har ersatts med möjligheterna att an-

vända bebyggelseområdet. Avsikten med ändringen är inte att ändra innebörden utan enbart att betona att hänsynstagandet avser behovet inom det område som ska bebyggas.

I fjärde punkten återfinns bestämmelserna i nuvarande 4 § 3.

I femte punkten föreslås ett nytt, generellt krav på att möjligheterna att hantera avfall ska beaktas också vid utformningen av bebyggelse (se avsnitt 3.9.4). Förslaget innebär i övrigt inga ändringar i sak.

I andra stycket i paragrafen tydliggörs att de hänsyn som ska tas när bebyggelse utformas också gäller vid ändring och kompletteringar, s.k. tillägg. Avsikten med detta är att förtydliga att varsamhetskravet inte enbart gäller ändringar av bebyggelsen utan också enstaka kompletteringar. Den nya formuleringen ”befintliga karaktärsdrag respekteras” är avsedd att både förstärka och generalisera regleringen i förhållande till den nuvarande 3 kap. 10 § genom att också tillägg till bebyggelsen ska göras varsamt. Detta för att tydliggöra att hänsyn ska tas till den befintliga miljöns värden.

I tredje stycket anges att särskilda värden ska skyddas. Med särskilda värden avses de värden som omfattas av förvanskningsförbudet i nuvarande 3 kap. 12 §. Det innebär att med särskilda värden avses värden med koppling både till enstaka byggnader och till bebyggelseområden. De särskilda värdena kan avse olika värden från historisk, kulturhistorisk och konstnärlig synpunkt, ur alla aspekter sedda också ur ett omgivningsperspektiv. Begreppet miljömässig har utgått eftersom det omgivningsperspektiv som lagstiftaren velat tillgodose kan säkras genom de bestämmelser som i övrigt finns i 2 kap. PBL och som nu kommer att omfatta också enstaka byggnader. Nuvarande förbud mot förvanskning ersätts med ett mer generellt utformat krav på att värdena ska skyddas. Avsikten är inte att förhindra förändringar utan att säkra att särskilda värden inte går förlorade. I paragrafen ställs vidare krav på att de värden som är väsentliga att skydda ska grundas på ett fackmässigt bedömningsunderlag. Därmed avses att värdena ska vara tydligt angivna och väl underbyggda, t.ex. i översiktsplanen eller på annat sätt.

6 §

Områden med sammanhållen bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av

1. trafikförsörjning och god trafikmiljö,

2. *allmänna platser såsom gator, vägar, torg, och parker samt andra grönområden och lämpliga platser för lek, motion och utevistelse i eller i anslutning till områdena,*
3. *en rimlig samhällsservice och kommersiell service i eller i anslutning till områdena,*
4. *förändringar och kompletteringar med hänsyn till både områdets värden och framtida behov.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

Innehållet i paragrafen motsvarar delar av nuvarande 2 kap. 4 §, men innehållet har både begränsats och förtydligats. Delar av bestämmelserna som kan anses mer allmängiltiga och bör gälla all bebyggelse har flyttats till den nya 5 §, medan de övriga bestämmelser som är relevanta för större och sammanhängande bebyggelseområden behålls i paragrafen. Syftet är att ange de grundläggande kraven på gemensamma anordningar och tillgång till grundläggande service som bör tillgodoses genom detaljplaneläggningen eller beaktas vid bygglovsprövningen om detaljplan saknas.

Den första punkten överensstämmer helt med nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § 4. Den andra punkten saknar motsvarighet i de nuvarande bestämmelserna, men har vissa likheter med 5 samt sista stycket i nuvarande 4 §. En nyhet är att hänsyn till behovet av allmänna platser uttrycks direkt i lagtexten. Syftet är att uttrycka krav på att behovet av allmänna platser och lämpliga platser för lek, motion och utevistelse ska tillgodoses i eller i anslutning till området. I den tredje punkten föreslås bestämmelser om krav på samhällsservice motsvarande de som finns i sista stycket i 2 kap. 4 §. Bestämmelser i nuvarande 4 § första stycket 7 förtydligas och utgör en fjärde punkt i paragrafen.

Hänsyn till omgivningen

7 §

Planläggning av mark och vattenområden eller lokalisering, placering och utformning av bebyggelse får inte ske så att bebyggelsen eller den avsedda användningen av områdena eller bebyggelsen kan medföra

sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2. Den föreslagna paragrafen saknar en direkt motsvarighet i nuvarande bestämmelser, även om bestämmelser med delvis likartad innebörd finns i främst nuvarande 3 kap. 2 §. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att förtydliga på vilka sätt hänsyn till omgivningen måste tas både vid planläggning och när lokalisering, placering och utformning av bebyggelse i övrigt prövas eller genomförs.

Ytterligare krav på byggnader

8 §
Byggnader skall uppfylla de krav som anges i 2 och 2 a §§ lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. i den utsträckning som följer av föreskrifter utfärdade med stöd av 21 § den lagen.

Kommentar

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 § (se avsnitt 4.4.2).

9 §
Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick och underhållas med hänsyn till deras och omgivningens karaktär och förekommande särskilda värden enligt 2 kap. 5 § tredje stycket.

Kommentar

Bestämmelserna motsvarar nuvarande 3 kap. 13 § med den ändring att begreppet miljömässigt föreslås utgå i enlighet med motiven till förslaget till utformning av bestämmelserna i 2 kap. 5 § (se avsnitt 4.4.2.).

Tillämpningen av vissa bestämmelser

10 §
De bestämmelser som enligt detta kapitel gäller för bebyggelse skall tillämpas också i fråga om enstaka byggnader och anläggningar. Bestämmelserna om byggnader skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader.

Kommentar

Till följd av oklarheter ifråga om bestämmelsernas tillämpning införs denna nya paragraf för att tydliggöra tillämpningsområdet. Avsikten är således att när begreppet bebyggelse anges så ska också enstaka byggnad eller anläggning omfattas. Vidare är avsikten att bestämmelserna som avser byggnader ska tillämpas beträffande andra anläggningar än byggnader. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

Särskilda bestämmelser avseende tomter och allmänna platser

11 §
Tomter för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden samt till natur- och kulturvärdena på platsen, och så att
1. terrängförutsättningarna så långt möjligt tas till vara och växtlighet bevaras eller planteras i lämplig utsträckning,
2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,
3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,
4. *det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,*
5. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna,
6. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan komma till bebyggelsen och på annat sätt använda tomten, om det inte är orimligt med hänsyn till terrängförhållandena och förhållandena i övrigt.

Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

På bebyggda tomter får bestämmelserna i första stycket 5 samt andra och tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

Kommentar

Bestämmelsen motsvarar i princip nuvarande 3 kap. 15 § med ett tillägg i första punkten som har sitt ursprung i 3 kap. 17 § och avser bevarande och plantering av växtlighet. I första meningen har den nuvarande formuleringen ”som tas i anspråk” tagits bort. Avsikten med detta är att tomter som ska bebyggas omfattas av bestämmelsen.

Första punkten avser att motsvara nuvarande 3 kap. 15 § 1 och 17 § andra meningen i första stycket och innebär att bevara eller plantera växtlighet tillsammans med terrängförhållandena ska motsvara det som nuvarande 3 kap. 15 § benämner naturnaturförutsättningarna.

Punkterna 2–5 motsvarar nuvarande 15 § 2, 3, 4 och 6.

Den sjätte punkten motsvarar nuvarande 15 § 5 med två justeringar. Den ena innebär att ordet obefogat har ersatts med orimligt för att tydliggöra att tillgänglighet och användbarhet i grunden är en rättighet. Den andra ändringen innebär att det tydliggörs att med användning av tomten avses att komma till bebyggelsen och på annat sätt använda tomten.

Andra och tredje stycket i paragrafen motsvarar nuvarande 15 § andra och tredje styckena.

I fjärde stycket återfinns bestämmelsen som för närvarande finns i 16 § första stycket.

Med tomter ska även fortsättningsvis avses mark som används för bebyggelsen och mark direkt i anslutning till bebyggelsen eller som behövs för att den ska kunna användas för avsett ändamål. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

12 §

Tomter skall hållas i vårdat skick. De skall skötas och förekommande växtlighet ansas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas.

Anordningar som tillkommit för att uppfylla kraven i 11 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta lekanordningar skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

Ändringar av tomter skall uppfylla kraven i 11 § och göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt, grundade på fackmässiga bedömningar, skyddas.

Vid ändring av bebyggelsen på tomten skall brister i kraven i 11 § avhjälpas i skälig utsträckning.

Kommentar

Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 17 § och 18 § andra stycket. Första stycket innebär jämfört med den nuvarande lydelsen i 17 § att det förtydligas att ansvaret för att växtligheten inte ger upphov till betydande olägenheter också ska innebära ett krav på att ansa den.

Andra stycket motsvarar tredje stycket i 17 §.

Tredje stycket är detsamma som nuvarande 17 § fjärde stycket.

Fjärde stycket utgår från det nuvarande andra stycket i 17 §, men innebär en omarbetning och en anpassning till bestämmelserna som rör varsamhet och skydd av särskilda värden såsom de utformas i 2 kap. 5 §. Det innebär att bestämmelserna när det gäller varsamhet också ska gälla tomter vilket är en nyhet. Redan idag ställs kravet att tomter som har särskilda värden ska skyddas. Nu föreslås en anpassning till de nya formuleringarna avseende skydd av särskilda värden, vilket bl.a. innebär att tomter ska kunna skyddas även om de inte omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Förutsättningen ska vara att värdena grundas på fackmässiga bedömningar.

Femte stycket är avsett att ha samma innebörd som i nuvarande 16 § andra stycket. Avsikten är således att om en byggnad ändras ska kraven som gäller anordnande av tomter tillämpas i skälig utsträckning. Det innebär att man liksom för närvarande ska kunna bedöma i vilken utsträckning som det med hänsyn till kostnaderna

för arbetet och tomtens särskilda egenskaper kan krävas att tomterna anordnas enligt bestämmelserna i 11 §.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

13 §

Allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall utformas så att de

1. *alltid uppfyller kravet i 11 § första stycket 6 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag,*
2. *uppfyller skyddskraven i 12 § fjärde stycket samt*
3. *övriga krav i 11 och 12 §§ i skälig utsträckning.*

Kommentar

Paragrafens innehåll motsvarar 3 kap. 18 §. Den främsta ändringen i sak är en konsekvens av att krav på varsamhet också ska gälla tomter och bebyggelse och innebär att kraven också ska gälla allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader. I övrigt är det en anpassning till ny formulering avseende skydd av särskilda värden och möjligheten att skydda värdefulla tomter genom särskild dokumentation vid sidan om skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Första punkten motsvarar det nuvarande andra stycket i 18 §.

Andra punkten ska motsvara det nuvarande första ledet i 18 § första stycket.

Tredje punkten ska motsvara det nuvarande andra ledet i 18 § första stycket.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.4.2.

4 kap. Översiktsplan

1 §

I översiktsplanen skall redovisas *kommunens bedömning av* de allmänna intressen i 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden *samt om lokalisering av bebyggelse. I översiktsplanen skall vidare redovisas andra överordnade mål*

och riktlinjer som har lagts till grund för kommunens ställningstaganden i denna.

Av översiktsplanen skall framgå *kommunens ställningstaganden till*

1. *den på lång sikt lämpliga* användningen av mark- och vattenområden *samt en lämplig bebyggelseutveckling,*
2. *avgränsningen av redovisade riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt hur riksintressena avses tillgodoses.*

Kommentar

Paragrafen innehåller vissa ändringar och kompletteringar till nuvarande bestämmelser om översiktsplanens obligatoriska innehåll i enlighet med motiven i avsnitt 6.6.3 för att medge enklare översiktsplaner och att samtidigt precisera kraven på innehåll. Genom ändringen i första stycket tydliggörs att översiktsplanen ska redovisa de allmänna intressen som kommunen bedömer är relevanta. Tillägget i andra meningen syftar till att säkerställa att också andra överordnade mål och riktlinjer som har lagts till grund för översiktsplanen ska redovisas. I andra stycket punkten 1 genomförs vissa justeringar i förhållande till nuvarande bestämmelser som syftar till att betona att översiktsplanens huvuduppgift är att ange den på lång sikt lämpliga utvecklingen av den fysiska miljön. Genom formuleringen i den andra punkten tydliggörs att kommunens ställningstaganden till såväl riksintressenas avgränsning som hur de avses tillgodoses ska redovisas i översiktsplanen. Syftet är bland annat att avlasta och förenkla redovisningen så att det för såväl allmänheten som enskilda fastighetsägare som beslutsmyndigheter blir tydligt vad kommunfullmäktige faktiskt tar ställning till.

1 a §
Den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom en fördjupning för ett geografiskt avgränsat område eller genom ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden.

Kommentar

Paragrafen, som är ny, syftar till att ge ett uttryckligt stöd för att den kommunomfattande översiktsplanen ska kunna ändras genom

geografiska fördjupningar eller tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden. Motiven har redovisats i avsnitt 6.7.3.

2 §
En översiktsplan skall utformas så att bakgrund, innebörd och konsekvenser av kommunens ställningstaganden tydligt framgår. Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen skall sambanden med och effekterna för kommunens samlade översiktliga planering redovisas.

Till översiktsplanen skall fogas länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del skall, det anmärkas i planen. *Vidare skall invändningar från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser framgå.*

Kommentar

De nya formuleringarna i paragrafen innebär att delar av nuvarande bestämmelser i 1, 2 och 8 §§, ändras och att bestämmelserna som rör översiktsplanens utformning samlas i en paragraf. Syftet är att både förtydliga och nyansera kraven på utformning av översiktsplanen i enlighet med de motiv som har redovisats i avsnitt 6.8.3. Innebörden av bestämmelserna är bland annat att kraven på en särskild planbeskrivning tas bort, samtidigt som behoven av en konsekvensbeskrivning betonas. I tredje stycket anges att – utöver invändningar från länsstyrelsen – också invändningar från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse ska anmärkas i planen.

3 §
Under arbetet med att upprätta eller ändra en översiktsplan skall kommunen *på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till planens syfte och* omfattning samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs. *Kommunens medborgare samt berörda myndigheter, organ,* sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av *översiktsplaneringen skall på lämpligt sätt ges möjligheter att delta i samråd.*

Syftet med samrådet är att diskutera målen och planeringsförutsättningarna, att utveckla planeringsunderlaget samt att ge möjlighet till

insyn och påverkan på förslag till ställningstaganden om den fysiska miljön.

Berörda kommuner skall ges tillfälle att samverka kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

Kommentar

Paragrafen innehåller vissa ändringar och tillägg i förhållande till nuvarande bestämmelser om samråd i 3 och 4 §§. Avsikten är att samrådet ska kunna anpassas till skilda behov och syften i översiktsplaneringen. Motiven har redovisats i avsnitt 6.9.3. Ändringen i första stycket innebär att samrådet kan bedrivas i friare former samtidigt som det klargörs att kommunens medborgare och berörda organ ska ges möjlighet att delta. I andra stycket föreslås preciseringar av samrådets syfte som bland annat medger ett stegvist samråd. Bestämmelserna i tredje stycket, som saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser, syftar till att säkerställa att andra berörda kommuner ges möjligheter att samverka kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

5 §

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. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Kommentar

Som en konsekvens av förslaget till ändringar i 4 kap. 1 § föreslås att bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter vid samrådet ändras genom att ”miljö- och riskfaktorer” i den första punkten tas bort. Se även avsnitt 6.13.3.

6 §

Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut förslaget under minst två månader. *Om förslaget innebär en geografisk fördjupning eller ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden får utställningstiden förkortas till en månad.*

Vid en sådan ändring som är i överensstämmelse med huvuddragen i en aktuell kommunomfattande översiktsplan, kan utställningen ersättas med underrättelse till länsstyrelsen, regionplaneorgan, berörd kommun samt de enskilda intressenter som berörs. De som underrättas skall ges tillfälle att under minst tre veckor lämna skriftliga synpunkter på förslaget.

Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Kommentar

Bestämmelserna i 6 § om utställning ändras för att i vissa fall förenkla utställningsförfarandet i enlighet med förslagen i avsnitt 6.10.3. Genom nya bestämmelser i första stycket andra meningen ska utställningstiden kunna förkortas till en månad i de fall förslaget innebär en ändring genom en geografisk fördjupning eller ett tillägg. I andra stycket införs en bestämmelse som medger att utställningen ersätts med en underrättelse till berörda myndigheter samt de enskilda som berörs vid en sådan ändring som är i överensstämmelse med huvuddragen i en aktuell kommunomfattande översiktsplan.

7 §

Kungörelse om utställningen av förslaget till översiktsplan skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Avser förslaget en viss del av

kommunen *eller ett tillägg för en särskild verksamhet eller ett intresseområde* skall det framgå av kungörelsen.

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 *miljökonsekvensbeskrivning enligt 4 kap. 2 a §* skall, *om en sådan handling har upprättats och* innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

Kommentar

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak nuvarande bestämmelser om kungörelse i 7 §. För att undanröja praktiska olägenheter med nuvarande bestämmelser ändras första meningen i första stycket för att möjliggöra att kungörelsen anslås före utställningstidens början (se avsnitt 6.10.3). Ändringen i tredje meningen i samma stycke föranleds av den nya paragrafen 1 a § om ändring av översiktsplanen. Som en följd av ändringarna i 2 och 3 §§ ändras tredje stycket om vilka handlingar som ska sändas ut i samband med utställningen och ändras till att endast avse miljökonsekvensbeskrivningen i det fall en sådan har upprättats som en särskild handling och inte som en del i planförslaget.

8 §
Vid utställning eller underrättelse enligt 6 § skall planförslaget åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning enligt 4 kap. 2 a § om en sådan handling har upprättats.

Kommentar

I konsekvens med ändringarna i främst 2 och 3 §§ samt de motiv som har redovisats i avsnitt 6.10.3 förenklas bestämmelserna i 8 § om handlingar vid utställningen. Det innebär att till planförslaget behöver endast fogas en miljökonsekvensbeskrivning i de fall en sådan framgår av en särskild handling.

9 §

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över förslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds, och
3. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Kommentar

Den nuvarande punkten 3 som anger att länsstyrelsen särskilt ska yttra sig över sådana frågor som angår två eller flera kommuner inte samordnats på lämpligt sätt upphävs som ett led i att renodla länsstyrelsernas roller och ställa ökade krav på kommuner att samverka kring frågor som angår flera kommuner. Innehållet i den nuvarande punkten 4 förs därför över till 3. Ändringarna motiveras i avsnitten 5.11.5 och 6.13.3.

10 §

Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. *Av utlåtandet skall även framgå hur samrådet har bedrivits samt hur inkomna synpunkter har beaktats.*

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske. *Om ändringarna berör en begränsad krets av enskilda och andra intressenter kan utställningen ersättas med en underrättelse till dessa. De som underrättas skall ges möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på ändringarna under tre veckor. Kommunens förslag med anledning av dessa synpunkter skall ingå i utlåtandet enligt första stycket.*

Kommentar

Paragrafen motsvaras i huvudsak av nuvarande bestämmelser, men ändras i enlighet med motiven i avsnitt 6.11.2. För att fullmäktige ska få ett tillräckligt beslutsunderlag anges i andra meningen att det av utlåtandet även ska framgå hur samrådet har bedrivits samt hur inkomna synpunkter har beaktats. I andra meningen andra stycket ges tydligare stöd för att ändringar efter utställningen inte ska behöva ställas ut på nytt om ändringarna berör en begränsad krets. I sådana fall ska en ny utställning kunna ersättas med en underrättelse till den begränsade kretsen.

13 §

När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen *med* granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till Boverket, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.

Kommentar

Ändringar i paragrafen följer av ändringarna av bestämmelserna i 2 och 3 §§ som innebär att kraven på en särskild planbeskrivning samt samrådsredogörelse tas bort.

14 §

Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandattiden ta ställning till *om översiktsplanen är aktuell eller om den behöver ses över. Ställningstagandet skall grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses.*

Före ett beslut som avses i första stycket skall

1. 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 *och*
2. *berörda kommuner ges tillfälle att lämna synpunkter i sådana frågor som har mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommungränsen.*

Kommentar

Ändringarna i bestämmelserna syftar till att tydliggöra syftet och innebörden med prövningen av översiktsplanens aktualitet i enlighet med kommitténs överväganden och förslag i avsnitt 6.12.3. Genom ändring i första meningen i första stycket tydliggörs att ställningstagandet ska kunna ge utgångspunkter för en eventuell omarbetning av översiktsplanen. I en ny andra mening anges att ställningstagandet ska grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses. I andra stycket görs ett tillägg som innebär att – förutom en redogörelse från länsstyrelsen – även berörda kommuner ska ges tillfälle att lämna synpunkter i sådana frågor som har mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommungränsen.

5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

1 §
Prövning av användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelsens lokalisering och utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad *som genom sin* användning får *en* betydande *miljöpåverkan*,
3. ny enstaka byggnad som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,
4. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang *och om inte tillräcklig reglering skett genom områdesbestämmelser.*

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Första stycket 2 skall tillämpas också i fråga om anläggningar som tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar av samma slag kan få sådan betydande miljöpåverkan som avses.

Kommentar

Huvudsakliga motiv framgår av avsnitt 7.3.3. Paragrafen överensstämmer delvis med nuvarande bestämmelser. Den första meningen som anger syftet med planläggningen, ändras för att överensstämma med de materiella bestämmelserna. Vidare kan detaljplanekravet för nya enstaka byggnader och anläggningar anses få viss skräpning genom att kravet betydande inverkan på omgivningen ändras till ”som genom sin användning får betydande miljöpåverkan på omgivningen”. Begreppet betydande miljöpåverkan har valts för att tydliggöra att det ska vara fråga om en påverkan som har stor påverkan på omgivningen genom störningar av olika slag, primärt från verksamheten som sådan eller sekundärt genom bl.a. trafikalstring eller säkerhetsrisker. Byggnader som det kan vara fråga om är exempelvis större byggnader för handel eller industri. Det handlar således om enstaka byggnad eller anläggning som enligt 5 kap. 18 § PBL kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens bestämmelser. Samtidigt tas möjligheten att bedöma en enstaka byggnad som har betydande påverkan på omgivningen i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked bort. Avsikten med detta är att tydligare ange att lämplighetsbedömningen avseende enstaka byggnader eller anläggningar som har en betydande miljöpåverkan alltid ska ske genom planläggning. Ändringen av den nuvarande tredje punkten, numera den fjärde punkten, innebär ett tydliggörande av när områdesbestämmelser ska kunna utgöra ett alternativt instrument.

Syftet med bestämmelsens fjärde stycke är att säkerställa att detaljplan upprättas i sådana fall där t.ex. vindkraftanläggningar kan tänkas tillkomma i ett område i sådan omfattning att en betydande miljöpåverkan sammantaget kan uppkomma. Vid bedömningen av den sammantagna miljöpåverkan inom ett område ska hänsyn tas såväl till befintliga anläggningar som till sådana som kan tillkomma, varvid även andra anläggningar än de som omfattas av aktuellt ärende ska beaktas. Bakgrunden till bestämmelsen är att tillståndsprövningen enligt miljöbalken föreslås begränsas till mycket stora anläggningar för vindkraft. Det är då nödvändigt att den prövning som ska ske enligt PBL i tillräcklig grad tar hänsyn till de miljökonsekvenser som kan uppkomma. Genom kravet på detaljplan kommer också miljökonsekvensbeskrivning att krävas.

Bestämmelsens bakgrund är således behovet av en mera samlad prövning enligt PBL av vindkraftsetableringar som innebär ett

flertal anläggningar. Bestämmelsen kan emellertid bli tillämplig också för andra anläggningar som kan ha en motsvarande påverkan på omgivningen. När det gäller byggnader förefaller nuvarande bestämmelse i 5 kap. 1 § första stycket 1 om krav på detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse vara tillräcklig (se avsnitt 11.2.13).

3 §
I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman *eller har ett delansvar för huvudmannaskapet* skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

Kommentar

Det andra stycket har ändrats för att synliggöra att det kan förekomma ett kommunalt delansvar för huvudmannaskapet för allmänna platser (se avsnitt 7.3.3 och 9.4.3, där förslaget utvecklas närmare). I dessa fall är det lämpligt att ha ett obligatoriskt krav om att användning och utformning av de allmänna platserna redovisas i detaljplanen, av samma skäl som att det finns ett sådant krav när kommunen är huvudman.

3 a §
Beslut om detaljplan får inte strida mot

1. *föreskrifter som gäller för naturreservat, kulturreservat, naturminne eller biotopskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken,*
2. *interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, eller*
3. *förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken mot vissa åtgärder inom strandskyddsområde.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.2.10. Paragrafen behandlar den konflikt som kan uppkomma om en ny planläggning berör ett område för vilket gäller ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Planen får enligt bestämmelsen då inte strida mot skyddsföreskrifterna för området, dvs. planen får inte medge en åtgärd som strider mot det aktuella områdesskyddet enligt balken. I 7 kap. 8 § miljöbalken finns redan en bestämmelse som behandlar den omvända situationen, dvs. att ett reservat aktualiseras för ett område som berörs av nuvarande beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser. Inte heller då får det nya beslutet strida mot redan gällande reglering. Om det i undantagsfall skulle bedömas möjligt att förena de åtgärder planen anser med syftet med områdesskyddet får föreskrifter för detta skydd först ändras innan planen kan antas.

