

PM 2006 RII (Dnr 001-3909/2005)

Får jag lov? - Om planering och byggande (SOU 2005:77)

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss "Får jag lov - slutbetänkande från PBL-kommittén" (SOU 2005:77) från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson anför följande.

Sammanfattning

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) till Stockholms stad för yttrande. PBL-kommittén tillsattes i juni 2002 med uppdraget att se över plan- och bygglagstiftningen. Enligt kommittédirektivet ska utredningen ha en bred inriktning och de förslag som kommittén lämnar ska främja en långsiktigt hållbar utveckling. Kommittén har också haft till uppgift att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken m.fl.

PBL-kommittén gör bedömningen att det finns ett brett stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i plan- och bygglagen men att det krävs vissa lagändringar för att få lagstiftning som ger stöd för planering och byggande som främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

Slutbetänkandet kan läsas i sin helhet på
<http://www.regeringen.st/sb/d/108/a/50666>.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, fastighets- och saluhallsnämnden, marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmuseinämnden, trafiknämnden, stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Liljeholmen samt till AB Familjebostäder, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder.

Stadsbyggnadsnämnden är i huvudsak kritiskt till slutbetänkandet och anser att ett genomförande av förslagen skulle medföra en mängd nya tolknings- och tillämpningsproblem. Stadsbyggnadsnämnden förordar en bättre samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen som ger större avvägningsmöjligheter vid behandlingen av frågor som skall ge bästa möjliga resultat för människors hälsa och miljön ur ett långsiktigt hållbart perspektiv. Nämnden betonar i övrigt bl.a. att dagens planeringssituation inte medger övergripande, flexibla planer på det sätt som kommittén föreslår. Vidare anser nämnden att den föreslagna sammanslagningen av nu gällande 2 och 3 kap. PBL innebär stora konkreta tillämpningsproblem, särskilt när det gäller grunderna för den förstärkta

bygglovsprövningen. Därutöver innebär förslaget att möjligheterna att bevilja bygglov för mindre avvikelser inskränks vilket kommer att få stora konsekvenser i tätbebyggda städer. Stadsbyggnadsnämnden anser att när nu plan- och bygglagen ska genomgå en förändring måste syftet vara att den blir mer effektiv, flexibel och rättssäker. Om beslutsprocessen är alltför tidskrävande och oförutsägbar kommer investeringsviljan att försvinna och vissa delar av staden kommer att beläggas med en död hand i frågan om stadsutveckling. Stadsbyggnadskontoret anser att det behövs en snabbare, mer flexibel process där alla berörda kan delta och den framtagna avvägningen befästs med juridiskt verkande beslut. Att utveckla lagsystemets möjligheter i dessa avseenden är nödvändigt om samhällsbyggandet ska kunna fortsätta i rimlig takt och inte bli alltför dyrbart. Kontoret anser därför att det är nödvändigt att tillsätta en ny utredning som ges i uppdrag att göra en översyn av miljö kvalitetsnormernas tillämpning ur ett PBL-perspektiv.

Fastighets- och saluballsnämnden anser att utredningen påvisat en rad förtydliganden och lagändringar som är nödvändiga för att förenkla plan- och bygglovsprocessen. Nämnden är bl.a. positiv till förslaget att slopa kravet på separat bygganmälan.

Marknämnden lämnar markkontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande. Kontoren anser att plan- och bygglagen bör ge större möjligheter till avvägningar avseende miljö kvalitetsnormer. Kontoren ser svårigheter att redovisa planförslagets konsekvenser i ett tidigt skede eftersom det då normalt pågår förhandlingar mellan berörda parter. I övrigt är kontoren tveksamma till förslaget om delat huvudmannaskap för allmänna platser.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är positiv till ambitionen att samordna prövningen av åtgärder som både är bygglovspliktiga och anmälningspliktiga enligt miljöbalken, men anser samtidigt att frågan behöver utredas ytterligare. Vidare är nämnden bl.a. negativ till förslaget att göra det möjligt att anta detaljplaner utan föregående samråd.