När det gäller strandskyddsområden, till skillnad mot övrigt områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, innehåller miljöbalken i 7 kap. 15 § andra stycket bestämmelser som förutsätter att en prövning huruvida strandskyddet skall finnas kvar skall kunna ske när detaljplaneläggning som berör strandskyddsområde aktualiseras. Enligt dessa bestämmelser kan, om det finns särskilda skäl, förordnas att ett strandskyddsområde som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser inte längre skall vara omfattat av strandskydd. Bestämmelsen innebär att en kommun inte får fatta beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser som strider mot strandskyddsbestämmelserna. Att planen strider mot strandskyddet innebär att den medger en åtgärd som omfattas av förbuden i 7 kap 16 § miljöbalken. Först efter att länsstyrelsen undanröjt hindret genom att med stöd av 7 kap. 15 § andra stycket miljöbalken förordna att berört strandskyddsområde inte längre ska vara omfattat av strandskydd, och detta beslut vunnit laga kraft, ska kommunen kunna ta ett planbeslut av denna innebörd. Det bör observeras att bestämmelsen inte hindrar all planläggning som berör strandskyddat område. Något hinder mot att en kommun lägger ut ett strandskyddsområde som t.ex. ett grönområde i en plan finns således inte.

4 §
Om kommunen *enligt 6 kap. 26 § tredje stycket* inte skall vara huvudman för allmänna platser inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

Om kommunen enligt 6 kap. 26 § tredje stycket skall ha ett delansvar för huvudmannaskapet för allmänna platser skall grunderna för kommunens delaktighet anges i detaljplanen.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.3. Ändringen följer av förslagen om dels att olika huvudmän kan ha ansvar för olika delar av de allmänna platserna inom en detaljplan, dels att kommunen och fastighetsägarna gemensamt ska kunna vara huvudman (se avsnitt 9.4.3).

6 §
Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader enligt *6 a § första stycket 5*, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från den dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

Kommentar

Justeringen innebär endast en hänvisning till bestämmelserna i 6 a § första stycket 5 där den bestämmelse som för närvarande finns i 7 § första stycket 9 kommer att återfinnas.

6 a §
Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får, vid behov, i planen meddelas bestämmelser om

1. *byggandets omfattning över och under markytan,*
2. *byggnaders och anläggningars användning, bland annat andelen lägenheter av olika slag och storlek i bostadsbyggnader,*
3. *skydd för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman och som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,*

4. *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 eller konstnärlig synpunkt,*
5. *tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen.*

Bestämmelser som närmare reglerar möjligheterna att bedriva handel får meddelas endast om det finns skäl av betydande vikt.

Kommentar

Paragrafen är ny, men motsvaras delvis av bestämmelserna i 5 kap. 7 §. I denna paragraf har samlats de typer av bestämmelser som inte är obligatoriska men som ger byggrätt. För att förtydliga att dessa bestämmelser ska användas restriktivt har införts kriteriet ”vid behov”. Se avsnitt 7.4.3.

Förbehållet i den nuvarande 7 § 2 om ”det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen och miljön” har tagits bort. Kriteriet ”särskilda skäl med hänsyn till miljön” får anses vara generellt giltigt för samtliga bestämmelser.

6 b §
I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. *viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,*
2. *viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller*
3. *viss efterbehandling av förorenad mark eller viss skydds- eller säkerhetsanläggning på tomten genomförts, om markens lämplighet för byggande därigenom kan säkerställas.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.3.

Paragrafen har sin motsvarighet i 5 kap. 8 § när det gäller punkterna 1 och 2. Den nuvarande punkten tre utgår som en följd av

förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3). Även denna paragraf innehåller bestämmelser om byggrätten men här i form av villkor för när lämpligheten är uppnådd.

I paragrafen föreslås en ny typ av villkor i punkten 3, nämligen om viss marksanering och skydds- och säkerhetsanordning. För att markera att kommunen innan denna typ av villkor antas ska vara förvissad om att den villkorade åtgärden leder till lämplighet att bygga föreslås tillägget ”om markens lämplighet för byggande därigenom kan säkerställas”.

6 c §
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.

Kommentar

Här återfinns den bestämmelse om exploateringssamverkan som reglerats i 5 kap. 7 § andra stycket. Eftersom detaljplanebestämmelser om exploateringssamverkan hör hemma i en detaljplan som reglerar byggrätten har den lagts in som en egen paragraf 6 c. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.3 och exploateringssamverkan utvecklas närmare i avsnitt 9.6.2.

7 a §
I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 4 eller 5 §.

Kommentar

Motsvaras av 5 kap. 7 § 1 med nya hänvisningar som motiveras av ändringarna i 8 kap (se avsnitt 7.4.3).

7 b §
I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas

1. *varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 2 kap. 5 § andra stycket,*
2. *skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,*
3. *rivningsförbud för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket,*
4. *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. *bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge,*
6. *bestämmelser om stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,*
7. *bestämmelser om 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 2 kap. 11 § 5,*
8. *bestämmelser om markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,*
9. *bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och högsta tillåtna värden för störningar eller risker genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken.*

Kommentar

Här har samlats sådana bestämmelser som är knutna till byggnaders utformning, dvs. som handlar om byggnader, anläggningar och tomter, och som inte ger byggrätt. Sådana bestämmelser kan genom en ändring av detaljplan enligt 5 kap. 11 § läggas till och konkretisera en redan gällande detaljplan. Sådana krav kan också hävdas vid bygglovet om de inte reglerats i detaljplan.

I punkt 9 har gjorts ett tillägg om risker som gör det möjligt att ställa särskilda utformningskrav på byggnader eller tomter som placeras eller lokaliseras nära en riskfylld industri eller trafikled.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.3.

7 c §
Om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att detaljplanens genomförande i andra fall skall underlättas, får i detaljplanen anges

1. *områdets indelning i fastigheter,*
2. *de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas,*
3. *de anläggningar som skall utgöra gemensamhetsanläggningar,*
4. *de fastigheter som skall delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 7.4.3 och utvecklas närmare i avsnitt 9.5.3.

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Motsvarar i princip nuvarande 6 kap. 3 och 6 §§.

7 d §
Om detaljplanen skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter, tillämpas 3 kap. 1 § och 5 kap. 4 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Om planen skall reglera inrättandet av en gemensamhetsanläggning tillämpas 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149). Skall den ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpas 6 § ledningsrättslagen (1973:1144).

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Motsvarar i princip 6

kap. 4 §. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.3 och utvecklas närmare i avsnitt 9.5.3.

8 §
Detaljplanen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Av planen skall tydligt framgå den avsedda regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt.

Kommentar

Kravet som i dag finns i 5 kap. 7 § om detaljplanens detaljeringsgrad föreslås som en egen paragraf, bl.a. för att markera att kravet gäller för samtliga bestämmelser (jämför förslaget från Plan- och byggutredningen om att flytta detta krav till 5 kap. 3 §). Tydlighetskravet, som i dag är knutet till hur planhandlingarna är utformade, har flyttats från 9 § och omformuleras för att klargöra att det av planen tydligt ska framgå den avsedda regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt.

Den närmare regleringen av bebyggelsens utformning m.m. kan ske senare, dvs. i samband med prövningen av bygglovsansökan eller genom en ändring under genomförandetiden enligt 5 kap. 11 §. En sådan reglering kan också ske genom en ändring av detaljplanen efter genomförandetidens utgång.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.4.3.

9 §
Detaljplanen består av en plankarta och bestämmelser.

Om det behövs för att planen skall bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 7 c § tas in på en särskild plankarta.

Av en plankarta skall framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Kommentar

Ändringen i första stycket innebär att kravet på att planbestämmelser och plankarta ska vara särskilda handlingar tas bort. Det sista stycket i nuvarande version av paragrafen har förts över till 8 §. Ändringarna behandlas i avsnitt 7.8.3.

Ändringen i andra stycket följer av förslaget i kapitel 9 att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen och avser att klargöra att det inte möter något hinder att av tydlighetsskäl redovisa frågor om fastighetsindelningen på en särskild plankarta. Bestämmelsen har i denna del behandlats i avsnitt 9.5.3.

10 §
Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består endast av en handling, får dock planbeskrivningen *och genomförandebeskrivningen* redovisas i den handlingen.

Kommentar

Ändringen innebär att kommunen ska kunna avgöra om den vill redovisa också genomförandebeskrivningen i särskild handling eller direkt i detaljplanen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.3.

11 §
Före genomförandetidens utgång får mot berörda fastighetsägares bestridande detaljplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Utan hinder av vad som anges i första stycket får dock sådana bestämmelser som avses i 5 kap. 7 a–c §§ införas i detaljplanen för att underlätta genomförandet och för att precisera bebyggelsens utformning för fastigheter som behöver regleras i ett sammanhang om

1. *syftet med detaljplanen inte motverkas,*
2. *bestämmelserna inte strider mot någon gällande planbestämmelse och*
3. *de endast avser kompletteringar till gällande bestämmelser.*

Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i 14 §. Om förlängning av tid för tillfällig markanvändning finns bestämmelser i 15 §.

Kommentar

Det föreslagna nya andra stycket innebär att planändring för att införa bestämmelser om bebyggelsens närmare utformning, fastighetsindelningen m.m. får göras även under genomförandetiden, under förutsättning dels att de nya bestämmelserna är förenliga med alla andra bestämmelser i detaljplanen, dels att det inte är fråga om att ändra nuvarande bestämmelser med samma syfte. Bestämmelsen har huvudsakligen behandlats i avsnitt 7.6.3 men också berörts i avsnitt 9.5.3.

Områdesbestämmelser

16 §
För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. *4 eller 5 §*,
2. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas
   – varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i *2 kap. 5 § andra stycket*,
   – *skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket* och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
   – rivningsförbud för byggnader som avses i *2 kap. 5 § tredje stycket*,
   – 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.,
   – *bestämmelser avseende* vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,
   – *bestämmelser avseende* skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,
3. användning och utformning av allmänna platser, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
4. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Kommentar

Motiv för förslaget har redovisats i avsnitten 8.3.1–8.3.6. Förslaget innebär att områdesbestämmelserna primärt har två användningsområden, dels att variera lovplikten och dels reglera byggnaders utformning i den befintliga bebyggelsen. Det nuvarande kravet på att områdesbestämmelser ska tillgodose riksintressen eller syften med översiktsplanen tas bort. Däremot föreslås att krav på program även för områdesbestämmelser införs i 5 kap. 18 § om det aktuella områdets planerade utveckling och samband med omgivningen inte framgår av översiktsplanen, se nedan.

Förslaget innebär vidare att användningsområdet för områdesbestämmelser begränsas, men samtidigt utvidgas användningsområdet genom att kommunernas behov av att reglera bygglovspliktens omfattning troligen kommer att öka genom slopandet av vissa undantag från lovplikten. Möjligheten att genom områdesbestämmelser reglera grunddragen i markanvändningen tas bort liksom möjligheten att anta områdesbestämmelser för att reglera storleken på fritidshus.

Förfarandet m.m.

18 §

Detaljplanen skall grundas på ett program som *redovisar planens mål och samband med omgivningen, såväl inom kommunen som i berörda kommuner, om detta inte framgår av översiktsplanen. Program för detaljplan behöver inte upprättas om det* är onödigt.

När detaljplanen upprättas skall bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Oavsett vad som följer av andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. hamn för fritidsbåtar,

5. hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. permanent campingplats,
7. nöjespark, eller
8. djurpark.

Om en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas enligt tredje stycket skall bestämmelserna i 6 kap. 6 § och 7 § första och andra styckena miljöbalken om samråd respektive miljökonsekvensbeskrivningens innehåll tillämpas. När planen har antagits skall information om detta lämnas till den myndighet som avses i 6 kap. 8 § andra stycket tredje meningen miljöbalken

Kommentar

Här föreslås ett förtydligande av vad programmet ska innehålla samt att det kan ersättas av översiktsplan. Det är i relation till programmets syfte som en bedömning får ske om programmet kan anses obehövligt eller inte. Se även avsnitt 7.7.3.

21 §
Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden *skall* kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse *och* de viktigaste följderna av förslaget *skall redovisas i en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 §.* 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 får redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.3.

Ändringen följer av förslaget i kapitel 9 att konsekvenserna av detaljplanen samt hur den skall genomföras tydligt ska redovisas redan vid samrådet. I andra stycket klargörs att synpunkter från samråd avseende miljökonsekvensbeskrivningen och samrådet rö-

rande programmet eller förslaget till detaljplan ska kunna redovisas i en gemensam samrådsredogörelse. Utgångspunkten är dock att redovisningarna sker i skilda dokument för att skapa förutsättningar att hålla isär miljökonsekvensbeskrivningen från planläggningen i övrigt.

Som framgår av kommentaren till ändringen i 6 kap. 1 § innebär inte kravet på en genomförandebeskrivning att redovisningen måste ske i en särskild handling. Genomförandebeskrivningen kan vara en del i planhandlingen.

24 §

Kungörelse om utställningen av planförslaget skall före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. 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 och 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 beslut att anta planen.

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.

Kommentar

Ändringen i första meningen i första stycket innebär att det inte längre ska krävas att kungörelsen sker en vecka före utställningen och motiveras liksom när det gäller kungörelse inför utställning av översiktsplan av en strävan att undanröja praktiska olägenheter (se avsnitt 7.7.3).

Ändringen i första stycket 3 är en konsekvens av att den särskilda ersättningsregel som finns i 6 kap. 18 § föreslås slopad (se avsnitt 9.6.3).

26 §
Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,
4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och *de överväganden som har lagts till grund för* planens utformning *med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.* Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen. Vidare skall de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet redovisas. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 7.8.3. Syftet med förslaget är lägga grunden för en tydligare redovisning av de motiv och överväganden som gjorts under planeringen, bland annat med hänsyn till synpunkter under samrådet samt, om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, miljökonsekvensbeskrivningen om den framgår av en särskild handling. De erfarenheter av tillämpningen av reglerna för miljökonsekvensbeskrivningar, som infördes år 1994 och som därefter har förändrats och kompletterats vid flera tillfällen, visar att slutsatserna av dessa sällan redovisas i planbeskrivningen och att det generellt sett saknas information om huruvida miljökonsekvensbeskrivningen har påverkat planutformningen. För såväl kommunens beslutsfattare som berörda sakägare och allmänheten är det angeläget att skälen till planens utformning i dessa avseenden redovisas. En tydligare beskrivning som redovisar

skilda motiv och överväganden kan också underlätta förståelsen och tillämpningen av planen vid efterföljande beslut, inte minst vid bygglovsprövningen.

27 a §
Om ett förslag till detaljplan har tydligt stöd i översiktplan samt är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande behöver samråd enligt 20–21 §§ inte ske.

Om ett förslag som avses i första stycket enbart gäller en verksamhet som skall tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får utställningen om planförslaget samordnas med utfärdandet av kungörelse med anledning av ansökan om tillstånd, varvid andra handlingar än planbeskrivning och genomförandebeskrivning som enligt 26 § skall åtfölja förslaget vid utställningen får ersättas med hänvisning till handlingarna i tillståndsärendet.

Om bestämmelserna i första och andra stycket tillämpats skall utlåtandet enligt 27 § efter utställningstiden även behandla skriftliga synpunkter som lämnats i tillståndsärendet.

Om bestämmelserna i första och andra stycket tillämpats får endast en sådan detaljplan antas som överensstämmer med ett tillstånd enligt miljöbalken för berörd verksamhet. Om detaljplanen antas innan tillstånd lämnats gäller antagandet under förutsättning att beslut om tillstånd som överensstämmer med planen vinner laga kraft.

Kommentar

Paragrafen är ny. Här införs i första stycket en möjlighet att förenkla detaljplaneprocessen om innehållet redan diskuterats och samrådet därmed redan har genomförts i samband med en översiktsplan. Det är här angeläget att betona att möjligheten att slopa samrådet vid detaljplanläggningen endast kan utnyttjas i de fall samrådet i översiktsplanen har avsett samma frågor som detaljplanen behandlar och att samrådet om översiktsplanen ligger ganska nära i tiden. Tidssambandet är viktigt för att garantera att i princip samma intressenter deltagit i översiktsplanens samråd som skulle delta i detaljplanens samråd. Motiven till detta stycke framgår av avsnitt 7.7.3.

Bakgrunden till bestämmelserna i andra, tredje och fjärde styckena har redovisats i avsnitt 11.2.12. Syftet är att upprättandet och antagandet av en detaljplan, som krävs för en sådan miljöfarlig

verksamhet som också tillståndsprövas enligt miljöbalken, ska kunna förenklas och samordnas med tillståndsprövningen om kommunen bedömer detta som önskvärt. En förutsättning är att syftet med planen endast är att skapa de planmässiga förutsättningarna för genomförandet av den utbyggnad som miljöbalksprövningen avser. Om kommunen samtidigt avser att i planen också reglera andra frågor får vanliga regler tillämpas.

Av andra stycket framgår att i den aktuella situationen kan samråd underlåtas och utställningsförfarandet samordnas med miljöbalksprövningen dels tidsmässigt, dels genom att handlingarna i miljöbalksärendet delvis kan ersätta de handlingar som normalt ska åtfölja ett planförslag. Särskilda plan- och genomförandebeskrivningar krävs dock alltid. Genom kravet på stöd i översiktsplan säkerställs att de övergripande planmässiga överväganden som bör föregå en etablering av miljöfarlig verksamhet av avsett slag ska ha skett.

Att också synpunkter från berörda sakägare måste behandlas i planärendet framgår bl.a. av kravet i tredje stycket att utställningsutlåtandet också ska ta upp synpunkter som lämnats med anledning av kungörelsen i tillståndsärendet.

Av 16 kap. 4 § miljöbalken framgår att tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte får strida mot detaljplan. I de fall plan eller planändring krävs för att verksamheten ska kunna komma till stånd kan det därför vara lämpligt att planantagandet sker innan tillståndsärendet enligt miljöbalken avgörs. Eftersom det förenklade planförfarandet i dessa fall förutsätter att samma fråga som planen behandlar också prövas och kan godkännas enligt miljöbalken bör ett sådant planantagande vara villkorat med att också tillstånd enligt balken lämnas.

28 §

I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), *om förslaget till detaljplan inte kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 §,* saknar intresse för *en bredare allmänhet* samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

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.

Kommentar

I paragrafen föreslås en justering för att klarlägga att enkelt planförfarande ska kunna användas även i de fall allmänheten är berörd i ringa grad. Vidare tydliggörs att enkelt planförfarande inte ska kunna tillämpas om förslaget till detaljplan kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 §. Se i övrigt motiv i avsnitt 7.7.3.

33 §
Bestämmelserna *i 18 § om program* och i 19 § om fastighetsförteckning samt bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.6 och 8.3.7. Motsvarande krav på program som gäller för detaljplan ska gälla för områdesbestämmelser. I detta sammanhang kan nämnas att det finns möjlighet att inom PBL:s ram variera förfarandet med hänsyn till planförslagets innebörd m.m. och att t.ex. underrättelseförfarandet om utställning av planförslaget kan avvägas med hänsyn till ändamålet med underrättelsen. När områdesbestämmelser endast medför utökade rättigheter för fastighetsägare i form av att bygglovsplikten begränsas, kan det t.ex. vara lämpligt att med stöd av 5 kap. 25 § tredje stycket använda sig av endast kungörelsedelgivning. Bestämmelsen i 19 § om att det ska finnas en fastighetsförteckning ger även utrymme för att i undantagsfall utesluta fastighetsförteckningen. Kravet på fastighetsförteckning infördes i PBL under riksdagsbehandlingen för att undanröja tveksamhet i frågan om huruvida områdesbestämmelser är förenliga med regeringsformen.

34 §

Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

Byggnadsnämnden får dock förordna att ett beslut om ändring av detaljplan i fråga som avses i 7 c § och som fattas efter tillämpning av reglerna om enkelt planförfarande får genomföras trots att beslutet inte vunnit laga kraft, om en ägare av en fastighet som omfattas av planen begär det och samtliga som berörs av beslutet skriftligen godkänt det förslag som ligger till grund för beslutet.

I ett beslut om att upphäva detaljplan får införas ett villkor om att beslutet inte vinner laga kraft förrän ett visst beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser vinner laga kraft.

Kommentar

Ändringen i andra stycket följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället skall kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen. Motsvarar i huvudsak 6 kap. 15 § (se avsnitt 9.5.3).

Ändringen i tredje stycket innebär att det ska vara möjligt att villkora lagakraftvinnandet med att en ny detaljplan eller områdesbestämmelser ska vinna laga kraft för att man inte ska riskera att hamna i ett oreglerat tillstånd till följd av att den nya planen eller områdesbestämmelserna överklagas men inte beslutet om upphävande. Motiven till ändringen framgår av avsnitt 7.10.3.

36 §

Av 8 kap. 11, 16 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser i vidare mån än som sägs där.

Åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller dock inte för sådana åtgärder som anges i 8 kap. *3* § första *och andra styckena* och som inte kräver lov.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Kommentar

Som en följd av att bygglovsplikten blir generell, dvs. densamma inom som utom planlagt område regleras bygglovsprövningen endast i 11 §, därmed utgår hänvisningen till 12 §.

Vidare föreslås en följdändring i samma stycke till följd av att innehållet i 4 § fortsättningsvis återfinns i 3 § och att bygglovsfriheten utvidgats när det gäller friheten för friliggande en- och tvåbostadshus.

6 kap. Plangenomförande

1 §

Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en genomförandebeskrivning redovisas

1. de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen *och*
2. *de konsekvenser som planen innebär för fastighetsägarna inom planområdet och andra som berörs av planen.*

Kommentar

Ändringen följer av förslaget i kapitel 9 att det bör tydliggöras att en genomförandebeskrivning även ska redovisa planens konsekvenser. Vidare har kravet på en särskild handling tagits bort.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.3.3.

24 §

Kommunen får efter genomförandetidens utgång lösa fastigheter eller delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt *bestämmelser som avses i 5 kap. 7 c § i detaljplanen* skall utgöra en fastighet.

En kommun som är huvudman för gator får efter genomförandetidens utgång även lösa mark, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt föreligger dock inte så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

Kommentar

Ändringen i början av första stycket och i andra stycket följer av förslaget i kapitel 9 att huvudmannaskapet för allmänna platser ska kunna vara delat inom en detaljplan. Ändringen i slutet av första stycket följer av förslaget i kapitel 9 att avskaffa fastighetsplanen som särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.4.3 och 9.5.3.

26 §

Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om inte annat *följer av tredje stycket*. Att planen skall utvisa *i vad mån* kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

Kommunen får välja att inte vara huvudman för allmänna platser i en detaljplan om

1. *de allmänna platserna inte är av tydligt allmän karaktär och*
2. *kommunen bidrar till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platserna med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna eller*
3. *de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär.*

Vid bestämmande av sådan andel enligt tredje stycket 2 skall bestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§ beaktas.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget i kapitel 9 att kommunen i fler fall än i dag ska kunna besluta att inte vara huvudman för allmänna platser samt att olika huvudmän ska kunna ansvara för olika allmänna platser inom ett och samma planområde (se avsnitt 9.4.3). Huvudregeln är att allmänna platser av tydlig allmänt intresse, exempelvis genomfartsleder, centrala torg, gator och parker, ska ha kommunalt huvudmannaskap. I bostadsområden i centralortens ytterområden och i mindre tätorter kan exempelvis lokalgator och lokala parker anses vara av allmän karaktär men fog ändå finnas för att ha delat huvudmannaskap. Slutligen kan allmänna platser ha tydlig enskild karaktär och därmed enskilt huvudmannaskap om de exempelvis avser parker och gator inom områden där bebyggelsen är avsedd för boende delar av året och platserna framför allt är till för områdets eget behov.

7 kap. Regionplanering

8 §

Regionplanen gäller under en tid av högst *åtta år* räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

Beslut att ändra eller upphäva planen gäller från den tidpunkt som anges i första stycket. Den ändrade planen gäller endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid.

Kommentarer

Ändringen innebär att giltighetstiden förlängs med två år för att motsvara två valperioder enligt dagens regler. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.11.4.

8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov

Åtgärder som kräver bygglov

Generella bestämmelser

1 §
Bygglov krävs för att

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. *inreda eller använda byggnad eller del av byggnad för väsentligen annat ändamål än det som pågår eller kan tillåtas enligt gällande lov,*
4. *ändra byggnader på sätt som innebär*
   a) *väsentligt ändrat utseende på grund av form, färg eller material,*
   b) *väsentligt ändrad planlösning,*
   c) *påverkan på konstruktion eller anordning för stadga eller säkerhet,*
   d) *installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler, eller anordningar för luft, vatten eller avlopp,*
5. *underhålla byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser,*
6. *installera eller väsentligt ändra anordningar för vatten eller avlopp inom tomter.*

I 3 § finns undantag för vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus och i 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret.

Enligt 4–5 §§ kan kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.2. Paragrafen är en sammanslagning av bestämmelserna om bygglovplikt enligt 8 kap. 1 och 3 §§ samt anmälningsplikten enligt 9 kap. 2 §. Lovplikten ska vara densamma oavsett om området är planlagt eller inte. Detta innebär viss utökad lovplikt utanför område med detaljplan.

2 §
Bygglov krävs för att uppföra eller väsentligt ändra andra anläggningar än byggnader samt andra fasta anordningar i miljön, vilka genom storlek eller funktion kan ha betydande inverkan på omgivningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka anläggningar och andra fasta anordningar i miljön som kräver bygglov samt om undantag från kravet på bygglov.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.3. Ändringen innebär att kravet på bygglov för anläggningar och andra fasta anordningar i miljön får en generell utformning. Samtidigt införs det en delegationsregel som innebär att i regeringen i förordning bör ange vilka anläggningar och fasta anordningar som ska omfattas av lovplikten. Regeringen kommer också att ha möjlighet att ange undantag från lovplikten. Syftet med ändringen är att hålla lagtexten på en mer övergripande nivå och låta regeringen precisera innehållet. Därmed underlättas också anpassningar till nya behov.

Undantag från bygglovsplikten

3 §
I fråga om en- och tvåbostadshus krävs inte bygglov för att

1. *ändra byggnad eller komplementbyggnad i fråga om yttre form, färg eller material om byggnadens eller områdets karaktär därigenom inte ändras väsentligt,*
2. *uppföra friliggande komplementbyggnader med en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter och en sammanlagd byggnadsarea som inte är större än 10,0 kvadratmeter,*
3. *anordna skärmtak med en sammanlagd största area av 12,0 kvadratmeter i anslutning till huvudbyggnad,*
4. *uppföra mur eller plank som inte är högre än 1,8 meter och inom ett avstånd av 3,6 meter från huvudbyggnad för att anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset.*

I fråga om friliggande en- och tvåbostadshus krävs inte heller bygglov för att

5. *uppföra friliggande carport eller garage som följer gällande detaljplan eller som utanför område med detaljplan upptar högst 30,0 kvadratmeter byggnadsarea,*
6. *uppföra komplementbyggnader som avses i 2 med en sammanlagd byggnadsarea av högst 15,0 kvadratmeter,*
7. *anordna skärmtak som avses i 3 med en sammanlagd största area av 15,0 kvadratmeter eller*
8. *glasa in uteplats under skärmtak som avses i 6.*

Åtgärder enligt 2–8 får utföras utan bygglov på minst 4,5 meters avstånd från tomtgräns eller närmare än så från gräns mot annan fastighet med berörda grannars medgivande.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.4. Innehållet i den nuvarande 3 § utgår eftersom innehållet kan anses ingå i bygglovsplikten som den utformas i 1 § och också kan anses ingå i 2 §.

En ny rubrik föreslås före 3 1. Den nya 3 § är en bearbetning av 4 §. En nyhet är att de s.k. friggebodsreglerna utvidgas i viss utsträckning för friliggande småhus. I stort behåller man dagens bestämmelser för en- och tvåbostadshus. Några ändringar införs dock. Bygglovfriheten utökas till att också avse ”yttre form, färg eller material” om ”byggnadens eller områdets karaktär därigenom inte ändras väsentligt”. Det innebär att det inte endast är omfärgning som är bygglovsbefriat utan också fasadbyte och taktäckningsmaterial under förutsättning att omgivningens karaktär inte ändras väsentligt.

Den andra ändringen innebär att det ska vara möjligt att uppföra fler än två komplementbyggnader så längre den sammanlagda byggnadsarean uppgår till högst tio kvadratmeter.

Den tredje ändringen rör mur eller plank och innebär att sådana får uppföras inom ett avstånd som utökas till 3,6 meter från huvudbyggnaden. Avsikten med denna ändring är att öka möblerbarheten inom skyddade uteplatser.

När det gäller friliggande en- och tvåbostadshus införs en möjlighet att uppföra friliggande carport eller garage som följer gällande detaljplan eller som utanför område med detaljplan uppgår till högst 30,0 kvadratmeter byggnadsarea. Komplementbyggnader och skärmtak för friliggande en- och tvåbostadshus ska kunna

uppgå till 15,0 kvadratmeter. Slutligen införs bygglovfrihet för inglasning av uterummet under skärmtaket.

En förutsättning för bygglovfriheten ska fortfarande vara att avståndet till tomtgränsen är minst 4,5 meter. Bestämmelsen att ett mindre avstånd är tillåtet om det godtas av berörda grannar förtydligas till att avse enbart gräns mot annan fastighet. Placering närmare än 4,5 meter från gräns mot allmän plats ska prövas genom bygglov.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

4 §

Kommunen får i en detaljplan eller i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs, under de förutsättningar som närmare anges i planen eller i bestämmelserna, för att utföra åtgärder som avses i 1–2 §§.

Beslut enligt första stycket får inte fattas om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen enligt 2 kap.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.5. Rubriken motsvarar den som för närvarande finns före 5 §. Innehållet baseras på 5 §. Bygglovsbefrielse ska kunna införas genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser kan anses vara en enklare form av reglering för det fall att bygglovsbefrielse är den enda fråga som en kommun vill reglera. De förutsättningar som avses kan gälla såväl hur åtgärden får utföras i fråga om storlek och annat som i vad mån t.ex. medgivande från grannar är en förutsättning för att inte behöva söka lov.

5 §

Kommunen får genom detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att bygglov krävs för att

1. *i område som utgör en värdefull miljö utföra sådana åtgärder som avses i 3 §,*
2. *underhålla eller ändra byggnader på sätt som kan påverka särskilda värden som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket,*
3. *anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.*

I fråga om byggnader och andra anläggningar som avses i 10 § får bestämmelser enligt första stycket inte meddelas.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.6.5. Paragrafen är en bearbetning av 8 kap. 6 §. En nyhet är att en kommun genom beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser kan införa lovplikt för de åtgärder som omfattas av de s.k. friggebodreglerna i särskilt värdefulla områden. En annan nyhet är att bygglovsplikten för yttre och inre ändringar av byggnader med särskilda värden ska kunna förtydligas med avseende på ändringarnas inverkan på sådana värden.

Åtgärder som kräver rivningslov eller marklov

8 §
Rivningslov krävs för att helt eller delvis riva byggnader som omfattas av bygglovsplikt. Rivningslov krävs inte om prövning skett genom bygglov för ändring eller tidsbegränsat lov eller om rivningsföreläggande meddelats.

Kommunen får i detaljplan eller områdesbestämmelser begränsa eller upphäva rivningslovsplikten eller utöka den till att omfatta kulturhistoriskt värdefulla byggnader som inte omfattats av bygglovsplikt och kulturhistoriskt värdefulla andra anläggningar.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.7.1. Förslaget avser att reglera att krav på rivningslov ska kunna införas för t.ex. värdefulla ekonomibyggnader på landsbygden eller industrianläggningar.

Förutsättningar för lov

Bygglov

11 §
Ansökningar om bygglov skall bifallas om åtgärden

1. inte strider mot detaljplan *eller områdesbestämmelser*,

2. *inte förutsätter planläggning enligt 5 kap. 1 § eller måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa,*
3. *uppfyller kraven i 2 kap. 1–7 och 11–13 §§ i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser.*

Om åtgärden skall utföras på fastighet, byggnad eller annan anläggning som avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser skall ansökan bifallas om

1. avvikelserna godtagits vid en bygglovsprövning enligt denna lag eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988) eller
2. ansökan avser åtgärd som anges i 1 § 4 första stycket 4.

Om åtgärden innebär avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser får ansökan om bygglov bifallas om avvikelserna sammantaget är mindre och förenliga med planens eller områdesbestämmelsernas syften och

1. *krävs för att åtgärden skall uppfylla kraven 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. eller*
2. *det föreligger särskilda skäl att medge avvikelser.*

I fall som avses i *andra stycket 1* och 17 kap. 18 a § skall en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

Bygglov får inte lämnas om hinder föreligger enligt 11 a eller 25 d §, och inte heller om samhällskraven enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav, m.m. inte kan uppfyllas med stöd av föreskrifter som meddelas i bygglov.

Bygglov för igångsättning av byggnadsarbeten med schaktning, pålning, spontning och andra markarbeten får lämnas om särskilda skäl finns.

Kommentar

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 10.2. Ändringarna avser bl.a. en förstärkt bygglovsprövning med avseende på lokaliserings-, placerings- och utformningskraven enligt 2 kap. i de delar som inte

reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser, vilket tydliggörs i första stycket 3. Syftet är att tydliggöra att bygglovsprövningen ska innefatta bestämmelserna i 2 kap. även om detaljplan eller områdesbestämmelser finns för det aktuella området, men någon uttömmande reglering genom planbestämmelser inte skett avseende placering, utformning och utförande. Genom den nya 2 kap. 10 §, som innehåller en beskrivning av 2 kapitlets tillämpningsområde, tydliggörs att kraven också ska vara uppfyllda avseende enstaka byggnader och anläggningar.

Möjligheterna att utföra åtgärder på fastigheter och byggnader eller andra anläggningar som strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, som framgår av andra stycket, ändras inte i princip. Till de yttre och inre åtgärder som i dag är lovpliktiga och efter prövning får utföras på en planstridig byggnad läggs de inre åtgärder som i dag enbart är anmälningspliktiga och således också kan få utföras på en sådan byggnad.

Möjligheterna att bevilja bygglov för åtgärder som innebär mindre avvikelser från planbestämmer preciseras i tredje stycket och stramas åt så att utrymmet för avvikelser motsvarar de intentioner som fanns när bestämmelsen infördes. Avsikten är att komma till rätta med den oönskade tillämpning som utvecklats i kommunerna. Preciseringen innebär att avvikelserna ska vara motiverade av möjligheterna att uppfylla de tekniska egenskapskraven eller av andra särskilda skäl, som den enskilde ska ange och byggnadsnämnden bedöma. Det kan exempelvis röra sig om mindre förskjutningar eller förstoringar av byggnadskroppar för att uppfylla kraven på tillgänglighet eller lämplighet med avseende på sophantering eller annat. Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 10.2.2.

I fjärde stycket återfinns den bestämmelse som i nuvarande lagstiftning finns i sista meningen i 8 kap. 11 § sjätte stycket med den ändring att hänvisningen sker till det nya stycket och den nya punkten.

En nyhet i paragrafen är att prövningen som framgår av femte stycket även ska avse de tekniska egenskapskraven på så sätt att bygglov får nekas om dessa krav bedöms inte kunna uppfyllas med stöd av föreskrifter som meddelas i bygglovet och kan avse utförande och kontroll. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.2.4 I samma stycke införs en ny bestämmelse som anger att beslut inte får strida mot vissa föreskrifter eller förbud enligt 7 kap. miljöbalken och att lov inte heller kan medges om ansökan kan re-

sultera i ett förbud eller krav på tillståndsprövning enligt miljöbalken. Dessa bestämmelser utvecklas i avsnitt 11.2.

Vidare införs det i sjätte stycket en möjlighet att ge lov för att möjliggöra igångsättning med nödvändiga och tidskrävande markarbeten. För att sådant lov ska kunna medges krävs särskilda skäl, exempelvis om marken är förorenad och schaktningen därmed kan antas mer tid i anspråk än normalt.

Några av dagens bestämmelser har ansetts inaktuella och tagits bort av skäl som redovisas i avsnitt 10.2.6, däribland prövningen mot fastighetsplan och de särskilda prövningsgrunderna för kompletteringsåtgärder utanför områden med detaljplan. I övrigt har innehållet från nuvarande 8 kap. 12 § i princip överförts till denna paragraf.

11 a §
Beslut om lov eller förhandsbesked får inte strida mot

1. *föreskrifter som gäller för naturreservat, kulturreservat, naturminne eller biotopskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken,*
2. *interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, eller*
3. *förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken mot vissa åtgärder inom strandskyddsområde.*

Om dispens har meddelats från föreskrifter eller förbud som avses i första stycket 1 eller 3 eller om tillstånd har lämnats enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, får dock lov eller förhandsbesked som överensstämmer med dispensen lämnas.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.2.10. Enligt paragrafen får lov eller förhandsbesked som strider mot vissa angivna föreskrifter eller förbud enligt 7 kap. miljöbalken inte lämnas. Först ska tillstånd eller dispens ha meddelats. Flertalet skyddsområden av nu aktuellt slag inrättas genom beslut av staten. I de fall där det därmed är länsstyrelsen som har att göra sådan prövning som kan ske av fråga om tillstånd eller dispens måste kommunen således avvakta med PBL-prövningen till dess att länsstyrelsen gjort sin prövning enligt miljöbalken, såvida inte byggnadsnämnden finner skäl att redan innan dess avslå ansökan enligt PBL. Om nämnden för sin del anser sig kunna tillåta åtgärden och prövning inte redan skett

hos länsstyrelsen bör nämnden avvakta med sitt beslut och på lämpligt sätt medverka till att en prövning av miljöbalksfrågan sker hos länsstyrelsen. I de fall där också miljöbalksprövningen sker hos kommunen synes det lämpligt att ärendena bereds och avgörs parallellt. Det nu angivna samordningsförfarandet synes inte behöva närmare författningsregleras.

Det bör, när det gäller prövningen av åtgärder inom strandskyddsområden, uppmärksammas att 7 kap. 17 § miljöbalken anger vissa situationer där förbuden i 16 § inte gäller och där dispens enligt 18 kap. således inte krävs. I dessa fall föreligger därmed inte heller hinder enligt den nu föreslagna bestämmelsen mot att tillstånd enligt PBL lämnas.

12 §
Ansökan om bygglov för åtgärder som avses i 5 § 3 skall bifallas om åtgärden inte medför risk för skada på befintliga eller i den kommunala planeringen redovisade grundvattentäkter.

Kommentar

Innehållet i 12 a § har förts över till denna paragraf.

Tidsbegränsade och periodiska bygglov

14 §
För bygglovspliktiga åtgärder som inte uppfyller alla krav i 11 § men avses pågå enbart under en begränsad tid, får tidsbegränsade bygglov beviljas för en sammanlagd tid av högst fem år. Om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. 5 § får tiden uppgå till högst tio år.

Regeringen får meddela föreskrifter för tillämpningen av de tekniska egenskapskraven enligt 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. avseende tidsbegränsade lov.

Till ansökan skall fogas och i bygglovsbeslutet fastställas en redovisning av hur avvecklingen skall genomföras och marken återställas.

För bygglovspliktiga åtgärder som avses att utnyttjas periodiskt får permanent eller tidsbegränsat bygglov ges med villkor att åtgärderna tillåts endast under del av år.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.8. Förändringarna avser att bestämma minimikraven för tillfälliga åtgärder, och att begränsa tiden till fem år för åtgärder som inte fyller kraven på lämplig placering och utformning enligt 2 kap. 5 § PBL, och till tio år för åtgärder som bedöms fylla dessa krav men strider mot gällande detaljplan. Benämningen föreslås bli tidsbegränsade lov.

En särskild delegationsbestämmelse införs för att regeringen eller den myndighet som regeringen senare bestämmer ska kunna utfärda föreskrifter avseende i vilken utsträckning de tekniska egenskapskraven ska vara uppfyllda i enskilda ärenden vid prövningen av tidsbegränsade lov.

Dessutom möjliggörs periodiska lov för säsongsanknutna verksamheter, såsom uteserveringar och glasskiosker.

Rivningslov och marklov

16 §
Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen

1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser *eller*
2. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska eller konstnärliga värde.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.7.2. Den nuvarande möjligheten att neka rivningslov med motiveringen att byggnaden eller byggnadsdelen behövs för bostadsförsörjningen har sällan använts i praktiken och har knappast någon betydelse för bostadsförsörjningen. Denna grund för avslag på en ansökan om rivningslov föreslås därför slopad.

18 a §
Har beslut fattats om antagande, ändring *eller* upphävande av detaljplan eller områdesbestämmelser får bygglov, rivningslov eller marklov ges med villkor att planbeslutet vinner laga kraft. I beslu-

tet om lov skall därvid tas in en upplysning om att sökanden inte har rätt att påbörja åtgärden innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

Kommentar

Följdändring till följd av att fastighetsplan slopas som särskilt instrument (se avsnitt 9.5.3).

Handläggningen av lovärenden

19 §

Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga.

Bestämmelser om prövning av bygglov, rivningslov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.3. Ändringen innebär att det inte längre ska gå att ansöka om lov muntligen. Skälet till detta är att muntliga ansökningar inte kan hanteras vare sig enkelt eller säkert.

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.

Föreläggandet skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Kommentar

Ändringen är i princip endast språkliga justeringar förutom att det nuvarande tredje stycket har tagits bort som en följd av att instrumentet fastighetsplan (se avsnitt 9.5.3) föreslås slopat och den typ av föreläggande som relaterats till i det nuvarande tredje stycket därför inte längre kommer att vara aktuell.

21 §

Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar eller mark inte kräver lov enligt *1–5 eller 8–9 §§*, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva *en ansökan* om lov till åtgärden.

Bestämmelserna i denna lag om lov skall tillämpas i ärenden enligt första stycket.

Kommentar

Förslaget innebär en justering till följd av att 6 och 7 §§ upphävs och ett förtydligande av att prövningen ska avse en ansökan om lov. I övrigt ska även fortsättningsvis gälla att ärendet ska handläggas som ett vanligt lovärende, dvs. såväl de materiella som processuella reglerna ska tillämpas.

22 §

Innan lov lämnas skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen.

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörande på det sätt som anges i 5 kap. 24 §, eller genom en kungörelse som anslås på kommunens anslagstavla, informationsblad om kungörelsen som sprids till de boende som berörs och brev till kända sakägare och sådan organisation eller förening som avses i 5 kap. 25 § första stycket 2.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden *eller annan part* underrättats om det som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett om det är uppenbart onödigt att sökanden *eller annan part* yttrar sig.

Kommentar

Ändringarna innebär dels att den del av första stycket, som innebär en begränsning av i vilka fall tillfälle till yttrande skall lämnas, tas bort, dels att det av tredje stycket framgår att inte bara sökanden utan också annan part ska få tillfälle att ta del av och yttra sig över vad som tillförts ärendet. Om det är uppenbart onödigt behöver inte annan part underrättas. Ändringarna kommer bl.a. också att leda till att om sökanden är annan än fastighetsägaren kommer fastighetsägaren, till skillnad från vad som tidigare gällt, normalt sett att underrättas om ansökan.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.4.6.

23 §

Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller *har beslut fattats* att påbörja arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan *eller* områdesbestämmelser som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

Kommentar

Ändringarna i paragrafen består dels ett förtydligande som innebär att det ska ha fattats ett politiskt beslut om att påbörja ett planarbete för att anstånd med bygglovsbeslutet ska kunna meddelas (se avsnitt 10.4.3), och dels en konsekvensändring till följd av att fastighetsplanen slopas som särskilt instrument (se avsnitt 9.5.3).

25 a §

Om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked gäller en byggnad, anläggning eller verksamhet, för vilken det också krävs en anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till kommunen, skall byggnadsnämnden svara för att handläggningen av ärendet om lov eller förhandsbesked samordnas med handläggningen av anmälningsärendet.

Vid prövningen av ärenden som avses i första stycket skall följande iakttas.

1. *Om anmälan enligt miljöbalken ännu inte gjorts till kommunen skall bestämmelserna i 20 § om ofullständiga ansökningshandlingar tillämpas.*
2. *Vid granskningen i övrigt av att handlingarna är tillräckliga för den prövning som krävs skall en gemensam bedömning göras för ärendet om lov eller förhandsbesked och anmälningsärendet.*
3. *Berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter skall ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig över såväl ansökningen om lov eller förhandsbesked som över anmälan enligt miljöbalken.*
4. *Beslut med anledning av ansökningen om lov eller förhandsbesked och av anmälan enligt miljöbalken skall tas i ett sammanhang.*

Om en samordnad prövning enligt första stycket skett med anledning av en ansökan om förhandsbesked och om prövningen enligt miljöbalken avslutats i samband med beslutet om förhandsbesked tillämpas inte första stycket vid efterföljande bygglovsprövning.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.2.6.

Regleringen i första stycket innebär följande. Av första meningen framgår att det nu föreslagna samordningsförfarandet endast ska gälla i de fall en anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken ska göras till kommunen. I de fall anmälan ska göras till statlig myndighet tillämpas således inte dessa regler.

Av bestämmelsens utformning framgår att den samordnade regleringen ska tillämpas inte bara vid en bygglovsprövning utan även vid en ansökan om förhandsbesked för en åtgärd som också kräver anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Som tidigare berörts kan prövningen då kanske komma att bli mera övergripande i det första skedet och koncentreras till frågan om anläggningen över huvud taget kan tillåtas. Detta kan innebära att vissa frågor som kan röra bl.a. behovet av skyddsåtgärder från miljösynpunkt prövas närmare först senare, t.ex. vid bygglovstillfället. Detta torde dock inte kräva någon närmare lagreglering, såvitt gäller prövningen i samband med förhandsbeskedet. Konsekvenserna för den efterföljande bygglovsprövningen behandlas i 25 d §.

Regleringen i andra stycket innebär följande. I PBL regleras, i motsats till i miljöbalken, också kommunens förfarande i olika avseenden direkt i lagen. Om det blir aktuellt att också i PBL övergå till att reglera vissa frågor närmare i förordning kan de numrerade punkterna i andra stycket i stället tas in i förordning.

Punkten 1 utgår från att anmälan enligt miljöbalken ska ges in samtidigt som ansökan om lov. Om så inte sker ska ansökningshandlingarna betraktas som ofullständiga. Detta innebär enligt 8 kap. 20 § PBL att sökanden kan föreläggas att avhjälpa bristerna och att ärendet annars kan avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. I allmänhet torde det vara lämpligt att ansökan om lov och anmälan enligt balken sker i en och samma handling. Kommunen bör på lämpligt sätt verka för att så sker.

Punkten 2 anger att granskningen av att handlingarna i ärendet innehåller de uppgifter som behövs ska ske gemensamt för de båda ärendena. I de fall kompletteringar behövs bör krav på sådana lämnas i ett sammanhang. Kraven på underlag behandlas i PBL i 8 kap. 20 § med kompletterande regler i 15 och 16 §§ PBF. Innehållet i en anmälan enligt balken behandlas i 25 § första stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Punkten 3 anger att också kommunicerings- och remissförfarandet ska ske samordnat. I PBL behandlas frågan i 8 kap. 22 § och när det gäller anmälan enligt miljöbalken i 25 § andra stycket och 26 § berörd förordning.

Punkten 4 anger att beslut i de båda ärendena ska tas i ett sammanhang. Ofta torde det vara lämpligt att båda besluten tas in i samma handling. Om så inte sker bör det av båda besluten framgå att det samtidigt också tas ytterligare ett beslut som rör samma anläggning. Bestämmelser om beslut i lovärenden finns i PBL i 8 kap. 26, 27, 28 och 32 §§. När det gäller anmälan enligt miljöbalken finns bestämmelser i 27 § berörd förordning.

Av tredje stycket framgår att bestämmelserna om samordning inte på nytt behöver tillämpas vid en efterföljande bygglovsprövning om en samordnad prövning redan skett i samband med förhandsbeskedet. Om miljöprövningen i samband med förhandsbeskedet resulterat i att verksamheten kan godtas men att föreläggande om försiktighetsmått kan behöva meddelas senare bör denna fråga normalt tas upp igen i samband med bygglovsprövningen. I ett sådant fall är undantaget i tredje stycket således inte tillämpligt. Den senast berörda situationen förutsätter att en ändring sker i be-

stämmelserna i förordningen till 9 kap. miljöbalken så att också prövningen med anledning av en anmälan kan delas upp i flera steg.

25 b §
Om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked gäller en byggnad, anläggning eller verksamhet som, utan att tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken föreligger, ändå i det enskilda fallet kan innebära risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, skall byggnadsnämnden snarast ge den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, tillfälle att yttra sig i ärendet. Om denna nämnd finner att det föreligger skäl att närmare pröva fråga om ingripande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken skall bestämmelserna i 25 a § gälla i tillämpliga delar vid byggnadsnämndens fortsatta handläggning.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.2.7. Till skillnad mot den situation som regleras i 25 a § är det i den nu aktuella situationen inte givet i vilka ärenden som bestämmelsen om samordning bör tillämpas. Byggnadsnämnden har här att i det enskilda ärendet göra en bedömning av om anläggningen eller verksamheten kan innebära i vart fall en risk för olägenheter för den närmaste omgivningen. Så snart så är fallet ska bestämmelsen i första meningen tillämpas, dvs. miljöansvarig nämnd ska höras. Byggnadsnämnden ska således inte i detta skede göra någon slutlig bedömning av om olägenheterna kan anses vara så betydande att anläggningen inte kan tillåtas.