Stadsmuseinämnden tillstyrker i huvudsak PBL-kommitténs förslag i de delar som berör nämndens verksamhetsområde. Nämnden är bl.a. positiv till den sammanhållna bygglovsprocessen eftersom det ger ökade möjligheter till helhetsbedömningar. Nämnden befarar dock att mer översiktliga detaljplaner är till nackdel för hanteringen av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Trafiknämnden besvarar remissen med markkontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande (se ovanstående redovisning avseende marknämnden).

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd tillstyrker föreslagna förändringar av plan- och bygglagstiftningen. Nämnden betonar i sitt yttrande vikten av att öka delaktigheten i planprocessen och av att det införs tydliga bestämmelser avseende utrymmen för källsortering. I övrigt anser nämnden att det bör ställas krav på att den kvalitetsansvarige ska komma in tidigt i byggprocessen.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd lyfter fram den sociala dimensionen i hållbar utveckling och tillstyrker förslagen till bättre kontroll och tillsyn i byggprocessen. Nämnden är negativ till ett delat huvudmannaskap för allmänna platser och till att kraven på utrymmen för källsortering inte skärps ytterligare. I övrigt betonar nämnden vikten av att utreda möjligheter att göra överklagandeprocessen kortare.

Liljeholmens stadsdelsnämnd instämmer i de slutsatser som PBL-kommittén kommit fram till. Nämnden lyfter fram vikten av en fortlöpande översiktsplanering och av att göra fler medborgare delaktiga i de tidiga skedena i planprocessen. Därmed kan risken för en utdragen överprövning minskas.

AB Familjebostäder, AB Stockholmsbem och AB Svenska Bostäder poängterar i ett gemensamt remissvar vikten av att dagens ansvarsfördelning mellan byggherren och samhället behålls med nu gällande kontrollprinciper. Bolagen delar kommitténs bedömning när

det gäller behovet av en mer sammanhållen bygglovsprocess, men ställer sig tveksamma till förslaget att en byggnad inte får tas i bruk innan slutbevis utfärdats. Bolagen är positiva till ambitionen att minska detaljregleringen i planprocessen.

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag inte innebär att den eftersträlvade tydligheten med plan- och byggprocessen uppnås och att kravet på en förutsägbar och rättssäker beslutsprocess därmed uppfylls. Stadsledningskontoret anser heller inte att kommittén tillräckligt beaktat förutsättningarna för hållbart samhällsbyggande i en storstadsmiljö, t.ex. när det gäller frågor kring samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken samt konsekvenserna vid förstärkt bygglovsprövning enligt förslaget i betänkandet.

Mina synpunkter

Jag delar stadsbyggnadsnämndens yttrande som svar på PBL-kommitténs slutbetänkande och är i huvudsak kritisk till slutbetänkandet. Förslaget medför en mängd nya tolknings- och tillämpningsproblem.

Kommitténs uppdrag var att se över plan- och bygglagstiftningen och enligt direktivet ska utredningen ha en bred inriktning och de förslag som kommittén lämnar ska främja en långsiktigt hållbar utveckling, tillgodose en effektiv beslutsprocess, säkerställa rättssäkerheten och utveckla det medborgerliga inflytandet. Kommittén har också haft till uppgift att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken. Staden anser att det är av yttersta vikt att en utredning tillsätts enbart med syftet att se över de bägge lagstiftningarna för att genomföra ytterligare samordning. Det är bra att de grundläggande principerna i plan- och bygglagen inte förändras då de upplevs som väl förankrade och en väl fungerande lagstiftning med möjlighet till helhetssyn och avvägningar. Däremot kan PBL-kommitténs förslag till exempel vad gäller kopplingen till miljö kvalitetsnormer, sammanslagningen av PBL 2 kap. och 3 kap. samt bristen på samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken innebära att den sammanlagda plan- och byggprocessen inte blir effektivare. Det behövs en snabbare, mer flexibel process där alla berörda kan delta och den framtagna avvägningen befästs med ett juridiskt verkande beslut. Det är nödvändigt att minska tiden för planprocessen om samhällsbyggandet ska kunna fortsätta i rimlig takt och inte bli alltför dyrbart.