Prövningen av om bestämmelsen är tillämplig ska göras så snart som möjligt efter det att ärendet kommit in, så att yttrandet från den miljöansvariga nämnden kan tillföras ärendet så tidigt som möjligt. Om byggnadsnämnden i det inledande skedet inte bedömer att ärendet är av den karaktären att yttrande behöver inhämtas kan frågan dock behöva tas upp på nytt t.ex. om yttrande från sakägare visar att miljöolägenheter kan befaras.

Syftet med bestämmelsen i första meningen är att det på ett tidigt stadium ska göras en bedömning av miljöansvarig nämnd om situationen är sådan att ett ingripande kan aktualiseras. Det kan handla om att skyddsåtgärder kan behöva föreskrivas för att undvika eller begränsa olägenheter. I vissa fall kanske också lokaliseringens lämplighet kan ifrågasättas. I nu berörda fall följer av andra

meningen att en samordning ska ske av den fortsatta handläggningen. Den miljöansvariga nämndens prövning i det första skedet bör göras så enkel som det med hänsyn till omständigheterna är möjligt. Ansvaret att avge yttrande kan av nämnden delegeras t.ex. till tjänsteman enligt vanliga regler om delegation. I sådana fall då byggnadsnämnden också är miljöansvarig nämnd är det naturligt att frågan behandlas enligt fastställda rutiner inom berörd förvaltning. Det är särskilt i sådana fall viktigt att gjorda handläggningsåtgärder och bedömningar alltid finns dokumenterade.

25 c §
Vid prövningen av ärenden som avses i 25 a och 25 b §§ skall byggnadsnämnden ta till vara möjligheterna att förenkla det sammantagna förfarandet.

Om det finns särskilda skäl får byggnadsnämnden, efter hörande av berörda parter och i samråd med den kommunala nämnd som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, bestämma att bestämmelserna i 25 a eller 25 b § inte behöver tillämpas i ett ärende.

Kommentar

Allmänna utgångspunkter för bestämmelsen ges i avsnitt 11.2.5.

I första stycket markeras betydelsen av att samordningen utnyttjas för att så långt möjligt förenkla prövningen. Det är då viktigt att se till det sammantagna förfarandet. Ser man endast till bygglovsprövningen kan det ju annars lätt förefalla att denna kompliceras genom kravet på samordning. Det är också viktigt att förenklingen sker utan att angelägna rättssäkerhetsaspekter för berörda parter äventyras. Den möjlighet till överblick över hela prövningen som det samordnade förfarandet syftar till ska ju samtidigt underlätta också för parterna att se helheten och att därmed på ett mera rationellt sätt kunna bevaka sina intressen.

I andra stycket behandlas frågan om möjligheten till undantag från bestämmelserna i 25 a §. Regleringen är i förslaget utformad som bestämmelser som är bindande för byggnadsnämnden. Avsikten är således inte att nämnden själv ska bedöma när det är lämpligt att tillämpa bestämmelserna om samordning och när så inte behöver ske. Det kan emellertid finnas situationer där det finns mycket starka praktiska skäl som talar emot en samordning just i det ären-

det. Det bör därför finnas en möjlighet att i det enskilda fallet handlägga ärendena enligt de båda lagarna var för sig. Det bör i sådana situationer vara möjligt både att helt avstå från samordning och att endast samordna förfarandet i vissa delar. Det kan ju under ett ärendes beredning framkomma skäl för en ändrad bedömning när det gäller samordningsbehovet. Bestämmelsen har utformats så att det ska krävas särskilda skäl för att samordning ska underlåtas. Berörda parter bör höras och berörda kommunala nämnder bör vara överens om handläggningen.

25 d §
Om den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, med anledning av anmälan enligt miljöbalken finner skäl att meddela föreläggande om förbud eller om att verksamhetsutövaren skall ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, får bygglov eller förhandsbesked om att bygglov kan påräknas inte lämnas.

Kommentar

Allmänna utgångspunkter för bestämmelsen ges i avsnitt 11.2.5. Paragrafen behandlar den i och för sig inte särskilt vanliga situationen att miljöansvarig nämnd bedömer att en anmälan enligt balken bör resultera i förbud eller krav på tillståndsprövning. Man kan då ställa frågan hur en sådan bedömning bör inverka på bygglovsprövningen. Å ena sidan kan sägas att det handlar om två olika prövningar som kan leda till olika resultat och att byggnadsnämnden därför bör besluta oberoende av vad miljöansvarig nämnd kommer fram till. Detta skulle då kunna leda till att byggnadsnämnden gör en annan bedömning än den miljöansvariga nämnden och anser att eventuella olägenheter för omgivningen inte är något hinder. Å andra sidan kan sägas att det inte är lämpligt att lämna bygglov för en åtgärd som enligt miljöbalken inte kan utföras och att det skulle strida mot syftet med strävandena att samordna prövningen. Det kan också hävdas att bedömningen i anmälningsärendet tyder på att det föreligger sådana betydande olägenheter för omgivningen som innebär att åtgärden inte kan tillåtas heller enligt PBL och att bedömningen i miljöärendet bör vara styrande i den delen. Övervägande skäl talar därför för att bygglov inte bör lämnas i denna situation. Om beslutet enligt balken innebär förbud synes det lämpli-

gast att ansökningen om lov avslås. Om beslutet enligt balken innebär krav på tillstånd kan det finnas skäl att i samråd med sökanden överväga att avvakta med beslut i lovärendet.

Vad som från praktiska utgångspunkter kan tala emot lösningen att låta miljöbalksbeslutet påverka lovbeslutet är frågan vad som kan hända vid en eventuell överprövning. Om beslutet i miljöbalksärendet överklagas av sökanden och överprövningen slutligt leder till att anläggningen kan godtas, kanske med beslut om skyddsåtgärder, kan det vara opraktiskt att bygglov inte lämnats om det i övrigt inte funnits några hinder för detta. Att senare på nytt ta upp lovärendet kan ju innebära en onödig fördröjning, särskilt om ytterligare överklaganden följer. Problemet behöver dock inte uppkomma om sökanden överklagar också beslutet att inte lämna bygglov. Överprövningsinstansen kan ju då samtidigt pröva och eventuellt ändra utgången både i miljöbalksärendet och i lovärendet. Detta förutsätter emellertid att byggnadsnämnden gjort en tillräckligt omfattande prövning i lovärendet, så att det framgår huruvida också andra hinder för lov föreligger. I undantagsfall kanske processekonomiska skäl dock lett till att man först velat få miljöfrågan slutligt avgjord och därför avvaktat med prövningen i övrigt av bygglovet. I sådana fall kan det då bli både nödvändigt och kanske lämpligt att man får ta upp bygglovsprövningen på nytt när miljöfrågan avgjorts. Det kan tilläggas att den beskrivna situationen understryker betydelsen av att instansordningen är samordnad.

Det kan finnas anledning att ställa frågan om motsvarande problem kan uppstå om byggnadsnämnden finner att det föreligger hinder mot bygglov medan miljöansvarig nämnd bedömer att miljöfrågorna inte är något problem. Eftersom miljöprövningen vid anmälan inte leder till något tillståndsbeslut och eftersom det som varit avgörande för byggnadsnämndens bedömning kanske inte haft något samband med miljöbedömningarna är dock problemet mindre.

26 §

I ett beslut varigenom lov lämnas, skall anges lovets giltighetstid samt de *föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 6 § och de* villkor och upplysningar i övrigt som behövs.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.3. Genom att bygglovsprövningen och bygganmälansskedet samordnas kommer de föreskrifter som behövs för utförandet och för kontroll och tillsyn att behöva meddelas i bygglovsbeslutet.

27 §

Sökanden *och annan part* skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, om det inte är uppenbart obehövligt. Om beslutet går någon emot, skall han även underrättas om hur han kan överklaga det och om avvikande meningar som har antecknats i ett protokoll eller i någon annan handling.

Underrättelse om *innehållet i ett beslut skall* ske genom delgivning, *om det inte är obehövligt*. Med sökanden får delgivning dock inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.4.6. Ändringen i första stycket innebär att också annan part än sökanden alltid ska underrättas om beslut om det inte är uppenbart obehövligt. Det nuvarande kravet på att sådan part ska ha yttrat sig tas således bort. Genom formuleringen i andra stycket om delgivning skärps kraven på byggnadsnämnden att alltid överväga alternativet delgivning. Det är naturligt att ett bestämt krav från sökanden på att delgivning ska ske normalt innebär att delgivning inte kan anses obehövlig. I olika andra förfarandebestämmelser i förvaltningslagen och PBL används uttrycket ”uppenbart obehövligt”. Att i denna bestämmelse ha med ordet ”uppenbart” synes dock vara att skärpa kravet på delgivning onödigt mycket.

Tillägget avser att ge ökad trygghet åt en bygglovssökande att ett givet lov inte ska kunna överklagas under obestämd tid. Delgivning sker vanligtvis genom att en kopia av beslutet översänds till de berörda tillsammans med delgivningskvitto som ska returneras. För det fall att kretsen berörda kan vara svår att avgränsa, exempelvis då bygglov gäller vindkraftverk eller master, bör kungörelsedelgivning användas, vilket delgivningslagen ger stöd för.

32 §
I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän de *föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 6 § är uppfyllda.*

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov bestämmas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.3. Ändringen i första stycket är en konsekvens av sammanslagningen av bygglovs- och bygganmälansskedena som innebär att det ska finnas möjlighet att föreskriva om vissa villkor för byggstart som tidigare uppmärksammats i samband med bygganmälansskedet.

Giltighetstiden för lov

33 §
Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov. *Vid överklagande av ett beslut räknas tiden från den dag överinstansen meddelar sitt beslut.*

Bestämmelser om *tidsbegränsade och periodiska bygglov* finns i 14 §.

Kommentar

Förslaget avser att tydliggöra att tiden ska räknas från den dag som överinstansen meddelar sitt beslut. I övrigt innebär ändringarna endast en följdändring av att tillfälliga lov ersätts med benämningen tidsbegränsade lov och att det införs en ny typ av lov som kallas periodiska bygglov.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.3.

Förhandsbesked

34 §
På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas *i de avseenden som redovisas*.

Meddelas det sökta tillståndet skall bestämmas de villkor som behövs.

Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet. *Vid överklagande av ett beslut räknas tiden från den dag överinstansen meddelar sitt beslut.*

Beslutet om förhandsbesked skall innehålla upplysningar om att

1. *tillståndet upphör att gälla om ansökan om bygglov inte görs inom den tid som anges i tredje stycket och*
2. *att förhandsbeskedet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.*

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.9. Förhandsbesked kan i dag lämnas på grundval av ett begränsat bedömningsunderlag i en begränsad sakfråga utifrån begränsade prövningskriterier. Den förändring som föreslås innebär att den begränsade sakfrågan blir valfri för byggherren inom ramen för vad som tillhör bygglovsprövningen och att byggnadsnämnden endast prövar åtgärden utifrån de förhållanden som anges i ansökan.

För att förtydliga förhandsbeskedens giltighetstid införs en särskild bestämmelse som anger att tiden räknas från den dag överinstansen meddelar sitt beslut i de fall byggnadsnämndens beslut om förhandsbesked överprövas. Kraven på upplysningar som ska tas in i beslutet om förhandsbesked samlas i en mening.

9 kap. Tillsyn och kontroll

1 §
Den som för egen räkning utför eller låter utföra *projekterings-*, 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 se till att *arbetena planeras* och *utförs under lämplig ledning,* att kontroll och provning *sker* i tillräcklig omfattning *samt att* arbetena planeras och *utförs* med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

Byggherren skall närvara vid byggsamråd enligt 5 och 10 §§ samt vid byggnadsnämndens tillsyn som enligt 6 § framgår av föreskrifter i beslut om bygglov eller rivningslov.

Kommentar

I kapitlets rubrik har ordet byggnadsarbeten tagits bort.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.1. Tilläggen avser att understryka att byggherrens ansvar omfattar även projekteringen av byggnadsverk samt att ledning är en minst lika viktig funktion som kontroll och provning. I andra stycket synliggörs att byggherren ska vara med vid byggsamråd och vid byggnadsnämndens tillsyn enligt föreskrifter i bygglovet.

2 §

För åtgärder som kräver bygglov eller rivningslov skall en kvalitetsansvarig utses och anmälas av byggherren. En kvalitetsansvarig krävs inte vid enkla åtgärder.

Den kvalitetsansvarige skall

1. *bevaka att lovet och i lovet intagna föreskrifter följs,*
2. *se till att en kontrollplan upprättas och att nödvändiga kontroller utförs,*
3. *vid avvikelser informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden,*
4. *vara närvarande vid byggsamråd och vid byggnadsnämndens tillsyn på byggplatsen och*
5. *avge utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbevis.*

Till kvalitetsansvarig får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet) av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt 14 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Sådant godkännande (certifiering) förutsätter självständig ställning, tydliga krav och uppgifter, och skall följas upp av det organ som meddelat riksbehörigheten.

Riksbehörighet krävs inte för åtgärder som avser tillbyggnad eller ändring av en- och tvåbostadshus eller därmed jämförbara åtgärder.

Byggnadsnämnden får godkänna en kvalitetsansvarig utan riskbehörighet om förutsättningarna är uppfyllda i ett enskilt ärende.

För skilda delar av ett projekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem skall samordna deras uppgifter.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2. Innehållet är en bearbetning av nuvarande 13 och 14 §§ och har lyfts till 2 § för att markera betydelsen av den kvalitetsansvariges roll vid sidan av byggherrens. Förslaget innebär att den kvalitetsansvarige ska se till att nödvändiga kontroller både planeras och utförs och att avvikelser vid behov rapporteras till byggnadsnämnden. Förslaget klargör också väsentliga förutsättningar för certifiering av kvalitetsansvariga, men också möjligheter till undantag i vissa fall.

3 §

Byggherrens kontroll skall avse projektering och utförande av byggnadsprojektet med avseende på alla tillämpliga samhällskrav.

Kontroll kan i enkla fall utföras av byggherren själv och skall i andra fall organiseras och övervakas av en kvalitetsansvarig enligt 2 §.

Byggherren upprättar själv eller genom en kvalitetsansvarig ett förslag till hur kontrollen skall utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras (kontrollplan).

Kontroll kan ske såsom

1. *egenkontroll utförd av personal inom projektorganisationen,*
2. *sakkunnigkontroll utförd av fristående eller annan särskilt sakkunnig person,*
3. *oberoende kontroll utförd av person eller organisation i tredjepartsställning, eller*
4. *i kombinationer av dessa former.*

Kontroll skall omfatta alla moment som kan vara väsentliga för att uppfylla samhällskraven och skall dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan. Dokumentationen skall omfatta

1. *vad som kontrolleras,*
2. *vem som kontrollerar,*
3. *mot vad kontrollen görs,*
4. *hur kontrollen sker och*
5. *resultatet av kontrollen.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.3.1 och 10.3.2. Paragrafen är en bearbetning av nuvarande 9 § och innebär ett förtydligande av vilka krav byggnadsnämnden kan och bör ställa på kontrollens form och innehåll samt dokumentation utifrån byggherrens och byggprojektets olika förutsättningar.

I paragrafen klargörs att byggherren eller den kvalitetsansvarige ska ta fram en kontrollplan för hur kontrollen ska organiseras och utföras, att sakkunnigkontroll kan utföras även av byggherrens personal, och att oberoende kontroll kan utföras av både personer och organisationer. Kontrollplanen ska gås igenom vid byggsamråd enligt 4 § och beslut om kontrollernas form och innehåll fattas av byggnadsnämnden såsom föreskrifter till bygglovet. Kontrollen ska dokumenteras på ett sådant sätt att uppkomna fel kan härledas till källan.

4 §

När en bygglovsansökan har kommit in skall byggnadsnämnden skyndsamt kalla till byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.

Till byggsamrådet skall byggherren, den som enligt 2 § anmälts som kvalitetsansvarig och andra som bestäms av nämnden kallas. Vid behov skall även Arbetsmiljöverket kallas. Om en sådan byggfelsförsäkring eller ett sådant färdigställandeskydd som avses i lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m. krävs, skall byggnadsnämnden bereda försäkringsgivaren respektive den som svarar för färdigställandeskyddet tillfälle att närvara vid samrådet.

Om byggnadsnämnden funnit byggsamrådet obehövligt, skall nämnden meddela byggherren detta utan oskäligt dröjsmål och samtidigt lämna sådana upplysningar som avses i 6 § 7.

Byggsamråd skall alltid hållas när en byggherre begär det.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.2. Innehållet i nuvarande 4 § utgår eftersom instrumenten bygganmälan och rivningsanmälan inte ska finnas fortsättningsvis. I paragrafen regleras det som tidigare reglerats i 7 §. Till följd av att kravet på bygganmälan slopas kopplas kravet på kallelse till byggsamråd till bygglovsansökan.

Som en konsekvens av ändringarna i övrigt hänvisas i tredje stycket till 6 § 7 angående upplysningar som ska lämnas.

5 §
Vid byggsamrådet, kan delas upp och genomföras vid flera tillfällen, skall en genomgång efter behov ske av

1. *om ansökningshandlingarna är tillräckliga som underlag för prövningen,*
2. *projektets förutsättningar för bygglov enligt 8 kap.,*
3. *avvägningar eller avvikelser som kan aktualiseras rörande varsamhets- och egenskapskraven,*
4. *byggherrens förslag till kontrollplan,*
5. *behov av kvalitetsansvarig och dennes uppgifter,*
6. *behov av utstakning,*
7. *byggnadsnämndens tillsynsåtgärder,*
8. *villkor för att byggnadsarbeten skall få påbörjas och*
9. *förutsättningar för slutbevis.*

Vid byggsamråd skall byggnadsnämnden föra protokoll som underlag för föreskrifter i beslut om bygglov eller rivningslov.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.2. Innehållet i paragrafen är en utvidgning och precisering av den nuvarande 8 §. Byggsamrådet är processens viktigaste moment och främsta möjlighet att bereda ett önskat resultat. Det är viktigt att dess potential tas väl tillvara. Innehållet är att betrakta som en checklista över vad som kan vara viktigt att beakta för att bygglov ska kunna beviljas och för att hinder för slutbevis inte ska uppkomma. Behovet av genomgång av de angivna punkterna får styras av de enskilda ärendena. Byggsamrådet ska kunna vara relativt begränsat i enklare ärenden.

6 §
I beslut om bygglov eller rivningslov skall tas in föreskrifter om

1. *hur kontrollen skall utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras enligt 3 §,*
2. *vilka kontrollintyg och övriga handlingar som skall ges in och vilka anmälningar som skall göras till byggnadsnämnden och*
3. *villkor för att påbörja byggnadsarbeten.*

Dessutom skall anges

4. *vem som utsetts till kvalitetsansvarig enligt 2 §,*
5. *behov av ytterligare byggsamråd och andra åtgärder för tillsyn från byggnadsnämndens sida,*
6. *upplysningar avseende förutsättningar för slutbevis och ibruktagande samt*
7. *upplysningar om krav enligt annan lagstiftning.*

I beslut om bygglov får meddelas föreskrifter för att precisera utformningskraven i 2 kap. 5 § i delar som inte reglerats i detaljplan eller områdesbestämmelser och för att precisera kraven på utförande enligt 2 och 2 a §§ i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

Om särskilda skäl föreligger får föreskrifter tas in i separat beslut.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.3. Det nya innehållet innebär en följdändring av att beslut om kontrollplan överförs till föreskrifter i beslut om bygglov. Föreskrifterna ska grundas på ställningstaganden till det förslag till kontrollplan som byggherren tagit fram och som behandlats vid byggsamrådet. Paragrafen innebär i övrigt att bygglovsbeslutet ska innehålla villkor för att arbetena ska få påbörjas, föreskrifter för tillsyn samt för utförandet i de fall tolkningar eller avvägningar av bestämmelserna krävs, exempelvis rörande hisskrav vid ändringsåtgärder. Att bygglov kan förenas med föreskrifter framgår av 8 kap. 26 §.

I vissa situationer kan det finnas skäl att meddela bygglov men sedan ta ställning till föreskrifterna. Eftersom grundidén är att det ska ske en samlad prövning bör ett sådant förfarande kunna motiveras, dvs. det ska finnas särskilda skäl. Det kan gälla exempelvis

större projekt, där vissa delar kan behöva bedömas vid senare tillfällen. I sådana situationer bör det finnas ett utrymme att i särskilda beslut ange föreskrifter, som ett alternativ till att pröva alla frågor vid bygglovsprövningen eller att ändra det bygglov som givits.

7 §
När ett beslut om bygglov har fattats skall byggnadsnämnden skyndsamt låta staka ut byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och märka ut dess höjdläge, om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt.

Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen.

Kommentar

Innehållet i nuvarande 6 § har förts över till denna paragraf och en följdändring har gjorts med anledning av att bygganmälan utgår som särskilt institut. Utstakningen ska i fall då sådan krävs ske efter att beslut om bygglov har fattats men innan byggnadsarbetena i övrigt sätts igång (se avsnitt 10.4.3).

8 §
Rivnings- och byggavfall skall hanteras på ett sådant sätt att olika material kan tas om hand var för sig. Farligt avfall, för vilket gäller särskilda bestämmelser, skall anmälas till den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.7.3. Ändringen innebär att nuvarande 3 § utgår. Innehållet i 2 a § förs över och justeras i den nya 3 §. Miljöaspekterna av avfall från rivning och byggande har räckvidd långt utanför byggplatsen och kan ges bättre förutsättningar för tillsyn genom miljöbalken än i PBL.

9 §
Byggnadsarbeten får inte påbörjas för bygglovspliktiga åtgärder förrän bygglov har givits och följande förutsättningar är uppfyllda om de tagits in som föreskrifter i bygglov, innebärande att

1. *kvalitetsansvarig skall ha utsetts om sådan krävs enligt 2 §,*
2. *om åtgärderna avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning och det är känt för vilket slag av verksamhet utrymmena är avsedda, skall skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna ha fått tillfälle att yttra sig över åtgärderna,*
3. *om åtgärderna avser tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende, skall organisation som företräder arbetstagarna ha fått tillfälle att yttra sig över åtgärderna,*
4. *om en byggfelsförsäkring eller ett färdigställandeskydd enligt lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m. behövs skall bevis om försäkringen respektive färdigställandeskyddet ha visats upp för byggnadsnämnden,*
5. *om ett besked om skyddsrum krävs enligt 6 kap. 8 § lagen (1994:1720) om civilt försvar, skall sådant besked ha uppvisats för byggnadsnämnden,*
6. *bevis skall ha visats upp att fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen, om sådant villkor uppställts i bygglovet och*
7. *utstakning skall ha skett om en sådan ansetts behövlig vid byggsamrådet.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.3. I paragrafen samlas villkor för byggstart som kan föreskrivas i bygglov. Ett första villkor som införs är att en kvalitetsansvarig har utsetts i de situationer en sådan krävs. I övrigt är de krav som ska vara uppfyllda enligt 2–5 desamma som för närvarande finns i 9 kap. 5 och 12 §§. I 6 införs ett krav på uppvisande av betald ersättning eller ställd säkerhet i situationer då detta uppställts som villkor i bygglov enligt 8 kap. 32 §. I 7 anges att utstakning kan vara en förutsättning för byggstart.

10 §
I god tid innan byggnadsprojektet eller byggnadsetappen färdigställs för ibruktagande skall byggherren till byggnadsnämnden lämna in i bygglovsbeslutet föreskrivet underlag för slutbevis. Byggnadsnämnden skall därefter skyndsamt kalla till ett avslutande byggsamråd om det inte är uppenbart obehövligt.

Till det avslutande byggsamrådet skall byggherren och den kvalitetsansvarige enligt 2 § samt andra som nämnden bestämmer kallas.

Vid det avslutande byggsamrådet skall en genomgång ske av

1. *läget i projektet,*
2. *sakliga förutsättningar och formella krav för slutbevis,*
3. *den kvalitetsansvariges utlåtande enligt 2 §,*
4. *behov av slutbesiktning eller andra åtgärder,*
5. *planer och villkor för ibruktagande och*
6. *byggnadsnämndens handlingsalternativ.*

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.5. Paragrafen är en bearbetning av nuvarande 10 §. I paragrafen ställs krav på byggherren att göra en slutanmälan och byggnadsnämnden ges möjligheter att kalla till ett avslutande byggsamråd för att se till att förutsättningarna för att slutbevis ska kunna utfärdas är uppfyllda och för att undvika användningsförbud.

11 §
När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt bygglovet och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap., skall nämnden utfärda ett bevis om detta (slutbevis).

Innan slutbevis meddelats får byggnadsverk inte tas i bruk i de delar som omfattas av bygglovet om inte byggnadsnämnden beslutar annat.

När byggnadsnämnden fått in eller införskaffat underlag för att pröva frågan om slutbevis skall nämnden skyndsamt meddela slutbevis eller besluta om ingripande enligt 10 kap.

Slutbevis får meddelas i etapper och utfärdas med anmärkningar eller villkor avseende mindre allvarliga brister.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.4.5. Eftersom kontrollplanen ersätts med föreskrifter i bygglov är det kraven enligt bygglovet som ska vara uppfyllda. Användningsförbud ska råda till dess slutbevis meddelas, men byggnadsnämnden ska ha möjlighet att på olika sätt ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

12 §
Om den kvalitetsansvarige inte utför sina uppgifter enligt lagen skall byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden.

Om byggnadsnämnden finner att den kvalitetsansvarige har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden ge en tillsägelse eller besluta att en annan kvalitetsansvarig skall utses. Nämnden skall, i de fall den kvalitetsansvarige har riksbehörighet, anmäla sitt beslut till det organ som meddelat riksbehörigheten.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.5.2. Paragrafen är en bearbetning av nuvarande 15 §. I första stycket anges att byggherren omedelbart ska underrätta byggnadsnämnden om en kvalitetsansvarig inte utför de uppgifter som han har enligt lagen. Att en kvalitetsansvarig som inte fullgör de uppgifter som framgår av lagen måste lämna projektet är inte alltid försvarbart, och kan leda till svårigheter för både projektet, byggherren och den som ska utses till ny kvalitetsansvarig.

10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m.

3 §
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.

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.

Förbud enligt denna paragraf får förenas med vite.
Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.10.4. Ändringen innebär att andra meningen i första stycket har tagits bort och är en följd av att bygg- och rivningsanmälan slopas som särskilda instrument.

4 §
Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst *2 000* kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.10.4 Ändringen innebär att byggnadsavgiftens miniminivå höjs till 2 000 kr.

6 §
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. *2* §,
2. *bygglovspliktigt byggnadsverk eller del av byggnadsverk tas i bruk innan slutbevis meddelats eller*
3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst *2 000* kronor och högst *ett prisbasbelopp*. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.10.4. Som en ny grund för uttag av särskild avgift införs ibruktagande av byggnadsverk eller del av det innan slutbevis utfärdats. Grunden byggande utan bygg- eller rivningsanmälan utgår till följd av att dessa instrument slopats. Såväl miniminivån som maximinivån för den särskilda avgiften höjs betydligt för att göra uttaget mer verkningsfullt främst ur ett preventivt perspektiv.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Frågor om tilläggsavgift prövas av *plan- och miljödomstolar* på talan av byggnadsnämnden.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *Plan- och miljööverdomstolen.*

Kommentar

Ändringarna är en konsekvens av den ändrade instanskedjan som innebär att plan- och miljödomstolar överprövar PBL-ärenden. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.10.4. Se också avsnitten 13.3.4 och 13.3.6 när det gäller instansordningen.

17 §

Om en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en

fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

Om en byggnad eller annan anläggning för industriändamål, *tunnel- eller gruvdrift* inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

Kommentar

Ändringen har behandlats i avsnitt 10.10.4 och innebär att det ska vara möjligt att förelägga om stängsel till skydd mot olyckor i anslutning till gruvor och tunnlar som inte används.

11 kap. Byggnadsnämnden

5 §

Byggnadsnämnden får i ärenden angående lov och förhandsbesked ta ut avgift *för åtgärder som behövs för prövning eller tillsyn* samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får *vid åtgärder som avser* uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, *även* ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser. 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.

Kommentar

Motiven till ändringen i första stycket framgår av avsnitt 10.4.4. Ändringen innebär att det tydliggörs att tillsynsåtgärder ska kunna ingå i taxan i den mån de behövs för att kommunen ska kunna göra en uppföljning av beslutet om lov eller förhandsbesked.

Ändringarna i andra stycket är konsekvenser av att bygganmälan slopas som särskilt instrument (se avsnitt 10.1.2) och att fastighetsplanen slopas som särskilt instrument (se avsnitt 9.5.3).

12 kap. Statlig kontroll

1 §
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 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller
3. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Kommentar

Ändringen har behandlats i avsnitt 5.11.5 och innebär att en länsstyrelse inte längre ska pröva om regleringen av frågor som angår flera kommuner samordnats på lämpligt sätt. Punkterna 3 och 4 blir därför fortsättningsvis 2 och 3.

6 §
Regeringen får förelägga kommunen att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1.

Kommentar

Ändringen har behandlats i avsnitt 5.11.5 och är en konsekvensändring till följd av att en länsstyrelse inte längre ska pröva om regleringen av frågor som angår flera kommuner samordnats på lämpligt sätt.

13 kap. Överklagande

1 §
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 *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.

Andra beslut rörande gatukostnader än de som anges i första stycket 4 får ej överklagas. Att tvister rörande gatukostnader prövas av fastighetsdomstol framgår av 15 kap. 8 §.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget i kapitel 9 att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

2 §
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. *frågor i ett ärende om bygglov, som redan är avgjorda vid prövning avseende tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till den miljöfarliga verksamhet bygglovsprövningen avser.*

Kommentar

Ändringen avser andra stycket andra punkten. Bestämmelsen avseende byggsamråd i nuvarande andra stycket 2 utgår med hänsyn till de förändringar som föreslagits när det gäller bygglovsprocessen och behandlingen av sådana frågor som i dag behandlas efter bygganmälan.

Den nya bestämmelsen under punkten 2 har behandlats i avsnitt 11.2.12. Syftet är att förhindra att miljöfrågor som prövats vid tillståndsprövning enligt miljöbalken ska kunna tas upp på nytt vid överklagande av bygglov som avser samma verksamhet. Eftersom förändringar kan ske under ett prövningsförfarandes gång, särskilt när det gäller större verksamheter eller anläggningar och prövning kan ske etappvis är det, för bestämmelsens tillämplighet, viktigt att konstatera att identitet föreligger mellan den verksamhet som tidigare prövats enligt miljöbalken och vad som är föremål för prövning i bygglovsärendet.

3 §

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende i övrigt får överklagas hos plan- och miljödomstol.

Länsstyrelsens beslut överklagas till den domstol inom vars domkrets länsstyrelsen har sin kansliort. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Plan- och miljööverdomstolen.

Kommentar

Bestämmelsen motsvaras i princip av den nuvarande 4 §. Det innebär att länsstyrelsens beslut avseende ingripanden med stöd av 12 kap. 3 § PBL även fortsättningsvis överklagas hos regeringen och att andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. inte får överklagas (se avsnitt 13.2.3).

En av nyheterna i paragrafen är att länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser föreslås överklagas till domstol. På så sätt ska man kunna garantera en rätt till domstolsprövningen inom ramen för den ordinarie prövningsordningen och inte som i dag genom det särskilda institutet rättsprövning (se avsnitt 13.2.3). Ändringen innebär också att plan- och miljödomstolar blir den typ av domstolar som ska överpröva ärenden enligt PBL som första domstolsinstans (se avsnitten 13.3.4 och 13.3.6).

När det gäller fördelning av mål mellan plan- och miljödomstolarna innebär förslaget att kansliorten för den länsstyrelse som överprövar det kommunala beslutet styr till vilken domstol överklagandet ska ges inte och inte som det vanligtvis är den myndighet som först meddelade beslutet i ärendet (se avsnitt 13.3.4).

Eftersom fastighetsplaner inte längre ska finnas som särskilt planinstitut behöver inte detta institut regleras (se avsnitt 9.5.3). De särskilda bestämmelserna som rör frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt föreslås gälla även fortsättningsvis (se avsnitt 13.2.3).

Plan- och miljööverdomstolen blir sista instans. Det ska krävas att prövningstillstånd meddelas för en prövning i en plan- och miljööverdomstol (se avsnitten 13.3.4 och 13.3.6).

4 §

Beslut som avses i 2 § får överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet går honom eller henne emot. När ett sådant beslut angår staten får det överklagas av förvaltande myndighet.

En kommun får överklaga ett beslut som berör kommunens intressen och som har gått kommunen emot. Motsvarande gäller också regionplaneorgan eller kommunalförbund.

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet

får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 12.4.

Av paragrafens första stycke framgår att det är den som beslutet angår som ska ha rätt att överklaga och att beslut ska ha gått honom eller henne emot (se avsnitt 12.4.7). Genom att tydliggöra att besluten som ska kunna överklagas alltid ska angå den som överklagar är avsikten att komma till rätta med den oklarhet som Regeringsrättens avgörande från 1991 (RÅ 1991 ref. 80) har gett upphov till.

I paragrafens första stycke föreslås också att det tydligt ska framgå att beslut som angår staten ska kunna överklagas av den statliga myndighet som förvaltar egendomen (se avsnitt 12.4.8).

Dessutom införs i andra stycket en uttrycklig rätt för kommuner som är berörda att få överklaga beslut som rör kommunens intressen och som har gått kommunen emot (se avsnitt 12.4.8). Därmed tydliggörs bl.a. att en kommun som anser att lagens krav på mellankommunal samverkan inte beaktats har rätt att överklaga. Kommunalförbund och regionplaneorgan anses jämställda med kommuner. Förutsättningen för en kommun att få klaga är att beslutet går kommunen emot.

Slutligen förs det i tredje stycket in en bestämmelse som avser vissa ideella organisationers rätt att överklaga beslut i denna paragraf (se avsnitt 12.4.9). I stycket anges att vissa miljöorganisationer, dvs. de som har rätt att överklaga beslut enligt miljöbalken, ges rätt att överklaga somliga beslut om detaljplaner, dvs. de som avser att reglera vissa särskilt angivna ändamål såsom köpcentrum och permanenta campingplatser.

I och med att statliga myndigheter ges rätt att överklaga i egenskap av förvaltningsmyndigheter och med reglerna om statligt ingripande enligt 12 kap. PBL finns det inte längre skäl att behålla den bestämmelse som i dag finns i 13 kap. 7 § och som ger vissa myndigheter särskild rätt att överklaga beslut.

5 §

Om ett överklagande gäller ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser *krävs att* den som *överklagar* senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han, utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf, överklaga beslutet. Bestämmelserna i första stycket utgör inte heller hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.

Kommentar

Motiven till ändringen finns i avsnitt 12.4.7.

Paragrafen är i princip oförändrad förutom när det gäller inledningen som innebär att 5 § är en precisering i förhållande till nuvarande lydelse och ska ses som ett komplement till den nya 4 §. Avsikten med justeringen i första stycket är att tydliggöra att det inte ska räcka med att man är berörd om man vill överklaga ett beslut avseende detaljplan eller områdesbestämmelser utan det ska dessutom krävas att man yttrat sig beträffande planen eller bestämmelserna innan beslut tas och att synpunkterna inte blivit tillgodosedda. Dessutom har fastighetsplan tagits bort eftersom det instrumentet inte ska finnas fortsättningsvis.

Det andra stycket är oförändrat.

6 §

Bestämmelser om överklagande av beslut som avses i 2 § finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser 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 §§ förvaltningslagen om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

Kommentar

Paragrafen motsvaras av nuvarande 3 § och innebär endast att paragrafen fått en annan placering.

7 §
Överprövande myndighet skall, då fråga är om överprövning av andra beslut än de som anges i 1 §, pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som den som överklagar angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

Kommentar

Eftersom den nuvarande 7 § utgår används denna paragraf för att ange den nya regeln avseende överprövningens omfattning. Motiven för den särskilda bestämmelsen rörande överprövningens omfattning framgår av avsnitt 12.5.6. Bestämmelsen innebär att överprövande myndigheter, dvs. länsstyrelser, regeringen och domstolar, ska kontrollera om det överklagade beslutet överensstämmer med gällande rättsregler.

8 §
Den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller* områdesbestämmelser 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.

Kommentar

Ändringen i paragrafen är en följd av att fastighetsplan slopas som särskilt instrument (se avsnitt 9.5.3). I övrigt är bestämmelsen oförändrad vilket innebär att det överprövande myndigheten, dvs. en länsstyrelse eller domstol, i princip endast kan fastställa eller

upphäva ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser som överprövas.

15 kap. Domstolsprövning m.m.

3 §

Talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång.

Har ansökan gjorts om förlängning av genomförandetiden eller har kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall målet förklaras vilande till dess att ärendet slutligt har avgjorts. Förlängs eller förnyas genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

Bestämmelserna i andra stycket om vilandeförklaring gäller även i fall då talan har väckts om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket och ansökan gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med *detaljplanen*. Bildas fastighet som överensstämmer med *detaljplanen*, förfaller kommunens talan.

När kommunen har väckt talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket, skall fastighetsdomstolen omedelbart sända underrättelse om det till lantmäterimyndigheten.

Kommentar

Ändringen i tredje stycket följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

16 kap. Bemyndiganden m.m.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 2 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter, områden för andra anläggningar än byggnader och allmänna platser,
3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. *2 och 12 §§*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i *2* kap.

Kommentar

Bestämmelserna avseende rätten till bemyndiganden ändras inte i sak utan är följdändringar med anledning av att kapitel 3 har sammanfogats med bestämmelserna i kapitel 2 och justeringarna i kapitel 9.

17 kap. Övergångsbestämmelser

11 §

Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947:385) eller stadsplanelagen (1931:142) samt sådana äldre tomtindelningar som anges i 80 § sistnämnda lag skall gälla som *bestämmelser enligt 5 kap. 7 c §*.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

18 a §

Byggnadsnämnden får i ett ärende om bygglov förklara att en nybyggnadsåtgärd eller fastighetsbildning som har utförts i strid mot en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning med stöd av 34 §, 38 § tredje stycket eller 110 § första stycket byggnadslagen (1947:385) eller motsvarande äldre bestämmelser eller 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen i dess lydelse vid utgången av juni 1987, skall anses utgöra en sådan avvikelse som avses i 8 kap. 11 § *andra* stycket *1*. En sådan förklaring får avse endast mindre avvikelser från planen eller tomtindelningen vilka är förenliga med syftet med denna. Förklaringen får lämnas endast i beslut om bifall till ansökan om bygglov.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om fastighet, byggnad eller annan anläggning i den utsträckning den efter ett beslut om

fastställelse av en stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning avviker från planen eller tomtindelningen.

Kommentar

Ändringen är en följd av ändringarna i 8 kap. 11 §.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
2. Äldre bestämmelser gäller för överklaganden av beslut som anhängiggjorts hos regeringen eller i allmän förvaltningsdomstol före den 1 januari 2008.
3. Äldre bestämmelser gäller för ärenden där ansökan har gjorts eller handläggningen avseende uttag av sanktionsavgifter har inletts före den 1 januari 2008.
4. Fastighetsplaner skall gälla som bestämmelser enligt 5 kap. 7 c §.
5. Områdesbestämmelser som har utfärdats med stöd av 5 kap. 16 § enligt lydelsen före den 1 januari 2008 skall gälla längst till och med den 31 december 2012.
6. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om beslut om lov för tillfällig åtgärd.

Kommentar

Övergångsbestämmelserna har behandlats i kapitel 15.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

2 §
Vid uppförande eller ändring av byggnadsverk skall väsentliga tekniska egenskapskrav uppfyllas i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för avsett ändamål,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Egenskapskraven skall vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd och under förutsättning av normalt underhåll.

De tekniska egenskapskraven skall iakttas med beaktande av de varsamhetskrav som finns i *2* kap. *5 och 9* §§ plan- och bygglagen (1987:10).

Byggnadsverk skall underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i första stycket i huvudsak bevaras. Anordningar som är avsedda att tillgodose kraven i första stycket 2–4, 6 och 8 skall hållas i stånd.

Kommentar

Ändringarna i första och andra styckena är endast språkliga justeringar i avsikten att tydliggöra att egenskapskraven ska uppfyllas och att det under en ekonomiskt rimlig livslängd för byggnadsverket och under att det förutsätter normalt underhåll.

Ändringen i tredje stycket är endast en justering med anledning av att bestämmelserna i 3 kap. har förts över till 2 kap.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.11.2 när det gäller ändringarna i första och andra styckena och är en konsekvens av förslagen som behandlas i avsnitt 4.4.2 när det gäller ändringen i tredje stycket.

16.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

3 kap.

2 §

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. *Får på grund av lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (1987:10) byggnad uppföras eller annan därmed jämförlig åtgärd företas i strid mot planen eller bestämmelserna, utgör vad som nu har sagts inte hinder mot fastighetsbildning som behövs för att lovet eller förhandsbeskedet skall kunna utnyttjas.*

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, skall fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Får på grund av särskilt medgivande byggnad uppföras eller annan därmed jämförlig åtgärd företagas i strid mot sådan bestämmelse, utgör vad nu har sagts ej hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet skall kunna utnyttjas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag prövas på begäran av lantmäterimyndigheten av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet. Att därvid regeringens tillåtelse behövs i vissa fall följer av 7 kap. 29 § miljöbalken.

En kommunal myndighets beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos regeringen.

Kommentar

Ändringarna följer dels av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform, dels av förslaget att öka följsamheten mellan PBL och FBL vid avvikelse från plan (se avsnitten 9.5.3 och 9.5.4).

5 kap.

4 a §
Bestämmelserna i 4 § första stycket skall inte tillämpas om det i en detaljplan har meddelats bestämmelser om fastighetsindelningen eller om servitut enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10) och fastighetsbildningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

Kommentar

Ändringarna följer av förslagen i kapitel 9 om dels att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen, dels att det s.k. båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § FBL ska prövas i samband med att en plan med sådana bestämmelser antas. Någon förnyad prövning ska sedan inte göras vid en efterföljande lantmäteriförrättning (se avsnitten 9.5.3 och 9.5.4).

5 § första stycket
Fastighetsreglering som begärts av sakägare får genomföras endast om den är nödvändig för att en fastighet som tillhör sökanden skall förbättras. Kravet på att fastigheten skall förbättras gäller inte om regleringen har begärts av en samfällighetsförening och berör en samfällighet som inte längre är av gemensam betydelse för delägarfastigheterna. Kravet gäller inte heller om fastighetsregleringen behövs för att få fastigheten att stämma bättre överens med gällande detaljplan eller järnvägsplan.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

7 kap.

1 § tredje stycket
För bildande av servitut varom bestämmelser har meddelats i en *detaljplan enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* gäller inte första stycket och 5 kap. 8 §.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen (se avsnitt 9.5.3).

4 § första stycket
För att servitut skall få ändras krävs att det hindrar ett ändamålsenligt utnyttjande av den tjänande fastigheten eller dess användning i enlighet med detaljplan eller områdesbestämmelser och att denna olägenhet kan undanröjas genom ändringen.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

6 § andra stycket
För ändring eller upphävande av servitut varom bestämmelser har meddelats i en *detaljplan enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* gäller inte 4 och 5 §§ samt 5 kap. 8 §.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen (se avsnitt 9.5.3).

8 kap.

4 §
Tillhör områden som enligt *bestämmelser i en detaljplan enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* skall bilda en fastighet olika ägare, får ägare av sådant område på begäran lösa återstoden av den blivande fastigheten utan hinder av de inskränkningar beträffande inlösen som framgår av 5 kap. 7 § och av 1–3 §§ i detta kapitel. Yrkas inlösen av flera, äger den företräde vars område vid uppskattning åsättes största värdet. Åsättes områdena lika värde, äger den företräde som först yrkat inlösen. Om ändringar i fastighetsindel-

ningen samtidigt genomföres med tillämpning av 5 kap., skall dessa beaktas vid uppskattningen.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen (se avsnitt 9.5.3).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
2. 5 kap. 4 a § skall endast tillämpas om bestämmelserna enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10) har meddelats i en detaljplan som antagits efter ikraftträdandet.

16.4 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

6 a §
Bestämmelsen i 6 § skall inte tillämpas om det i en *detaljplan* har meddelats bestämmelser om en ledningsrätt *enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* och ledningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen (se avsnitt 9.5.3).

8 § första stycket
Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras (se avsnitt 9.5.3).

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

16.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

2 §
Lagens bestämmelser om fastighet *skall tillämpas* på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet, *på kommun* och på naturreservat.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att en kommun ska kunna ingå som delaktig i en gemensamhetsanläggning (se avsnitt 9.4.3).

6 a §
Bestämmelserna i 5 och 6 §§ skall inte tillämpas om det i en *detaljplan* har meddelats bestämmelser om en gemensamhetsanläggning *enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* och anläggningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform och att motsvarande bestämmelser i stället ska kunna utgöra bestämmelser i detaljplanen (se avsnitt 9.5.3).

9 § första stycket
Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Kommentar

Ändringen följer av förslaget att avskaffa fastighetsplanen som en särskild planform (se avsnitt 9.5.3).

16.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

1 kap.

2 §
Med offentlig plats enligt denna lag avses

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisats som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, om de inte omfattas av bestämmelserna i första stycket, skall jämställas med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. och av lokala föreskrifter, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

Om ett område eller utrymme som avses i första stycket är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa. Detsamma gäller områden som omfattas av en föreskrift enligt andra stycket.

Kommentar

En följdändring för att förtydliga att denna lag ska gälla för allmänna platser även efter ett eventuellt upphävande av detaljplan. I 6 kap 30 § PBL finns redan i dag en motsvarande regel om kommunens underhållsskyldighet för sådana gator och allmänna platser

som kommunen är huvudman för även efter ett planupphävande. Ändringen framgår av avsnitt 7.10.3.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

2 §
På gator, torg, parker och andra platser som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) *har redovisats som allmän plats* och för vilka kommunen är huvudman ansvarar kommunen för att platserna genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna skall utföras av staten som väghållare.

Fastighetsinnehavare är skyldig att utföra sådana åtgärder som avses i första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik.

Utan hinder av vad som sägs i andra stycket ansvarar dock kommunen i enlighet med vad som anges i första stycket för områden som skall användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § plan- och bygglagen. När särskilda skäl föreligger, får regeringen på framställning av kommunen medge undantag från kommunens skyldighet enligt första stycket.

Kommentar

En följdändring för att förtydliga att denna lag ska gälla för allmänna platser även efter ett eventuellt upphävande av detaljplan (se avsnitt 7.10.3).

16.8 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

12 kap. Jordbruk och annan verksamhet

6 §

Kan en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. *Anmälan för samråd behöver dock inte göras när det gäller verksamhet eller åtgärd för vilken bygglov lämnats enligt bestämmelserna i 8 kap. plan- och bygglagen (1987:10).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

Kommentar

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.2.11 och innebär att anmälan för samråd inte behöver ske om bygglov lämnats för verksamheten eller åtgärden.

20 kap. Domstolar

3 §

Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på *plan- och miljödomstolar* och *Plan- och miljööverdomstolen* samt vid Högsta domstolens prövning av mål som avses i denna balk, om inte annat följer av balken eller annan lag. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i *plan- och miljödomstolarna* i de mål dom överklagats dit och vid prövning av *uttag av tilläggsavgift och* utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till *Plan- och miljööverdomstolen*, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett beslut eller en dom, skall dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

Kommentar

Ändringarna i paragrafen är följdändringar med anledning av att domstolarna får nya benämningar. Dessutom införs ett förtydligande i andra stycket som innebär att det ska framgå att förvaltningsprocesslagen också ska tillämpas när domstolarna prövar ärenden om uttag av tilläggsavgift (se avsnitt 10.10.4 och när det gäller instansordningen 13.3.4 och 13.3.6).

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

Kapitel 3 Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intressen

Reservation av Inga Berggren (m) och Joakim Bergström (fp)

Externa köpcentra, konkurrens och kommunens möjlighet att reglera handelsändamålet

I direktiven för kommitténs uppdrag behandlas motstående intressen när det gäller etablering av externa köpcentra, såsom effekter för miljö och tillgänglighet samt behovet av en fungerande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser.

Kommittén har landat i att det inte finns skäl att föreslå särskilda bestämmelser som rör enbart detaljhandelsanläggningar, utan att behoven tillgodoses genom generella ändringar som rör även andra anläggningar och verksamheter med regional räckvidd eller påverkan. Dessutom innebär nya regler om bland annat miljöbedömningar i översiktsplanering och detaljplaneläggning att kraven på redovisning av skilda miljökonsekvenser ökar.

Det betyder att möjligheterna finns kvar för kommunerna att – om det finns skäl av betydande vikt – närmare reglera handelsändamålet genom att exempelvis särskilja partihandel och detaljhandel och genom att inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med skrymmande varor och handel med livsmedel.

Utvecklingen inte entydig

De negativa konsekvenserna av etablering av externhandel får enligt vår mening alltför stort utrymme i debatten. Ett huvudargument som framförs är de negativa miljöeffekterna av framför allt ökad biltrafik med buller och utsläpp av hälso- och klimatstörande avgaser. Ett annat argument som ofta framförs mot etablering av externa köpcentra är att underlaget för den befintliga servicen i omkringliggande städer och tätorter försvagas, något som i ett längre perspektiv skulle leda till nedläggning av butiker och annan service och ett utarmat stadsliv.

Frågan är i vilken utsträckning politiker genom åtgärder i den fysiska planeringen kan och ska motverka och styra utvecklingen av externa köpcentra. Handelns etablering styrs i mångt och mycket av befolkningsunderlag och konsumenternas val, och bör så lite som möjligt regleras av samhället. Politiker och samhällsplanerare bör bygga och planera för möjligheter till alla typer av etableringar, såväl stormarknader som kvartersbutiker och torghandel.