En väl fungerande lagstiftning är en garanti för en fortsatt, långsiktigt hållbar utveckling av samhället, precis som kommitténs direktiv föreskriver. Stockholms stad har som huvudstad en komplex situation vad gäller samhällsbyggande med ett stort antal faktorer att ta hänsyn till. Staden har ett antal viktiga funktioner för såväl landet som för regionen. Staden genomkorsas av viktig och vital infrastruktur, både i nationellt, regionalt och lokalt perspektiv. Med hänsyn till att viktiga vägar och järnvägar korsar Stockholms framtida stadsutvecklingsområden anser staden att lagstiftningen inte hindrar stadens utveckling. Stadsbyggande sker ofta i komplicerade tätortsområden med befintliga bbyggelsemiljöer där det finns många intressekonflikter och regleringsbehovet är stort. Dessa intressen måste kunna samsas med det moderna samhällets krav på utveckling utan att det innebär ett stopp för expansion och förtätning. För nationen är det viktigt att infrastrukturen bibehålls och utvecklas, men ur ett lokalt perspektiv är det viktigt att lagstiftningen inte innebär en begränsning i hur staden får växa vad gäller nya bostäder och rekreatiomsområden. Staden anser att förslaget innebär att utvecklingen av staden kommer försvåras och att vissa delar av staden i värsta fall kommer att beläggas med en död hand.

Lagstiftningen måste lämna garantier för en effektiv plan- och byggprocess utan att minska medborgarnas möjlighet till insyn. För en stad som Stockholm kan det te sig märkligt att kommunfullmäktige ska fastställa detaljplaner då stadsbyggnadsnämnden har en djup politisk förankring. Det är viktigt att överklagandeinstanserna inser att de är en viktig del av bostadsbyggandet och tillförs erforderliga resurser. Det är viktigt att lagstiftningen inte öppnar för dubbelprövningar av frågor som på likartat sätt, men med stöd av olika lagstiftningskomplex leder till olika juridiskt bindande beslut för att inte åsidosätta rättssäkerheten. Det förslag som PBL-kommittén lämnat innebär att fastighetsägare och tomträttsinnehavare inte kan lita på de villkor och rättigheter som uppställts i detaljplanen eftersom dessa kan åsidosättas senare i processen.

Allvarlig kritik har riktats mot långa och tidsödande planprocesser. Kritiken har samband med samhällsbyggandets villkor. Ett bostadsprojekts genomförande är beroende av dess förväntade resultat, som i sin tur beror av om lägenheternas storlek och utformning motsvarar hyresgästernas eller bostadsrättsinnehavarnas önsknings när huset är klart. Kontorsprojektets resultat beror på näringslivskonjunkturen när byggandet är klart. Om beslutsprocessen är alltför tidskrävande och osäker kommer investeringsviljan att försvinna. Staden ställer sig frågande till PBL-kommitténs förslag om att ge miljöorganisationer samma rätt att överklaga ärenden som redan finns i miljöbalken. Lagstiftningen borde i konsekvens öppnas upp för att andra organisationer också kan överklaga ärenden. Det torde medföra ett ökat antal överklagade planer och därför är det inte att föredra.

Samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken

Stadsbyggande är en ständig avvägning mellan olika intressen och mellan olika förutsättningar. Den nuvarande plan- och bygglagen är i sig konstruerad så att avvägningar mellan olika intressen kan beaktas i förhållande till sin betydelse och att avvägningen står i rimlig proportion till hur olika intressen tillgodoses.