Tendenserna mot större enheter utanför städer och tätorter är dessutom inte entydiga, utan utvecklingen under senare år visar att även cityhandeln växer och att lågprisbutiker av olika storlek i större utsträckning etableras i eller i anslutning till bostadsområden.

Det finns också goda exempel på kommuner som framgångsrikt lyckats behålla ett varierat utbud av service i bostadsområdena och en levande stadskärna, trots förekomsten av konkurrens från närliggande externa köpcentra, genom att i samverkan med fastighetsägare, företrädare för detaljhandeln och andra aktörer genomföra samordnade insatser på en rad områden för att stärka stadskärnans konkurrenskraft som handelsplats.

Genom att ändra inriktning på den övergripande stadsplaneringen och överge vedertagna teorier om funktionsuppdelning till förmån för skapande av mer integrerade, täta och funktionsblandade byggda miljöer, kan underlaget för lokal service och därmed ”stadslivet” säkras bättre än idag.

Ökad konkurrens ger lägre priser

Det är viktigt att framhålla de positiva effekter en etablering av externa köpcentra kan ge i form av ett ökat utbud och lägre priser. Närvaron av konkurrerande lågprisbutiker har positiva effekter för konsumenterna i form av större utbud och lägre priser.

Kommuners möjlighet att med stöd av PBL genom beslut i detaljplan precisera olika handelsändamål och på så vis motverka handel med livsmedel kan få en bromsande effekt på etableringsbenägenheten. Detta bekräftas av Konkurrensverket som i en rapport från 2001 menar att kommunernas planering för handel i hög grad påverkar konkurrensen och att det finns möjlighet att pressa matpriserna genom att bättre tillgodose efterfrågan på lämpliga lägen för nya aktörer som vill komma in på marknaden och att förekomsten av lågprisbutiker ofta har en prispressande funktion för befintliga butiker i ett större omland.

I ett anförande vid Nordiskt konsumentutskotts vårseminarium 24 april 2003 upprepar verkets generaldirektör Claes Norgren att tillämpningen av PBL är onödigt restriktiv mot nyetablering, och att konsumentintresset inte tillräckligt tas tillvara.

Ta bort kommunernas möjlighet att reglera handelsändamålet

Det skulle vara önskvärt med en tydligare skrivning om vikten av att i beslut enligt PBL främja konkurrensen. De skrivningar som kommittén föreslår som dels lyfter fram vikten av en god ekonomisk tillväxt, dels betonar att proportionalitetsprincipen ska genomsyra beslutsfattandet, är dock bra och bör ge den enskilde näringsidkaren större rättssäkerhet – och i längden konsumenterna lägre priser.

Vi reserverar oss däremot till förmån för att ta bort den nuvarande möjligheten för kommunen att i detaljplan reglera handelsändamålet genom att särskilja partihandel och detaljhandel och inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med livsmedel från annan handel.

Byggnaders tekniska egenskaper/ Kraven på energihushållning

Kommittén anser att de grundläggande kraven på byggnader och anläggningar som anges i lagen om tekniska egenskapskrav, m.m. (BVL) är relevanta och rimliga. Det som kan vara problem är brister i tillämpningen. Två ändringar i tillämpningsföreskrifterna föreslås dels när det gäller kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga och dels kravet på energihushållning. Då det gäller tillgängligheten anser vi förändringen av tillämpningsföreskrifterna vara befogade. Däremot anser vi att bestämmelsen om direktverkande el i 10 § tredje stycket förordningen inte ska ändras utan kvarstå i sin nuvarande formulering, dvs. ”En- och tvåbostadshus får förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme, om byggnaden har särskilt goda egenskaper när det gäller energihushållning.” Vi anser att denna formulering väl uttrycker de krav som ställs för att installera direktverkande elvärme i en- och tvåbostadshus. De styrinstrument som finns i övrigt är tillfyllest för att förverkliga intentionerna i denna bestämmelse.

Reservation av Agneta Börjesson (mp)

Miljömål

Jag delar inte kommitténs bedömning att miljömålen har tillräckligt stöd i nuvarande bestämmelser. Möjligheten att uppfylla miljömålen påverkas på ett avgörande sätt av den fysiska planeringen. En bättre ordning vore att göra miljömålen - både de nationella och de regionala - bindande. Det kan ske genom att man ställer krav på att de planer vars genomförande innebär att möjligheterna att uppfylla miljömålen motverkas måste innehålla en handlingsplan med kompensatoriska åtgärder. Som en följd av den lagändringen bör länsstyrelsen i så fall få ett särskilt uppföljningsansvar att se till att åtgärdsplaner tas fram. En ändring av detta slag kräver tillägg i 4 kap. 9 § 4 och i 12 kap. 1 § 4 för att tydliggöra länsstyrelsens ansvar om möjligheterna att uppfylla intentionerna i miljömålen direkt motverkas.

Utrymmen för källsortering

Jag reserverar mig mot kommitténs förslag att inte föreslå krav på inrättande av utrymmen för källsortering i den befintliga bebyggelsen. Kommunerna behöver ges möjlighet att ställa krav på fastighetsägare att installera källsorteringsrum. Utan denna möjlighet kommer utbyggnaden av den fastighetsnära källsorteringen att gå alldeles för långsamt. De sorteringsstationer som idag erbjuds på offentliga platser räcker inte till för att ställa om till ett kretsloppsamhälle. De är ofta skräpiga och riskerar att ge en tråkig bild av hela miljöarbetet. Fastighetsnära källsortering minskar dessutom bilberoendet. Jag föreslår därför följande ändring:

Det andra stycket i 2 kap. 5 § ändras från

”Bestämmelserna i p 1-5 gäller även vid tillägg och ändring av bebyggelsen.....”

till

”Bestämmelserna i p 1-4 gäller även vid tillägg och ändring av bebyggelsen, paragraf 5 gäller för såväl befintlig bebyggelse som vid tillägg och ändring.....”

Samtidigt bör en ny paragraf införas i miljöbalkens 15 kapitel där avfallsfrågorna regleras. Paragrafens text bör lyda

§ För att tillgodose hushållens behov skall fastighetsinnehavare av hyreshus tillhandahålla eller anvisa ett lämpligt system för hantering av hushållens källsorterade hushållsavfall i form av avfall som omfattas av producentansvar samt övrigt hushållsavfall som sorterats enligt kommunens föreskrifter.

Reservation av Owe Hellberg (v)

Konsekvensbeskrivning ur ett jämställdhetsperspektiv

PBL-kommittèns slutbetänkande leder till förändringar i lagstiftningen som jag till största delen ställer mig bakom och som är klara förbättringar jämfört med nuvarande lagstiftning. På några punkter tycker jag dock att utredningens slutbetänkande inte uppfyller intentionerna i direktivet som utredningen grundar sig på. Det gäller främst miljöfrågan, men också tillgänglighetsfrågan. Utöver detta, så anser jag att barnens och kvinnornas perspektiv bör tydliggöras i en ny och modern plan- och bygglagstiftning. Även i några andra frågor som berör det kommunala huvudmannaskapet, talerätten, med mera, så framför jag avvikande åsikter. Därför föreslår jag flera

materiella förändringar i utredningens slutbetänkande, både ändringar i förslaget till ny lagstiftning, men också i lagstiftning och regelverk som hänger samman med PBL.

Jag anser inte att kommitténs förslag till förtydliganden rörande behovet av konsekvensbeskrivningar är tillräckliga utan anser att det införas ett krav på konsekvensbeskrivning ur ett jämställdhetsperspektiv vid detaljplaneläggning. Jag föreslår därför att följande tillägg görs i 5 kap. 26 §: *Av planbeskrivningen skall särskilt framgå vilka konsekvenser planen har för jämställdheten*. Motivet till detta är att det fortfarande är vanligt att jämställdhetsperspektivet saknas i planens visioner. Jämställdhetskonsekvensbeskrivningar bör vara obligatoriska åtgärder i likhet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Ett tionde egenskapskrav på ekologisk kretsloppshushållning

Jag delar inte kommitténs bedömning att de nio egenskapskraven anses relevanta och rimliga utan föreslår att BVL kompletteras med ett tionde egenskapskrav på ekologisk kretsloppshushållning, som bland annat innebär krav på energieffektiva, återvinningsbara byggmaterial som är ofarliga för hälsan.

De nuvarande kraven om god hushållning med energi m.m. är inte tillräckliga för att uppnå en ekologiskt kretsloppsbaserad byggprocess. Kraven bör successivt utvecklas i Boverkets byggregler och i andra dokument för att uppnå den önskvärda utvecklingen.

Kapitel 4 Allmänna intressen och samhällskrav

Reservation av Agneta Börjesson (mp)

Definition av hållbar utveckling

Direktiven till PBL-kommittén inleds med meningen: ”Kommitténs förslag skall tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling”. Det är dock inte tydligt om föreliggande förslag kommer att leda till en planering för långsiktigt hållbar utveckling. Jag föreslår därför följande tillägg till lagförslaget direkt efter sista meningen i 1 kap. 3 §: *avvägningen av beslut skall dock främja en hållbar utveckling.*

Kommittén föreslår en särskild paragraf (2 kap. 1 §) som anger innebörden av begreppet hållbar utveckling ur ett PBL-perspektiv. Jag anser att den paragrafen bör ersättas med: *Planläggning och byggande skall ske så att socialt och miljömässigt goda områden främjas. Ekonomisk hushållning och hushållning med mark, vatten och naturresurser skall underlättas.*

Motivet är att ekonomisk tillväxt i sig inte behöver vara en del av hållbar utveckling. Tvärtom kan ekonomisk tillväxt istället ofta medföra ökad konsumtion, resande och sopberg. Däremot är en ekonomisk hushållning med resurser en viktig ingrediens i ett hållbart samhälle.

Reservation av Owe Hellberg (v)

Barn, kvinnor och män i 2 kap. 1 § PBL

Kommitténs förslag till ny lydelse av lagtexten i 2 kap. 1 § innebär att man behåller begreppet alla människor. Jag anser att *alla människor* ska bytas ut mot *barn, kvinnor och män*.

2 kap. 1 § är något av en portalparagraf i PBL, men idag är den könsblind eftersom den synliggör varken kvinnor eller män. Eftersom kommittén föreslår att begreppet alla ska behållas kommer detta problem att kvarstå. Den vedertagna normen i samhället utgår dock från att mannen är norm. Jämställdhetsperspektivet, liksom barnens intressen, måste påverka förfarandet vid upprättande av översiktplaner och detaljplaner. I detta sammanhang är vare sig barn, kvinnor eller män att betrakta som särintressen, de representerar endast allmänna intressen, där tyvärr både kvinnors och barns intressen är underordnade den rådande patriarkala maktordningen.

Kapitel 5 Mellankommunal och regional samverkan

Reservation av Owe Hellberg (v)

Länsstyrelsens möjligheter att ingripa med stöd av 12 kap. 1 § PBL

Kommittén föreslår att länsstyrelsen inte längre ska ha möjlighet att ingripa på grunden bristande mellankommunal samverkan. Jag delar inte denna bedömning utan anser att länsstyrelsen också fortsättningsvis ska kunna ingripa i vissa situationer. Jag föreslår därför att det i 12 kap. 1 införs en ny andra punkt som har följande ly-

delse: *detta uppenbart strider mot nationella eller regionala miljökvalitetsmål eller att en fråga av väsentlig regional betydelse inte beaktas*.

När det gäller miljöfrågan och en långsiktigt hållbar utveckling, så finns det tydliga materiella förändringar i lagstiftningen, vilket är bra. Det finns dock en övertro på att kommuner i samverkan ska ta ett betydande regionalt ansvar för de miljökvalitetsmål som riksdagen antagit. Ansvaret för att utforma de regionala miljökvalitetsmålen har ålagts länsstyrelserna, som även fortsättningsvis bör kunna upphäva planer som uppenbarligen bryter mot regionala och lokala miljökvalitetsmål eller som inte beaktar väsentliga regionala intressen.

Kapitel 6 Översiktsplanering

Reservation av Agneta Börjesson (mp)

Utställningstiden för översiktsplan

Kommittén föreslår att utställningstiden vid utställning av förslag till översiktsplan i vissa fall ska kunna kortas till en månad. Jag reserverar mig mot detta förslag. I bakgrundstexten tydliggörs det att utställningstiden inte bara kortas från två månader till en utan i praktiken kortar man från två-tre månader till en, genom att man kan anslå utställningstiden en vecka senare. Skulle den månaden infalla sommartid eller vid annan tid som berörda parter kan vara bortresta blir tiden för agerande orimligt kort. Särskilt om en plan berör andra kommuner riskerar en kort utställningstid att leda till att den regionala förankringen inte hinns med och därför uteblir.

Reservation av Owe Hellberg (v)

Utställningstiden för översiktsplan

Jag delar inte kommitténs bedömning att utställningstiden för översiktsplaner ska kunna kortas i vissa fall. I 4 kap. 6 § föreslås att utställningstiden förkortas då översiktsplanen behandlar en geografisk fördjupning eller ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden. Förslaget innebär en mycket begränsad tidsbesparing som försämrar möjligheterna för den som vill lämna synpunkter. Många gånger berörs även andra kommuner av en för-

djupning av översiktsplanen, vilket troligtvis kräver en något längre utställningstid.

Kapitel 7 Detaljplanering

Reservation av Inga Berggren (m), Joakim Bergström (fp) och Annelie Enochson (kd)

Detaljplanekravet som avslagsgrund

En kommun har idag rätt att åberopa detaljplanekravet som grund för att avslå en ansökan om bygglov. Mot detta står enskilda fastighetsägares berättigade intressen av att inom rimlig tid kunna få en prövning i sak av möjligheterna att kunna bygga på sina fastigheter.

Om kommunen avslår en ansökan om bygglov enbart med en allmän hänvisning till behovet av detaljplaneläggning utan att någon detaljplan är aktuell inom överskådlig tid kan den enskilde lätt hamna i en situation där han eller hon under mycket lång tid inte kan få någon reell prövning av förutsättningarna att få disponera sin mark. En sådan tillämpning är inte godtagbar från enskild synpunkt, och kommer enligt vår mening i konflikt med proportionalitetsprincipen - att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och konsekvenserna för motstående enskilda intressen.

Vi menar att det finns skäl att, för att undvika att den enskilde i situationer av berört slag drabbas av alltför långa väntetider, begränsa den tid den enskilde ska behöva vänta på ett besked, och föreslår därför att följande stycke förs in på lämpligt ställe i 8 kap PBL:

> *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, ska 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.*

Reservation av Annelie Enochson (kd)

Helårsboende , s.k. boplikt, kan markeras i detaljplaner

I vissa delar av Sverige, inte minst stora delar av skärgården, förekommer en omfattande omvandling av permanentbostäder till fritidshus. Detta kan bl.a. leda till avsevärda svårigheter att upprätthålla en fungerande infrastruktur året runt och därmed svårigheter att värna det kvarvarande permanenta boendet.

Flera kommuner och organisationer har under senare år uppmärksammat detta problem, däribland Skärgårdarnas Riksförbund samt Värmdö och Tanums kommuner. Det skulle enligt mitt förmenande vara lämpligt att låta kommunerna ges möjlighet att föreskriva helårsboende i områden som ska nyexploateras.

Mot denna bakgrund anser jag att PBL-kommittén bör föreslå att kommunerna bör ges möjlighet att, i samband med fastställande av detaljplaner för område som tidigare saknat detaljplan eller i områdesbestämmelser, föreskriva helårsboende i områden som ska nyexploateras.

Kapitel 8 Områdesbestämmelser

Reservation av Agneta Börjesson (mp)

Områdesbestämmelsers regleringsmöjligheter

Jag reserverar mig mot förslaget att ta bort ordet miljömässigt i 5 kap. 16 § 3 och anser att ordet ska ingå i lagtexten också i fortsättningen.

Kapitel 9 Plangenomförande

Reservation av Inga Berggren (m)

Huvudmannaskap för allmänna platser

Huvudman för gator och andra allmänna platser ska vara kommun inom områden med detaljplan. Ansvaret för gatu- och väghållningen bör i allt väsentligt ligga på kommunen. Skulle den av kommittén föreslagna s.k. mellanformen genomföras innebär det att det i slutändan blir de boende som genom en samfällighetsföre-

ning dels får bära ansvaret och dels bära kostnaderna för något som jag anser är en grundläggande allmän uppgift. Genomförs denna s.k. mellanform innebär det att många fastighetsägare och boende inte bara belastas med dubbla kostnader utan reglerna blir ytterst komplicerade och svårhanterliga vilket kommer att medföra byråkrati och tvister och blir därmed en belastning för rättsystemet.

Betänkandet borde därför utmynnat i förslag som tydligt angav att huvudregeln fortfarande ska vara att huvudansvaret åvilar kommunen och endast kan frångås då det föreligger särskilda skäl.

Reservation av Owe Hellberg (v)

Huvudmannaskap för allmänna platser

Kommittén föreslår att det ska införas en ny form av huvudmannaskap för allmänna platser i 6 kap. 26 §. Jag anser inte att de föreslagna förändringarna bör genomföras. Lagförändringen innebär att kommunen kan överlåta ansvaret för allmänna platser som inte är av ”tydlig allmän karaktär”. Jag anser att detta innebär en stor risk för att det kan utvecklas ”gated communities” även i Sverige. Kommunen bör ha det slutgiltiga ansvaret för allmänna platser förutom i tydliga fritidsområden. Kommunen kan i sin tur överlåta skötsel m.m. åt de boende eller andra. Tillgängligheten till allmänna platser måste alltid garanteras på samma sätt som allemansrätten. Härtill kommer att bestämmelserna är oklara när det gäller ansvaret för trafiksäkerheten och andra frågor som utformning m.m.

Kapitel 10 Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt

Reservation av Inga Berggren (m), Joakim Bergström (fp), Annelie Enochson (kd) och Åke Sandström (c)

Förslaget om utökad generell bygglovplikt,

Kommitténs majoritet föreslår en kraftig förändring av bygglovspliktens utformning. De nuvarande reglerna för bygglovpliktens omfattning gör en åtskillnad mellan områden som omfattas av detaljplan och områden som inte omfattas av detaljplan. Den åtskillnaden föreslås nu upphöra, och en generell bygglovplikt införas,

lika för alla. I praktiken innebär detta en förhöjd lovplikt utanför detaljplanelagt område, där bygglovplikt införs för att ”ändra byggnader på sätt som innebär väsentligt ändrat utseende på grund av form, färg och material”, samt ”uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.” Dessutom skärps reglerna kring mindre tillbyggnader och uppförande av komplementbyggnader, murar eller plank i områden utanför detaljplan och utanför samlad bebyggelse.

Ett av argumenten är rättvise- och tydlighetsaspekten. Som exempel nämns fall där gränsen för detaljplan går mitt i en gata, och det uppfattat orimliga i att olika regler för lovplikten för likartad bebyggelse gäller beroende på vilken sida av gatan en byggnad råkar ligga. Grannar möter olika regler när de önskar bygga till eller om.

Ett annat argument är att en landskapsbild med gles bebyggelse och sammanhållen karaktär inte skulle vara mindre känslig för väsentliga förändringar av bebyggelsens utseende än en stadsbild med tät bebyggelse och mer varierad karaktär. Det finns, enligt kommitténs majoritet, ingen saklig grund för att samhället ska bry sig mindre om det offentliga rummet på landsbygden än i tätorten.

Vi kan naturligtvis se det rationella med ett enhetligt system i de fall som nämns ovan där det synes orättvist att grannar på olika sidor av en gata möts av olika regelverk och bestämmelser. Vi kan också förstå de principiella argumenten för varför jord- och skogsbruket i detta hänseende skulle jämställas med andra glesbygdsnäringar.

Vi har trots detta landat på en annan ståndpunkt än kommitténs majoritet. Även ett rättvist och rättssäkert regelsystem kan med fördel utformas olika på olika platser. Det finns en logik i detta som kan motiveras i skillnader i spridningseffekter. I tätbebyggt område är varje byggnad i högre utsträckning del i vad som uppfattas som ett offentligt rum. Om en byggnad ändrar karaktär är detta ofta påtagligt både för grannar och för den som passerar förbi. ”Den enes bakgård är den andres förstukvist”. Staden har mer karaktären av ett allmänt projekt.

I glesbebyggt område utan detaljplan är det längre mellan husen och verksamheterna, och det faller sig vettigt och rimligt att detta även bör ge utrymme för ett något större svängrum för de individer som lever och verkar där. Landsbygden är, och bör även fortsättningsvis vara mer av ett individuellt projekt. Nackdelarna i form av en inte lika väl utbyggd infrastruktur och längre till arbete och service vägs upp av en något större frihetsgrad i byggandet.

Vad gäller jord- och skogsbrukets ekonomibyggnader förnekar vi inte att det i enstaka fall förekommer att byggnader uppförs på olämpliga platser, eller inte får ur det allmännas synpunkt önskvärd utformning. Detta är dock inte skäl nog att ändra ett system som i det stora hela fungerar väl. Det är av väsentligt samhällsintresse att det ska bli enklare för småföretag att utvecklas och verka. Småföretagen behöver inte fler – utan färre regler, en ambition som bland annat kommit till uttryck i Simplexförordningen. Byggnader för djurhållning är redan idag föremål både för förprövning, anmälningsplikt samt tillståndsplikt (beroende av storlek) vid ny-, till- och ombyggnad.

Majoritetens förslag innebär en ökad kostnad för lantbruksföretagarna och en stor administrativ börda på landets kommuner då det med stor sannolikhet är en majoritet av kommunerna som inte alls har behov av en total bygglovplikt. Dessa kommuner måste då genomföra en planeringsprocess för att undanta aktuella områden från bygglovplikten. Knappast till nytta för någon. Däremot skapas ovisshet och fördröjning för företagen och det gagnar inte produktion och sysselsättning.

Med kommitténs förslag om utökad generell bygglovplikt följer att krav på rivningslov införs även i områden som inte omfattas av detaljplan. Även detta reserverar vi oss emot.

Det finns givetvis glest bebyggda områden utanför detaljplan med värden ur gestaltningsmässig och/eller kulturhistorisk synpunkt där ett större hänsynstagande är nödvändigt, områden som har en tydligare karaktär av offentliga rum. Här finns redan idag möjligheten att höja lovplikten genom områdesbestämmelser, och det ankommer på kommunerna att arbeta mer aktivt med detta planinstrument för att skydda och varsamt utveckla känsliga miljöer.

Kommittén väljer en modell som utgår från en hög nivå på lovplikten med möjlighet för kommunerna att sänka denna. Vi vidhåller det motsatta synsättet där grunden är relativt stora frihetsgrader för den enskilde, som kan begränsas där det är angeläget av varsamhetsskäl.

Reservation av Inga Berggren (m), Joakim Bergström (fp) och Annelie Enochson (kd)

Mindre avvikelser

Dagens tillämpning av ”mindre avvikelser” i bygglovshanteringen i planlagt område är inte enbart en styggelse. Land ska visserligen med lag byggas, och det finns inte minst rättssäkerhetsargument för att så långt möjligt följa gällande plan vid lovgivning. Den ”nya”, mer övergripande detaljplanen som förhoppningsvis blir verklighet genom kommitténs förslag, kan på sikt bidra till färre ”stela” planer. Det kommer dock under lång tid framöver finnas detaljplaner som är alltför låsta och inte rymmer tillräckligt med flexibilitet för verkliga behov.

Begreppet ”mindre avvikelser” bör i någon mån och så länge det inte medför olägenheter kunna medge två företeelser som inte är möjliga idag - dels annan användning, dels planenliga åtgärder på planstridiga byggnader.

Vi delar Plan- och byggutredningens förslag (SOU 1994:36) om att motverka funktionsuppdelningen i tätorter genom att öppna möjligheter att betrakta något fler avvikelser än för närvarande som förenliga med planens syfte. Ett möjliggörande av annan användning än den i planen förutsatta skulle kunna öppna för en mer blandad bebyggelse. Vi ser ett problem i alltför ensidigt utformade användningsbestämmelser i detaljplaner som låser användningssättet i onödan. Möjligheten att bo i lokal och/eller ha verksamhet i bostad, givetvis så länge det inte medför olägenheter för omgivningen och/eller bidrar till en annan karaktär på området än vad som kan förväntas, bidrar till en mer levande stadsmiljö. Detta bör PBL kunna hantera på ett bra, okomplicerat och rättssäkert sätt.

Vidare delar vi det förslag som diskuterats av kommittén men förkastats i sista stund om möjligheten att för ändamål som är planenligt använda och invändigt ändra byggnader som är placerade eller utformade i strid mot gällande planbestämmelser.

Varken planenliga eller planstridiga åtgärder får idag principutföras på byggnader eller fastigheter som strider mot gällande planbestämmelser. Det finns fall där bygglovsprövningen vid ändring av byggnader kan kompliceras av att byggnaden strider mot planer som är inaktuella, och där kommunens avsikter avspeglas av byggnaden snarare än av planen. Om åtgärden gäller en detaljplan som beslutats enligt PBL, eller om avvikelsen är för stor för att kunna förklaras vara mindre, kan bygglov inte ges ens för en planenlig

tillbyggnad eller ändrad användning, oavsett hur länge byggnaden funnits och avvikelsen varit etablerad och accepterad på platsen. Sådana planer bör givetvis ändras, men så sker inte alltid av olika skäl. Det leder till hinder som kan anses onödiga för åtgärder som kan anses lämpliga och i sig kan vara planenliga.

Planstridiga byggnader bör kunna ges bygglov för att inredas och användas för ett nytt ändamål, som är planenligt, t.ex. bostäder i ett kontoriserat gårdshus på mark utan byggrätt.

Reservation av Inga Berggren (m)

Sanktionssystemet

Enligt direktiven ska kommittén ta upp frågan om sanktionssystemets effektivitet och om det finns skäl att vidta förändringar i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen. Det har under arbetets gång visat sig att problematiken är komplex. Otillåtet byggande och andra överträdelser av PBL är av vitt skilda slag. Då kan det vara svårt att i hast konstruera bestämmelser som är fullt acceptabla. Min uppfattning är att det krävs en total genomgång och analys av sanktionsbestämmelserna. Att ”lappa och laga” i nuvarande system kan göra det än krångligare att tillämpa. Jag avvisar därför de förslag till smärre förändringar som föreslås och förordar i stället att denna översyn görs i särskild ordning.

Reservation av Agneta Börjesson (mp)

Rivningsplan

Jag anser till skillnad från kommittén att kravet på rivningsplan ska kvarstå antingen i PBL eller flyttas till miljöbalken. Genom att helt ta bort paragrafen och i stället hänvisa till miljöbalkens annorlunda text riskerar man förlora det konsekventa och planmässiga sättet att hantera byggavfall. Något som kan leda till mindre återanvändning och mindre återvinning. I dag regleras kraven i 9 kap. 2 a och 4 §§. Eftersom bygganmälningarna tas bort bör texten flyttas till 9 kap § 8 enligt förslag. Texten bör kompletteras med. ”*En särskild plan över hur rivningsmaterialet hanteras – rivningsplan - skall lämnas in.*”

Reservation av Owe Hellberg (v)

Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Av betänkandet framgår det tydligt att annan lagstiftning och regelverk som påverkas av förändringar i PBL bör ses över. Det föreslås dock ingen ändring av nuvarande lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL) vilket jag anser nödvändigt för att utveckla byggandet och boendet i en långsiktigt hållbar riktning.

Byggnadsnämndens informationsskyldighet

I 11 kap. 2 § bör ett tillägg göras: *sådana anläggningar inom kommunen som kan påverka människors miljö och hälsa*. För att informera, om någon begär det, ska kommunen lämna skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning. Genom bygglovshanteringen får kommunen kännedom om många anläggningar som kan oroa människor, sådana som de vill undvika när de bygger eller vill bosätta sig på en plats. Det kan gälla mobilmaster, basstationer för mobiltelefoni med mera. Genom det föreslagna tillägget i paragrafen, så ges det möjlighet i motivtexten att ge skyldighet för kommunerna att lämna ut sammanställningar över sådana anläggningar som skapar oro.

Närvarorätt vid byggsamråd

Jag anser att också organisationer för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska beredas tillfälle att närvara vid byggsamrådet enligt 9 kap. 4 §. Den nya mer sammanhållna bygglovsprocessen med utökade krav på att se till att lagstadgade samhällsintressen tillgodoses, kommer förhoppningsvis leda till att tillgänglighetsfrågorna bevakas på ett bättre sätt. Jag tycker ändå att det är viktigt att handikapporganisationerna får närvarorätt på byggsamråden. Det ger ytterligare fokus på tillgänglighetsfrågan för en bättre tillgänglighet och för att undvika onödiga konstruktionsfel.

Tidsbegränsade bygglov

Kommittén föreslår att det ska införas en möjlighet att få tillfälliga bygglov i fem år i vissa fall, 8 kap. 14 §. Jag anser inte att det ska införas tillfälliga bygglov i fem år för åtgärder som inte uppfyller alla krav i 11 §. Jag menar att det är otillfredsställande att ge bygglov utan att viktiga tekniska egenskapskrav ingår. Att ge avkall på t.ex. energikrav m.m. sänder felaktiga signaler utifrån målet om ett ekologiskt hållbart byggande.

Kapitel 11 Samordning mellan PBL och annan lagstiftning

Reservation av Inga Berggren (m)

Samordning av PBL och miljöbalken

Kommitténs förslag om att ge bättre möjligheter att samordna PBL och miljöbalken i avsikt att undvika dubbelarbete kan i sig framstå som vällovligt.

Jag är dock inte beredd att tillstyrka de av kommittén presenterade förslagen om samordning av följande skäl.

Som huvudsaklig motivering till att jag har svårt att ställa mig bakom förslagen till samordning är att PBL och miljöbalken har olika syften. Miljöbalken syftar till att skydda omgivningen mot störningar från miljöfarlig verksamhet medan PBL främst syftar till att skydda det område som prövas från störningar från omgivningen.

Redan i kommitténs delbetänkande SOU 2004:40 Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation beskrev jag i ett särskilt yttrande min tveksamhet. Min uppfattning om att innan förslag om samordning eller ny instansordning tas fram borde en grundläggande diskussion äga rum huruvida en sammanslagning av de båda parallellt gällande regelverken eller inte var aktuell. Även borde långsiktiga konsekvensanalyser av en eventuell sammansmältning av lagsystemen genomföras innan man överhuvudtaget kunde förorda ett alternativ framför ett annat som lämplig prövningsordning. Angående instansordningen för överklagande av PBL-ärenden, se reservationen gemensam med ledamoten Joakim Bergström (fp).

Ärenden som tydligt visar effekterna av kommitténs förslag till samordning, är de som angår lokalisering av vindkraft. Enligt min

uppfattning verkar förslagen i riktning mot att de allmänna intressena, i det här fallet statens för tillfället rådande intresse att bygga ut vindkraften, får förtur. De föreslagna bestämmelserna kan komma att användas så att negativa konsekvenser för exempelvis landskapsbild och närboende uppstår. Ska en samordning av handläggningen genomföras med syftet att undvika dubbelarbete ska den göras på sätt som inte åsidosätter den enskildes rätt framför det allmännas och exploatörers intresse.

Kommitténs förslag om att skärpa detaljplanekravet då en anläggning tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar bedöms utifrån den sammanlagda effekten av etableringarna är ett steg i rätt riktning. När det gäller enstaka vindkraftsanläggningar borde lagstiftningen skrivas tydligare, dvs. med krav på detaljplan. Därmed ges närboende och sakägare även i dessa fall möjlighet att hävda sin rätt.

Då det gäller skrivningar i betänkandet om buller och andra störningar räcker det inte att hänvisa till generella föreskrifter utifrån ”schablonartade beräkningar”. Istället måste verkligheten i det enskilda fallet råda. Jag framhärdar och upprepar vad jag förfäktat tidigare (bl.a. i Kommitténs rapport 2003 Främjande av el producerad från förnybara energikällor) att nationella minimiregler för respektavstånd mellan bebyggelse och vindkraftverk samt en särskild gränsvärdesnorm för buller från vindkraftverk bör tas fram.

Reservation av Joakim Bergström (fp)

Samordning mellan bygglov och inte anmälningspliktiga verksamheter

Kommittén lägger en rad förslag om att samordna prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken handläggningsmässigt och tidsmässigt. De fall som räknas upp är sådana då en prövning i förväg behöver ske av en anläggnings eller verksamhets tillåtlighet enligt båda lagsystemen. Med ett undantag – anläggningar som kräver bygglov men *inte* (min kursivering) anmälan enligt miljöbalken. I dessa fall, för verksamheter som ”i princip kan vara miljöstörande” föreslås att byggnadsnämnden inför en bygglovsprövning alltid ska höra kommunens miljöansvariga nämnd. Jag reserverar mig mot detta. Dels är det enligt min mening väsentligt att samordningssträvandena koncentreras till de fall då det enligt regelverken krävs någon form av prövning. Krävs ingen anmälan enligt miljöbalken

finns inget samordningsbehov. Dels torde det i många kommuner i praktiken redan idag föras en dialog om dylika lov- och tillståndsärenden mellan de förvaltningar och nämnder som hanterar samhällsbyggnadsfrågor. Nya onödiga regler bör i det längsta undvikas.

Kapitel 12 Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning

Reservation av Inga Berggren (m), Annelie Enochson (kd) och Åke Sandström (c)

Tidsfrister för handläggning

Ett av syftena med en förändrad PBL är önskemålet om en mer effektiv planprocess. Det kan enligt vår mening göras förbättringar i förslaget från kommitténs majoritet, genom att tidsfrister införs för handläggningen av ett planärende. Det har under senare år blivit allt vanligare att privata exploatörer inkommer till kommunerna med genomtänkta förslag som de vill att kommunen ska ta ställning till, men som blir liggande utan beslut under mycket långa perioder. Det är viktigt att den demokratiska processen får ta tid men det är inte rimligt att exploatörer ska få vänta år för att få ett besked om huruvida deras förslag kan utmynna i en detaljplan. Norge har infört tidsfrister både för bygglov och planärenden. Vi anser att en modell som bygger på det norska systemet bör införas i Sverige vad gäller tidsfrister för planärenden och avseende en minskning av planavgiften när tidsfristen inte hålls.

Reservation av Inga Berggren (m)

Miljöorganisationers talerätt

Rätten att komma till tals i de ärenden man är berörd är en viktig princip. Som enskild berörd har man under vissa omständigheter möjlighet att överklaga beslut om detaljplan eller områdesplan. Kommitténs förslag att vissa miljöorganisationer enligt PBL ska få rätten att överklaga beslut av detaljplaner anser jag är att gå för långt. Jag ifrågasätter starkt opersonliga organisationers möjlighet att kunna överklaga planer och bygglov. Ska man som medlem i en organisation ges ytterligare ”en röst”? Därutöver kan ett sådant förslag uppfattas som orättvist mot andra organisationer med följd

att även dessa ställer mer eller mindre berättigade krav på talerätt. Det verkar dessutom ologiskt att en typ av organisation t.o.m. utan lokal anknytning favoriseras och ges en rätt som andra inte har.

I mina överväganden har jag också efter bästa förmåga sökt tolka de olika EG-direktiv som tar upp vikten av miljökonsekvensbeskrivningar i olika sammanhang. Därtill har jag sökt greppa Århuskonventionen och EG-direktivet om allmänhetens deltagande och dess krav ur ett miljöperspektiv. Min ståndpunkt förblir att jag inte kan biträda kommitténs förslag om att också i PBL ge vissa miljöorganisationer rätten att överklaga vissa utpekade åtgärder.

Reservation av Agneta Börjesson (mp)

Miljöorganisationers talerätt

Ett sätt att förstärka den gröna sidan av uthållig utveckling är att vidga talerätten för miljöorganisationer. Den nivå som majoriteten i kommittén har valt att lägga sig på är den lägsta tänkbara enligt Århuskonventionen. Samtidigt inskränks överklagandemöjligheterna i förslaget till ny lagstiftning. Detta samtidigt som direktiven talar om att medborgarinflytandet ska stärkas. Det finns inget som talar för överutnyttjande av talerätten eftersom dessa organisationer har begränsade resurser och måste prioritera inom sig. Däremot talar allt för att besluten kan komma att bli bättre om talerätten istället utökas något. Min bedömning är att fler miljöorganisationer bör få talerätt och att rätten ska ges vid samtliga ärenden enligt PBL. I likhet med den reservation som lämnats då frågan behandlats i miljöbalken anser jag att gränsen för att en miljöorganisation ska få talerätt bör gå vid 1 500 medlemmar.

Reservation av Owe Hellberg (v)

Barns rätt att komma till tals

I 11 kap. 4 § bör följande tillägg införas: *Inom kommunen ska en ansvarig tjänsteman utses för att särskilt ta tillvara barnens rätt i planeringen.* Detta för att stärka barnens rätt i planeringen, något som lagen inte tillförsäkrar idag. Modellen finns redan i Norge och den norska modellen bör prövas även här.

För att ytterligare förstärka barnens intressen, så säkerhetskraven skärpas retroaktivt för bostäder byggda före 1973 och ombyggda före 1976. Här gäller inte dagens säkerhetsvillkor för fönster, balkongdörrar med mera. Det berör främst bostäder byggda i det så kallade miljonprogrammet – bostäder som främst de ekonomiskt mest utsatta barnfamiljerna är hänvisade till. Deras säkerhet bör vara likvärdig andra barns villkor.

Handikappades rätt att komma till tals

Handikapporganisationer bör ges talerätt. Sverige har utifrån krav i EU-rättslagstiftningen, gett miljöorganisationer talerätt i miljöbalksärenden. Detta har visat sig falla väl ut och dessa organisationer har tillfört kunskap och kompetens i de ärenden där talerätten nyttjats. I förslaget till förändrad PBL-lagstiftning, föreslås en liknande talerätt att gälla. Det är bra att miljöfrågan sätts i fokus, men jag anser att tillgängligheten i detta avseende bör ges samma dignitet. Handikapporganisationerna har naturligtvis motsvarande kompetens i tillgänglighetsfrågor, som miljöorganisationerna i miljöfrågor.

Kapitel 13 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Reservation av Inga Berggren (m) och Joakim Bergström (fp)

Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Kommittén föreslår en ny instansordning för PBL-ärenden, som föreslås överprövas i länsstyrelserna och därefter i plan- och miljödomstolar med en plan- och miljööverdomstol som sista instans. Vi reserverar oss till förmån för det andra alternativ som kommittén tittat på under utredningen - en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätterna som första överprövande instans. Argumenten för detta utvecklas nedan, och kan sammanfattas enligt följande:

- Strukturen att allmänna förvaltningsdomstolar överprövar myndighetsbeslut behålls. Regeringsrätten kan även framöver svara för praxisbildningen.
- Ett borttagande av länsstyrelserna som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede.

Länsstyrelsernas roller enligt PBL kan renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

- ”Miljödomstolsalternativet” innebär en alltför långtgående samordning av PBL och miljöbalken som begränsar framtida vägval utan att konsekvenserna på lång sikt utretts. Vinsterna av en samordning är dessutom i dagsläget inte tillräckligt stora för att motivera en sådan.

PBL och miljöbalken är parallella regelverk

Miljöbalken och PBL är i dag parallella regelverk som hanterar markanvändningsfrågor. Samtidigt som lagarna har flera beröringspunkter finns det viktiga skillnader, främst i de grundläggande synsätten på planerings- och bebyggelsefrågor å ena sidan och miljöfrågor å andra sidan.

PBL är en lagstiftning för utveckling av samhällsbyggandet. Planeringsfrågor hanteras utifrån vad som anses vara en lämplig markanvändning, och bygger på att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Överväganden enligt PBL är till stor del av politisk karaktär, där olika allmänna och enskilda intressen vägs mot varandra i en politisk process och där tyngdpunkten i arbetet ligger på den kommunala nivån. Det är planeringsprocessen i sig som är det centrala och miljökraven en av många aspekter som ska vägas in i planeringsarbetet.

Miljölagstiftningen utgår från att skyddet för den gemensamma miljön kräver att det sätts gränser för handlingsfriheten. Inslaget av så kallade stoppregler - bestämmelser som sätter mer eller mindre absoluta gränser för vad som är tillåtet - är betydligt större i miljöbalken än i PBL. I miljöbalken är inslaget av politiska överväganden mindre. I stället dominerar tekniska, naturvetenskapliga och rättsliga frågor. Miljöfrågorna har vuxit fram utifrån insikten att det i vissa avseenden krävs mera absoluta ramar för eller begränsningar av handlingsfriheten, som måste bestämmas på en mera överordnad nivå. Miljömål och hållbarhet är i centrum och markanvändningsplaneringen ett instrument i arbetet för en hållbar utveckling.

De två alternativa vägval som kommittén resonerat kring i frågan om samordning mellan PBL och miljöbalken är antingen att försöka behålla dessa som två olika parallella lagsystem med olika inriktning och syften, eller att genom en aktiv samordning successivt

smälta samman lagsystemen. Kommittén har valt att gå den senare vägen.

PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk

Vi menar att det finns principiella invändningar mot att i denna utredning förorda en samordning av överprövningen av PBL- och miljöbalksärenden i en gemensam instansordning.

I kommitténs betänkande sägs (våra kursiveringar) att det ”i detta skede inte är aktuellt med någon sammanslagning av regelverken. Istället bör samordningen enligt kommitténs bedömning ske stegvis”. Vidare sägs att

> Så länge de materiella reglerna (i PBL och miljöbalken, vår anm.) är olika kan det därför finnas skäl att ha olika bestämmelser rörande rätten att överklaga beslut.

Som vi läser texten, och i övrigt uppfattar kommitténs strävan synes den vara att genom små, stegvisa reformer låta lagsystemen närma sig varandra utan att tydligt uttala ett slutmål. PBL-kommittén har inte haft i uppdrag att utreda en sammanslagning av PBL och miljöbalken. Därför bör kommittén heller inte föreslå förändringar som, om än mycket försiktigt och inte på något vis bindande, pekar mer eller mindre oåterkalleligt i den riktningen genom att ”successivt smälta samman lagsystemen”.

Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet eller en ordentlig genomlysning gjorts av långsiktiga konsekvenser av en successiv sammansmältning av lagsystemen bör kommittén inte ta för många steg i den riktningen med konsekvensen att framtida handlingsfrihet begränsas.

Vi befarar att en samordnad överprövning i de tidigare miljödomstolarna är ett steg som indirekt öppnar för en framtida samordning av materiella regler. För att behålla manöverutrymme i utvecklingen av och värnandet av PBL som en avvägningslagstiftning, är vårt förslag att de förändringar som sker av överprövningen bygger på och utvecklar dagens system, till exempel genom det kommittén valt att kalla förvaltningsdomstolsmodellen.

Förvaltningsdomstolsmodellen innebär att länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstans

Den strävan som finns inom domstolsväsendet att renodla prövningssystemen genom att bland annat successivt avveckla specialdomstolar och förskjuta tyngdpunkten i dömandet till första instans bör även genomsyra en utveckling av instansordningen för PBL-ärenden.

I strävan efter en snabb process och få instanser är den dubbla prövningen på länsnivå – i länsstyrelserna och länsrätterna - tveksam ur ett PBL-perspektiv. Efter den instansordningsreform som genomfördes i mitten av 1990-talet flyttades tyngdpunkten i dömandet till länsrätterna. Det vore olämpligt att ta bort dessa som överprövningsinstanser, inte minst då kravet på prövningstillstånd knappast skulle kunna upprätthållas om kammarrätten blir första domstolsinstans.

För att i detta alternativ uppnå önskemålet om en kortare instanskedja i PBL-målen och en snabbare hantering bör därför länsstyrelserna tas bort som överprövningsinstanser. Det skulle leda till kortare instanskedja för byggloven och andra beslut enligt PBL som i dag prövas i domstol och överklagas som förvaltningsbesvär.

När länsstyrelserna tas bort som överprövningsmyndigheter utkristalliseras en enklare och mer enhetlig ordning i förhållande till den ordning som normalt gäller för överprövning av förvaltningsbeslut, det vill säga från en myndighet direkt till domstol. I dag är det i andra sammanhang ovanligt med överprövning av länsstyrelser innan domstolsprövning.

Andra fördelar med lösningen är att domstolarna har regler om muntlig förhandling, demokratiskt tillsatta nämndemän och ingen roll i de tidigare prövningarna. Länsstyrelsernas roller enligt PBL kan renodlas till samråd, tillsyn och kontroll och dessa roller förhoppningsvis stärkas.

Fördelar med en fortsatt prövning i förvaltningsdomstolar

En prövning i förvaltningsdomstolar efter ett borttagande av länsstyrelserna ur prövningskedjan har flera fördelar.

Strukturen att allmänna förvaltningsdomstolar överprövar myndighetsbeslut behålls. Genom att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna avgöra i princip samtliga PBL-ärenden även fortsättnings-

vis behålls den struktur som gäller som huvudprincip – att myndighetsbeslut överklagas till dessa domstolar. Den nuvarande uppdelningen mellan de olika domstolsslagen kan på så sätt behållas.

De allmänna förvaltningsdomstolarna har redan erfarenhet av PBL-ärenden och den föreslagna modellen innebär således ingen förändring när det gäller vad domstolarna har att pröva materiellt sett. Spridningen av målen över landet är bättre i förvaltningsdomstolslösningen än i miljödomstolslösningen

Ett borttagande av länsstyrelserna ur överprövningsorganisationen för att undvika dubbla prövningar på länsnivå innebär att rätten till domstolsprövning säkras i ett tidigare skede. Därmed uppfylls Europakonventionens krav i ett tidigare skede än i dagsläget. Genom att föra bort överprövningarna från länsstyrelserna kommer dessa ha möjlighet att stärka sina uppgifter som samrådsparter och utövare av tillsyn och kontroll. Principen att tyngdpunkten i dömandet ska ligga i första instans, det vill säga i länsrätt, behålls.

Eftersom det kommer att krävas prövningstillstånd för prövning i två av de tre överprövande instanserna kommer handläggningstiden förhoppningsvis bli något kortare i detta alternativ än det alternativ som innebär en prövning i miljödomstolarna. Dessutom kommer sista instans, Regeringsrätten, vara en renodlad prejudikatinstans.

Slutligen är inte samordningsfördelarna med miljöbalken betydande. Kommittén konstaterar i betänkandet att

> Det bör poängteras att behovet av samordning av hanteringen av frågorna som ska prövas enligt PBL och enligt miljöbalken inte är dominerande vid dagens prövningar och inte självständigt ett bärande skäl för en samordning.

Det kan då ifrågasättas om en så omfattande reform som miljödomstolsalternativet innebär verkligen bör sjösättas innan de långsiktiga konsekvenserna utretts ordentligt, och det långsiktiga målet formulerats.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Inga Berggren (m), Joakim Bergström (fp), Annelie Enochson (kd) och Åke Sandström (c)

Inledning

Vi anser att kommittédirektiven saknat en tydlig ambition att se över plan- och bygglagen i syfte att avreglera och förenkla för den enskilde, såväl privatpersonen som näringsidkaren. Ovanifrånperspektivet har gått före underifrånperspektivet, och de nog så viktiga allmänintressena har i för stor utsträckning vägt över gentemot enskilda intressen.

Dessutom har direktiven varit för omfattande och därtill styrande. Med förtur skulle lämnas förslag på hur EG-direktivet om miljöbedömningar avseende vissa planer och program skulle införlivas i svensk lagstiftning. Direktivet om främjande av el producerad från förnybara energikällor skulle utvärderas och en rapport överlämnas till regeringen också med förtur. Tilläggsdirektiv om ”källsortering” har getts under arbetets gång.

Därmed har det viktiga arbetet att se över och utvärdera plan- och bygglagen i stort sinkats. Vi anser att tiden därav blivit alltför knapp för att vi ordentligt skulle kunna utvärdera och se över PBL i alla de delar som vi anser vara nödvändigt.

Hållbar utveckling

I 3 kap. diskuteras PBL mot bakgrund av och i förhållande till begreppet ”hållbar utveckling”. Vi vill beskriva vår syn på hållbar utveckling på följande sätt. Syftet med politiken bör vara att skapa ett samhälle där var och en vill och kan ta ansvar för sitt eget liv. Det ansvaret gäller inte bara en själv utan också hur man påverkar både andra människor och kommande generationer. Vi är alla förvaltare av jorden. Ett hållbart samhälle byggs av individer som ser och tar sitt ansvar för framtiden både i smått och stort.

Den enskilt viktigaste förutsättningen för en hållbar utveckling är demokrati och då inte bara demokrati ur dess mer uppenbara aspekt med demokratiska val och demokratiska institutioner. Utan demokrati ur ett djupare perspektiv som inkluderar likhet inför la-

gen, yttrandefrihet, respekt för individens okränkbarhet, alla människors lika rättigheter – men också lika skyldigheter – och inte minst delaktigheten i samhället.

Vi tror på det personliga ansvaret. I det personliga engagemanget och ansvarstagandet ligger mycket av nyckeln till en hållbar utveckling. Här är skyddet av äganderätten och värnandet om marknadsekonomin centralt. Vi tror på att varje enskild individ har ett ansvar för framtiden. Med det personliga ägandet kommer också det personliga ansvaret att förvalta det man äger för ens egen men också andras framtid. I ett hållbart samhälle går ägandet hand i hand med ansvaret att förvalta det man äger.

Vi tror på hållbar tillväxt. Vi är framtidsoptimister. Vi tror på att teknikutveckling och tillväxt är förutsättningarna för ett bättre och mer hållbart samhälle. Det krävs dock att vi genom gemensamma demokratiska beslut sätter upp ramarna för samhället. Genom olika styrmedel som både omfattar lagstiftning och ekonomiska verktyg anser vi att man kan bygga en politik för hållbar tillväxt, där god ekonomisk tillväxt och bättre miljö samverkar – och är varandras förutsättningar.