Kommitténs slutbetänkande tar inte upp frågan om en samordning av plan- och bygglagen och miljöbalken. Samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken har varit föremål för utredning av två kommittéer under snart tre års tid. Fortfarande finns inget förslag till samordning mellan de båda lagkomplexen. Staden anser att det är av yttersta vikt att en utredning tillsätts enbart med syftet att se över de bägge lagstiftningarna i syfte att genomföra ytterligare samordning. Nuvarande regler i plan- och bygglagen anger dels att miljö kvalitetsnormerna ska iakttas (PBL 2 kap. 1§), dels att miljö kvalitetsnormerna inte får överträdas (PBL 2 kap. 2§). Den senare paragrafen har tolkats som en stoppregel som kan hindra så gott som alla planeringsåtgärder när miljö kvalitetsnormerna inte kan uppfyllas. Lydelsen av PBL 2 kap. 2§ måste ändras så att det blir möjligt att göra avvägningar utifrån helhetsperspektivet i planeringen. Den här typen av avvägningar finns redan i miljöbalkens 16 kap. och det torde vara möjligt att skapa samma möjligheter i plan- och bygglagen. Regeringskansliet har hävdat att bristen på samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen beror på ett förbiseende. Trots att ett antal översyner av lagstiftningen nyligen presenterats har ännu inte någon lösning av samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken föreslagits. En samordning är av yttersta vikt då det handlar om behandling av frågor som skall ge bästa möjliga resultat för människors hälsa och miljön ur ett långsiktigt hållbart samhällsperspektiv.

Instansordningen

Staden menar att det är svårt att ha en entydig uppfattning i frågan om förvaltningsdomstolar kontra införandet av plan- och miljödomstolar. Det är lika svårt att ha en uppfatt-

ning om länsstyrelsens roll när en detaljplan har överklagats. Vad som kan sägas om båda alternativ är att domstolarna måste tillföras erforderlig kompetens och expertis för att säkerställa att besluten följer plan- och bygglagens intentioner. Plan- och bygglagen är en lagstiftning för att möjliggöra en avvägning mellan olika intressen, en möjlighet inte följs upp i domstolsprövningen. Lagstiftaren bör fundera på om det finns en möjlighet att öppna upp för att fortsätta avvägningen i domstolsprövningen av överklagade ärenden. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Överklagandeprocessen är en del av produktionslinjen bland annat för nya bostäder. Därför är det viktigt att de överprövande instanserna medverkar till en rättssäker och effektiv process för att minska överklagandetiden.

Detaljplanering

I Stockholm tillämpas principen om att den gällande översiktsplanen i vissa fall kan ersätta detaljplanens programarbete när översiktsplanen är aktuell. Det är positivt att denna strategi ges uttryckligt stöd i kommitténs slutbetänkande. Strategin i Stockholm är att bygga staden inåt, att förtäta på redan exploaterad mark. Det innebär att det ofta bor människor omkring de planerade bostäderna och att de ytor som detaljplaneras ofta är utspridda runt omkring i staden. Kommitténs förslag om strukturella detaljplaner kommer att vara mycket svårt att tillämpa i Stockholm. Enligt min mening måste redan i steg 1 ställning tas till frågor som utformning. PBL-kommitténs förslag om att hänskjuta frågan om utformning till steg 2 försvårar för medborgarna att lämna synpunkter på förslaget. Det är inte lämpligt att i det sista skedet av detaljplaneläggningen, steg 2, göra avvägningar mellan olika intressen och ta ställning till utformningsfrågor m.m. Underlaget till en strukturell detaljplan riskerar att bli undermåligt som samrådsmaterial och risken för överklagande ökar. Ur ett medborgarperspektiv är förslaget också mindre lämpligt då det blir svårare för medborgare att förstå och kritisera otydliga förslag. Medborgarnas och sakägarnas krav på tydlighet i de projekt som presenteras i deras omgivning är högre än någonsin. I detta avseende uppfyller inte förslaget om två steg den uppsatta målsättningen att tydligheten och förutsägbarheten och det medborgerliga inflytandet ökar. Förslaget innebär med största sannolikhet att planprocessen drar ut på tiden och viljan att investera och medverka i samhällsbyggandet minskar.