Äganderätten

Vi har under arbetets gång på olika sätt sökt belysa vikten av att vederbörlig hänsyn tas till äganderätten och enskildas intressen. Därför vill vi i detta särskilda yttrande åskådliggöra äganderättens nuvarande ställning.

Äganderätten har två dimensioner – besittningsskydd och förfoganderätt. Inom dessa finns en glidande skala från full förfoganderätt och dispositionsfrihet till ingen alls. När rättigheten upphör att vara äganderätt, finns det ingen enhetlig uppfattning om. Europakonventionens regler om skydd för äganderätten kan dock anses vara en internationell godtagbar minimistandard.

1995 inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt. Genom denna fick Sverige för första gången en grundlagsfäst principiell regel om att den enskildes rätt till sin egendom ska lämnas okränkt. (2 kap. 18 § regeringsformen).

Konventionen slår fast att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och som framgår av allmänna folkrättsprinciper. Något skydd

för egendom bestående av fordringar och immateriella tillgångar finns dock inte utsagt i regeringsformen.

Det borde vara angeläget att regeringsformen innehöll en regel som står i full samklang med Europakonventionen. Inskränkningar i äganderätten får endast ske i klart angivna fall och då med full ersättning till den enskilde.

Ändringen av grundlagsskyddet som genomfördes 1995 omfattade dock inte rätten till full ersättning när äganderätten utsläcks eller inskränks på grund av ”angelägna allmänna intressen”. I våra nordiska grannländer finns denna rätt inskriven i grundlagen vilket innebär att Sverige idag har det svagaste ägandeskyddet i Norden.

Ägandet med förfoganderätt är en positiv kraft för hållbar utveckling, välstånd och trygghet. Denna rätt behöver inte vara absolut. Den regleras inte bara genom juridiska regler, utan även av sociala normer. Begränsningen i förfogandet gäller framför allt att den inte får inkräkta på en annan persons rätt. Det är alltså inte rätten att äga i sig själv det är fråga om. Innebörden är inte specificerad förrän förfoganderätten är klarlagd. Det är t.ex. en stor skillnad på äganderätten till en tomt beroende på om den får bebyggas eller inte. I äganderätten ingår också rätten att fritt överlåta egendomen och att tillgodogöra sig dess avkastning och dess bytesvärde eller försäljningsvärde.

Vi anser att äganderättens utformning är av fundamental betydelse för marknadsekonomin så att den ger den av oss önskade utvecklingen. Vi hälsar därför med tillfredsställelse resonemangen kring tillväxtens betydelse för ekonomisk utveckling som resulterat i förslaget till lagtext i 2 kap. 1 § ”En god ekonomisk tillväxt och lämplig utveckling för olika verksamheter ska underlättas.” Vi välkomnar dessutom att kravet på proportionalitet nu förtydligas i beslutsfattande enligt PBL.

Även om direktiven inte gett kommittén i uppdrag att ta upp frågan om ersättningsregler vid expropriation anser vi att det dessutom hade varit ett ypperligt tillfälle att i vart fall påminna om att bostadsutskottet i betänkande 2003/04:BoU5 beställde en utvärdering av hur dessa regler fungerar och om de leder till rimliga resultat för den enskilde.

En plan- och bygglag som tar större hänsyn till enskilda intressen

En förändrad plan- och bygglagstiftning bör skrivas och motiveras så att den i sig inte förhindrar en positiv utveckling utan ger möjligheter till en sådan. Det behövs ett större hänsynstagande till enskildas intressen.

Vid avvägningar mellan enskildas intressen, för företagandet viktiga intressen och allmänna intressen måste tydlighet eftersträvas. Ofta beskrivs nyttan av miljö- och naturvårdsåtgärder, och därav följande möjlighet till ökad turism och rekreation samtidigt som konsekvenserna för enskilda glöms bort.

Den starka betoningen på det allmännas bästa är enligt vår uppfattning alltför framträdande. Det bortses från att ”det allmänna” består av individer. Bygg- och planområdet bör generellt inte tillföras fler – utan färre - styrmedel för politiker och myndigheter. Det handlar i stor utsträckning om rättssäkerhet.

Att exakt ange hur lagtexter ska utformas för att ge uttryck för dessa våra grundläggande utgångspunkter är ett för omfattande arbete som vi inte mäktat med inom ramen för denna utredning. Därför är det inte fruktbart att peka ut alla paragrafer där vi inte till fullo håller med om formuleringar och ordval. I vår gemensamma reservation tar vi dock upp några punkter där vi direkt går emot de lagda förslagen och kortfattat motiverar varför.

Lovplikt för anläggningar

Kommittén delegerar till regeringen att i föreskrifter ange vilka anläggningar som ska kräva bygglov och om undantag från bygglovsplikten, och för i betänkandet ett resonemang kring anläggningar av mindre format eller begränsad betydelse. Som exempel på sådana nämns murar och plank, altaner, bryggor och pooler.

Vi vill anföra att de flesta av denna typ av anläggningar även fortsättningsvis bör vara bygglovsbefriade såvida de inte ligger närmare än 4,5 meter från tomtgräns och inte genom exempelvis sin storlek och omfattning på annat sätt medför betydande olägenheter för främst grannar.

Särskilt yttrande av Inga Berggren (m), Annelie Enochson (kd) och Åke Sandström (c)

Ett kommunalt strandskydd

Strandskyddet är viktigt för att värna värdefulla strand- och skärgårdsmiljöer. Fria stränder har ett stort allmänt intresse, men det är även viktigt att kunna skapa attraktiva och lättillgängliga boende- och rekreationsmiljöer. Bebyggelse nära stränder kan vara positivt. I många fall skapas strandnära bebyggelse med bryggor eller gångstråk närmast vattnet som blir attraktiva miljöer både för de boende och allmänheten. Det är också av vikt att näringslivet i skärgården ska kunna utvecklas om man vill bibehålla en levande skärgård och upprätthålla sådana verksamheter som till sin natur måste ligga vid vattnet. De som är bäst lämpade att avgöra strandskyddets omfattning är därför kommunerna själva.

Plan- och bygglagen bygger på det kommunala självstyret där det är kommunens ansvar att bestämma användningen av sina mark och vattentillgångar. Det kan därför synas märkligt att just när det gäller strandskyddet så är det länsstyrelserna som är beslutande enligt miljöbalken, om de inte delegerat beslutanderätten till kommunerna, och att det är Naturvårdsverket som är tillsynsmyndighet. När nu plan- och bygglagen genomgår en översyn hade det varit lämpligt att ge strandskyddet en behandling som liknar övrig mark och att det kommunala självstyret fått råda även här. Det skulle innebära att länsstyrelserna blev tillsynsmyndighet medan kommunerna gavs beslutanderätten.

Särskilt yttrande av Inga Berggren (m) och Joakim Bergström (fp)

Bullernivåer och bostadsbyggande

I direktiven till PBL-kommittén står uttryckligen att kommittén ska

> utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för (…) byggande av bostäder (…).

I flera av våra större städer finns en stor efterfrågan på såväl bostäder som mark att bebygga. PBL är en avvägningslagstiftning som

ska möjliggöra en god bebyggd miljö i avvägning mellan enskilda och allmänna intressen och mellan olika allmänna intressen. En vanligt återkommande konfliktsituation är den mellan ekologiska hänsyn och sociala/ekonomiska hänsyn. I Stockholm har politikerna i planeringen av ny bebyggelse i stor utsträckning undvikit att offra skyddsvärda grönytor och naturområden, för att istället förtäta befintlig bebyggelse.

En stor del av denna bebyggelse stöter nu på motstånd genom riktvärdena för buller. Riksdagsbeslut om riktvärden och tolkningar av Boverket hur dessa ska tillämpas leder till dramatiska konsekvenser.

I Stockholm kan resultatet bli att uppåt hälften av de nya bostäder som just nu planeras kommer att få stoppas. Om reglerna skulle tillämpas på den befintliga bebyggelsen i Stockholms innerstad innanför tullarna, en attraktiv boendemiljö där en kvarts miljon människor bor, skulle uppskattningsvis 80 procent av dagens bostadsbebyggelse vara olaglig. Det blir absurt när reglerna så tydligt krockar med verkligheten. Dessa regeltolkningar hotar även många andra kommuner där det planeras för bostäder i attraktiva lägen – i gamla hamnområden, i citykärnor och nära järnvägsstationer.

Samhället har ett ansvar att skapa normer och goda boendemiljöer. Men olika boendemiljöer har fördelar och nackdelar. När bostadsbebyggelse planeras måste olika faktorer vägas samman. Även olika miljömål kan ibland kollidera. Tät bebyggelse har många fördelar ur miljösynpunkt, som att det går åt mindre energi för uppvärmning och transporter. Å andra sidan alstrar många människor och verksamheter på samma ställe mer ljud. Det är ogörligt att låta en enda parameter, i detta ifall bullernivå, bli helt utslagsgivande.

Samhällsplanering innebär en avvägning i målkonflikter mellan olika intressen. Det ovan redovisade synsättet på buller innehåller ingen sådan avvägning. Det bör rimligen vara möjligt att bygga nya bostäder i attraktiva, centralt belägna miljöer. Bättre miljömässiga helhetslösningar i form av mindre transportarbete, bättre hushållning med energi, vinsten av att inte behöva exploatera grönområden, samt tekniska lösningar för att stänga ute eventuellt buller bör ibland kunna väga upp det faktum att vissa riktlinjer överskrids.

PBL-kommittén har vid några tillfällen berört frågan om när miljökvalitetsnormer och andra riktvärden kommer i konflikt med behovet av nya bostäder. Kommittén konstaterar i betänkandet

(avsnitt 3.11.2) att det vore önskvärt att i PBL införa motsvarande möjligheter till kompensationsåtgärder vid överskridande av miljökvalitetsnormer som ges enligt miljöbalken, och framhåller att frågan om miljökvalitetsnormers reglering i PBL behöver utredas särskilt samt att detta bör ske snarast.

Detta är bra. Vi vill utöver detta framhålla vikten av att en sådan utredning särskilt tar i beaktande det ovan anförda om möjligheten att planera för bostadsbebyggelse i tät stadsmiljö.

Särskilt yttrande av Inga Berggren (m)

Ändring av detaljplan under genomförandetiden

Alltsedan PBL:s tillkomst har kritik riktats mot bestämmelserna om genomförandetider för detaljplaner. Den allvarligaste invändningen är att de innebär en oacceptabel inskränkning av äganderätten. Kommunerna ges en möjlighet att utöva en icke godtagbar och inte heller nödvändig kontroll av markanvändningen. När det nu diskuteras möjligheter till ändringar av detaljplan under genomförandetiden vill jag därför redovisa min grundläggande syn. Även om det i vissa fall av oförutsedda händelser och ändrade förutsättningar kan anses rimligt att komplettera gällande bestämmelser vill jag starkt understryka att fastighetsägares grundläggande rättigheter inte får inskränkas. Viktigt att påtala är också att den kompletteringen som sker inte får motverka ursprungssyftet med detaljplanen.

I sammanhanget vill jag också ge min syn på lagtexten i 5 kap. 11 § ”Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.” Med en sådan bestämmelse kan den enskildes rätt utsläckas på ett alltför enkelt sätt utan att vederbörande kan tillgodogöra sig värdet av sin egendom. Att upphäva en plan utan att ersätta med en ny är inte heller godtagbart för sakägarna.

Plangenomförande

Samhällsutvecklingen bör leda till att regelsystemen också förändras. Marknadsorienteringen av bostadsbyggandet har slagit igenom från ett utbudsstyrt till ett efterfrågestyrt bostadsbyggande. Risker och ansvar fördelas på annat sätt än tidigare. För att byggande ska

komma till stånd krävs att regelverket är transparent, konsistent och har sådan varaktighet att tilltänkta byggherrar kan och vågar satsa på det byggande som efterfrågas.

Min uppfattning är att kommitténs förslag på en del punkter därför borde sett annorlunda ut för att i tillräcklig omfattning uppfylla dessa krav. Tidsfrister för handläggning av planer bör införas och regler för användningen av exploateringsavtal bör tas fram. Kommittén borde skickat en beställning till regeringen om att reglerna för exploateringsavtal bör utredas istället för den defensiva formuleringen att denna fråga ansetts ligga utanför kommitténs uppdrag.

Jag anser också att kommittén borde varit ännu tydligare då det gäller att även detaljplaner ska vara översiktliga. Det borde anges att en detaljplan i normalfallet ska vara just översiktlig och åtföljas av en redovisning där byggrättens storlek, hustyp m.m. anges. Bestämmelserna för program i detaljplan blir alltför otydliga när man skriver att program ska tas fram eller samråd genomföras ”under vissa förutsättningar” eller ”helt i överensstämmelse med en aktuell översiktsplan” Varför inte ta bort kravet på program helt och hållet då detaljplan tas fram?

Särskilt yttrande av Agneta Börjesson (mp), Annelie Enochson (kd) och Åke Sandström (c)

Lågstrålande zoner

Regeringen gav fyra mobiltelefonoperatörer genom Post- och telestyrelsen (PTS) i december 2000 tillstånd att bygga ut nät för tredje generationens mobiltelefoni Tillstånden var gratis, och kravet på motprestation från det offentliga var att nätet ska ge mer än 99,8 procent av befolkningen tillgång inom högst tre år. Detta har medfört att Sverige nu har fullt av mobilmaster då inga krav från statsmakten ställdes på en samordning mellan de olika operatörerna. Eftersom systemet ännu inte är helt utbyggt trots att tidsfristen löpt ut så är det viktigt att kommunerna får möjlighet att i plansystemet kunna markera områden där inga mobilmaster eller antenner får uppföras, s.k. lågstrålande zoner. I takt med den senaste 3G-utbyggnaden har många människor blivit oroliga för ökad strålning i samhället och därmed hälsa och säkerhet. Det är viktigt att ta människors självupplevda hälsa och oro på allvar. Därför bör man i PBL ge lagstöd för kommunerna att inrätta lågstrålande zo-

ner. Det finns kommuner som i sin översiktsplanering gör så idag. Men trots kommunens beslut finns inget reellt skydd eftersom kommunen ej har rätt att neka bygglov ens i en lågstrålande zon.

Särskilt yttrande av Agneta Börjesson (mp)

Transportplaner

Samhällsutvecklingen under de senaste decennierna har gått mot ett allt ökat bilberoende. Detta får en rad negativa konsekvenser, exempelvis buller, avgaser och inte minst minskad folkhälsa på grund av minskad vardagsmotion. Kommittén har inte tagit upp idéer om hur bilberoendet kan minskas. Detta trots att det finns uppdrag i direktiven som talar om hållbar utveckling och transporter samt att kommittén konstaterar att bilberoendet har ökat i takt med t.ex. externhandelsetableringar. Ett sätt som påtalats av Vägverket (”Klimatstrategi för vägtransportsektorn”) är att ge kommunerna stöd för transportsnål planering genom krav på transportplaner. Förslaget att underlätta för kommunerna att ställa krav på transportplaner vid nyetablering behöver komplettera utredningen enligt min bedömning. Jag föreslår därför att 5 kap. 7 § (enligt den idag gällande lagen) kompletteras med en ny punkt som ger möjlighet för kommunen att skriva in krav på transportplaner i detaljplaner för transportgenererande verksamheter.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Sedan miljökonsekvensbeskrivningar införts i svensk lagstiftning har mycket hänt. Däremot är de olika miljökonsekvensbeskrivningarna fortfarande av mycket skiftande kvalitet. Det behövs därför en uppstramning. Jag föreslår att det ges ett särskilt uppdrag till länsstyrelserna att kontinuerligt granska miljökonsekvensbedömningar som görs utifrån MKB- och SMB-direktiven. På så sätt kan man arbeta fram en praxis för att få fram bättre beslutsunderlag.

Jag föreslår dessutom att kraven på miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalkens bestämmelser också ska gälla golfbanor. I 5 kap. 18 § bör därför läggas till golfbanor.

Moratorium

Handelsetableringar berörs i stor omfattning av kommitténs betänkande men förslag att begränsa lyser helt med sin frånvaro. Detta trots det många negativa effekter som dessa etableringar fört med sig väl belyses. Miljöpartiet föreslår därför att man inför ett moratorium mot externa köpcentra som man infört i t.ex. Danmark. Samtidigt bör en särskild utredning belysa förslag till en reglering av planeringen som kan få en mer balanserad utveckling inom handelsområdet. Syftet med utredningen ska vara att behålla och utveckla statskärnorna, minimera transportbehovet för handelsändamål och öka jämställdheten.

Tionde egenskapskrav

Dessutom anser jag att de nio egenskapskraven i BVL bör kompletteras med ett tionde egenskapskrav på ekologisk kretsloppshushållning, som innebär krav på energieffektiva, återvinningsbara och ej hälsofarliga byggmaterial.

Särskilt yttrande av Annelie Enochson (kd)

PBL-kommittén har genomfört ett arbete i syfte att åstadkomma nödvändiga förändringar i lagstiftningen. Arbetet har varit omfattande och i direktiven har funnits många krav som inte alltid varit enkla att på ett samlat sätt tillmötesgå. Ett av direktiven var att effektivisera lagstiftningen samtidigt som den demokratiska processen inte tillåts inskränkas. Jag anser att kommittén föreslagit förbättringar och goda kompromisser mellan dessa motstående intressen. Samtidigt vill jag dock framföra följande synpunkter.

Talerätten och hållbar utveckling

1987 års inrättande av plan- och bygglagen tog fasta på den demokratiska processen och att medborgarna skulle få större inflytande i planprocessen i förhållande till föregående bygglagar. Vi har i kommittén valt att inte utvidga talerätten utan anser att nuvarande utformning väl uppfyller behovet. Jag anser att detta är bra utifrån att utrymme redan finns i PBL att låta äldre, funktionshindrade, barn, ungdomar med flera medborgare få insyn och medverka när

de är berörda. De brister som uppvisas idag gäller tillämpningen av lagen och att faktiskt se lagen som en miniminivå, vilken inte hindrar att fler inkluderas om kommunen eller planförfattarna så vill. Det är också viktigt att hålla i åtanke kravet på en effektiv process och att inte i onödan fördröja planprocessen. En lång planprocess är kostsam och i en hållbar utveckling ingår även den ekonomiska dimensionen.

Särskilt yttrande av Owe Hellberg (v)

Lekmannainflytande

Utredningen föreslår att planfrågorna ska hanteras i en gemensam domstol för miljö- och planfrågor. Jag delar den uppfattningen, men vill samtidigt framföra möjligheten att ha kvar lekmannainflytandet i den gemensamma domstolen. Lekmannainflytandet finns i nuvarande rättsliga prövning av PBL-ärenden, men inte i nuvarande miljödomstolsprövning.

Kommittédirektiv

Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir. 2002:197

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

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

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

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

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

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

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

Bakgrund

De senaste årens allmänna utveckling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lagändringar efter PBL-reformen

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

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

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

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

Tidigare och pågående utredningsarbete

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Av regeringen redovisade behov av översyn

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksdagens krav på översyn

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

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

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

Behovet av en översyn

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

bakgrundsbeskrivningen, en samlad översyn nu ske av lagstiftningen.

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

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

Utgångspunkter för utredningsarbetet

Övergripande mål

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regional samverkan

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

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

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

Översiktlig planering

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

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

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

Aktualitetsprövningen av planerna behöver skärpas.

Detaljplaner m.m.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

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

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

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

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

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

PBL och BVL

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

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

Beslutsprocessen

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

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

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

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

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

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

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

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

Internationella åtaganden

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

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

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

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

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

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

Miljömålen

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

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

Samordning med miljöbalken

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

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

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

Sanktioner

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

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

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

Uppdraget

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

Hållbar utveckling m.m.

Kommittén skall

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

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

Regional samverkan

Kommittén skall

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

Översiktlig planering

Kommittén skall

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

Detaljplaner m.m.

Kommittén skall

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

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

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Kommittén skall

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

PBL och BVL

Kommittén skall

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

Beslutsprocessen

Kommittén skall

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

Internationella åtaganden

Kommittén skall

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

Miljömålen och plan- och bygglagstiftningen

Kommittén skall

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

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

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

Kommittén skall

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

Sanktioner

Kommittén skall

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

Kostnader och andra konsekvenser

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

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

Arbetsformer, tidsplan m.m.

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

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

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv 1 till Utredningen om Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir. 2003:172

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2003.

Sammanfattning av uppdraget

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

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

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

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

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

Bakgrund

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

Utrymmen för källsortering

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

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

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

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

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

Effektivisering av beslutsprocessen

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

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

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

samordning mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken, särskilt i fråga om principer för en framtida prövningsorganisation. Kommittéerna önskar ta fram ett gemensamt delbetänkande i denna del. För att möjliggöra detta krävs en tidsmässig samordning av kommittéernas redovisningar.

Regeringen anser att det är angeläget att en samordning kan ske av de båda kommittéernas behandling av frågan om instansordningen för prövning av överklaganden. Det finns också skäl att medge PBL-kommitténs begäran om förlängd tid med redovisningen av övriga frågor som rör en effektivisering av beslutsprocessen. Med hänsyn till att de frågor som avser en effektivisering av beslutsprocessen är mycket angelägna bör en lägesrapport lämnas i denna del.

Uppdraget

Utrymmen för källsortering

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

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

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

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

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

Kommittén skall i sitt arbete samråda med Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och

andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

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

Effektivisering av beslutsprocessen

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

Kostnader

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

Tidpunkt för redovisning av uppdrag

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

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv 2 till Utredningen om Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir. 2004:150

Beslut vid regeringssammanträde den 28 oktober 2004.

Förlängd tid för redovisning av uppdraget

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

PBL-kommittén fick genom beslut den 18 december 2003 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att bl.a. utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering (dir. 2003:172). Samtidigt beviljades kommittén förlängd tid till den 31 mars 2004 för redovisning av tänkbara alternativ för en framtida instansordning för överklagande. Vidare beviljades kommittén förlängd tid för redovisning av övriga frågor som rör effektivisering av beslutsprocessen till den 31 december 2004. I denna del skulle kommittén lämna en lägesrapport senast den 30 juni 2004. Enligt de ursprungliga direktiven bör arbetet planeras med utgångspunkt i att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

Hittills har kommittén överlämnat två delbetänkanden, Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70) och Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40) samt rapporten Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete.

PBL-kommittén har i en skrivelse den 2 april 2004 begärt att villkoren för arbetet ändras så att tidpunkten för redovisning av kommitténs slutbetänkande senareläggs från den 31 december 2004

till den 30 juni 2005. Orsaken är bl.a. att förlängd tid skulle ge bättre förutsättningar för samordning med Miljöbalkskommittén (M 1999:03) ifråga om instansordningen för överklaganden och även i övrigt när det gäller samordningen mellan plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken. Kommittén erinrar också om att uppdraget är mycket omfattande och att kommittén genom det tilläggsdirektiv som lämnades i december 2003 fick ytterligare uppgifter utan att utredningstiden förlängdes.

Regeringen anser att de skäl som kommittén har angett är tillräckliga för att begäran om förlängd tid skall medges. En förlängning av kommitténs uppdrag skall möjliggöra att bl.a. de tillväxtrelaterade frågorna belyses mer ingående.

Med ändring av den i direktiven beslutade tidpunkten för slutbetänkandet skall kommittén slutligt redovisa sitt arbete senast den 30 juni 2005.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv 4 till Utredningen om Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir. 2005:74

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2005.

Förlängd tid för redovisning av uppdraget

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

Enligt direktiven bör kommitténs arbete planeras med utgångspunkt i att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004. Kommittén har emellertid genom regeringens beslut den 18 december 2003 (dir. 2003:172) och den 28 oktober 2004 (dir. 2004:150) fått tilläggsdirektiv som bl.a. innebär att kommittén skall redovisa sitt arbete senast den 30 juni 2005.

Kommittén har genom en skrivelse den 27 maj 2005 begärt att villkoren för redovisning av utredningsarbetet ändras så att tidpunkten för kommitténs slutbetänkande senareläggs från den 30 juni 2005 till den 30 september 2005.

Med ändring av den genom tilläggsdirektiv tidigare beslutade tidpunkten för att redovisa uppdraget skall kommittén slutredovisa uppdraget senast den 30 september 2005.

(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat. Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering. Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring. En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköpserbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall somdeponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]
Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]
Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]
Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]
Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]
Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]
Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]
Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]
Ny reglering av offentliga uppköpserbjudanden. [58]
Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]
Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]

Utrikesdepartementet

KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel.[9]
Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]
Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]
Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]
Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. [42]
Efter flodvågen – det första halvåret. [60]
Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. [71]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]
Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]
Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]
Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]
Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.+ Bilagor. [73]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]
Reformerat system för insättningsgarantin. [16]
Prospektansvar. [18]
Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]
Vinstandelar. [21]
Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
Regeringens stabsmyndigheter. [32]
Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]
Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]
Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
Fiskevårdens finansiering. [76]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat. Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggfelsförsäkring. En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]
Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
Energideklarationer. Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]
Får jag lov? Om planering och byggande. Del 1+2. [77]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering. Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter. + Sammanfattning. [66]
Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]