Det är viktigt att kommunerna arbetar aktivt för att minska detaljeringsgraden i planerna och göra dem flexibla för att minska risken för förseningar och öka möjligheten för byggherrarna att anpassa projektet till rådande efterfrågan och att bedriva ett kostnadseffektivt byggande.

Bygglovsprocessen

Det är angeläget att landets kommuner erbjuder en bra service till medborgarna också vad gäller bygglov. Därför är kommitténs förslag om en sammanhållen bygglovsprocess, genom avskaffande av bygganmälan som ett självständigt beslut, mycket positivt.

Den redovisade förändringen som innebär att bygglovsprövningen stärks kan emellertid få orimliga konsekvenser för byggandet inom befintlig miljö med äldre detaljplaner. Förslaget om att slå ihop nuvarande 2 kap. och 3 kap. i plan- och bygglagen innebär att gällande byggrätt inte blir något värd i de fall detaljplanen saknar bestämmelser för alla de frågor som avses regleras i det nya kapitlet. En trolig konsekvens av detta är att många fastighetsägare med äldre detaljplaner får problem att utveckla eller förändra sin fastighet med bygglovspliktiga åtgärder. Att uppdatera äldre detaljplaner i Stockholms

innerstad kan allvarligt försvåras då planerna måste prövas mot gällande miljökvalitetsnormer. Det innebär att många detaljplaner för fastigheter med befintlig bebyggelse inte kommer att kunna detaljplanläggas med befintliga miljö- och bullerkrav. Fastighetsägare i tätbebyggda områden med en äldre detaljplan som saknar bestämmelser i de frågor som avses behandlas i det tillkommande 2 kap. kommer inte kunna utnyttja sin befintliga bygg rätt. Stadsbyggnadsnämndens yttrande innehåller ett flertal intressanta exempel på konsekvenser för tätbebyggda områden. Risken är att mindre avvägda detaljplaner behålls då kraven inte medger en förändring och anpassning.

Förslaget om att det vid en prövning av bygglovsansökan också i vissa fall skall ingå en skyldighet för byggnadsnämnden att samordna beslutet med miljönämnden kan innebära positiva effekter för den samlade bedömningen av ett ärende. Men staden ser uppenbara risker. Ett av problemen är att det inte alltid är samma person som agerar byggherre enligt PBL och den som står som verksamhetsutövare enligt miljöbalken.

Jag ser en risk med att kommitténs förslag kommer att driva på kostnaderna och öka handläggningstiderna för bygglov m.m. Det är många detaljplaner som behöver förändras och den ökande skyldigheten att kommunicera bygglov kommer att uppfattas som ett byråkratiskt och tidsödande och avgiften för bygglov kommer att behöva höjas för att täcka kostnaden för detta merarbete.

PBL-kommitténs förslag syftar till att bygglov ska kunna vinna laga kraft och därmed öka rättssäkerheten för parterna. Frågan om vilken instans som ska avgöra vem som är sakägare kvarstår. Nuvarande förslag känns inte rättssäkert och behöver därför ett förtydligande.

Idag finns en möjlighet att genom en mindre avvikelse från gällande detaljplan bevilja lov för komplementbyggnader såsom exempelvis sophus, tvättstugor och andra anläggningar som idag kan placeras på mark som i gällande plan anges som punkt-prickad. Staden befärar att PBL-kommitténs förslag minskar möjligheten att ge bygglov om principen för mindre avvikelse mot plan. Förslaget innebär att tusentals detaljplaner måste ändras, även om det inte anses ekonomiskt försvarbart i förhållande till den sökta åtgärdens omfattning. Därför borde snarare utrymmet för mindre avvikelser öka och lagstiftningen tillåta komplement som klart ligger inom planens syfte och som erfordras för ett ändamålsenligt användande av fastigheten. Staden efterlyser förslag på hur frågan kan hanteras.

Mellankommunal planering

PBL-kommitténs förslag till förändring i vissa avseenden kommer inte att påverka Stockholm nämnvärt då staden arbetar på det sätt som kommittén föreslår. Staden har ett antal samarbetsprojekt med angränsande kommuner där vi tillsammans utvecklar kommunens gränsområden. Det mest omskrivna projektet är sannolikt området kring Norra Station där Stockholms stad och Solna stad samarbetar kring en ny stadsdel. Liknande arbete pågår i Kungens Kurva-Skärholmen med Stockholms stad och Huddinge kommun och i Ulvsundaområdet med Stockholms stad och Sundbybergs kommun.

Kommittén förordar ökad samverkan mellan kommuner och vill därför införa en möjlighet för kommuner att överklaga planer i andra kommuner som har betydelse för den överklagande kommunens utveckling. Det är ett reaktivt förslag som saknar incitament till bra samverkan mellan kommuner. Ett bra samarbete föds inte ur rädslan för överklaganden utan snarare ur viljan att skapa goda förutsättningar för sina invånare.

Kommitténs förslag till ny plan- och bygglag innehåller ett antal förslag t.ex. gäller det kopplingen till miljökvalitetsnormer, sammanslagningen av PBL 2 kap. och 3 kap. och bristen på samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken som kan få negativa

konsekvenser för Stockholm och övriga storstadsregioner i landet. Det är av yttersta vikt att regeringen analyserar stadens svar i förhållande till kommitténs förslag i syfte att skapa regler som gör det möjligt att utveckla Stockholm i en långsiktigt hållbar riktning vad gäller bostäder, service och infrastruktur. Det är av vikt för all samhällsutveckling i hela landet att byggprocessen vare sig förlängs, blir mer kostsam, osäker eller byråkratisk. Staden ser gärna att plan- och bygglagen blir ett bra instrument för ett fortsatt högt bostadsbyggande där avvägningar mellan olika intressen får styra snarare än absoluta krav.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss "Får jag lov - slutbetänkande från PBL-kommittén" (SOU 2005:77) från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 2 mars 2006

KERSTI PY BÖRJESON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Margareta Olofsson* (v) och *Viviann Gunnarsson* (mp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. med nedanstående ändringar godkänna PBL-kommitténs slutbetänkande
2. samt anföra följande:

Det är viktigt och bra att en översyn av Plan- och bygglagen (PBL) nu genomförs. Utredningens fokus på hållbar utveckling är både viktig och behövlig. För att viljan om hållbar utveckling inte bara ska bli tomma ord måste miljö kvalitetsmålen få en tydligare status genom att bli bindande och bör integreras i PBL. Vi efterlyser också en bättre nationell uppföljning av målen tillsammans med länsstyrelser och kommuners arbete med mål och åtaganden på regionalt respektive lokalt plan.

Miljö kvalitetsnormerna finns i miljöbalken i syfte att värna miljön och människornas hälsa. De är absoluta normer som måste följas. Det är inte möjligt att medge avsteg från sådana gräns- eller riktvärden som har satts med utgångspunkt från EG-direktiv och riksdagsbeslut med hänsyn till effekterna för människors hälsa. Såsom Stockholms stad har betonat i tidigare remissvar angående delbetänkanden från miljöbalkskommittén, är det viktigt att det finns en samordning mellan miljö kvalitetsnormerna och miljöbalkens tillämpning och plan- och bygglagen, eftersom dessa lagar berör samma områden.

Vi emotsätter oss att utställningstiden i de fall en översiktsplan geografiskt fördjupas eller inbegriper tillägg för särskilda verksamheter föreslås förkortas. Breda samråd är än mer viktiga i dessa fall då det i stor utsträckning rör människor i närområdet eller geografiskt angränsande kommuner. En bred demokratisk beredning är nödvändig och utställningstiden om minst två månader skall bibehållas. Vi framtagande av översiktsplaner bör samtidigt även strategiska miljöbedömningar göras, så att miljökonsekvenser vägs mot användning av mark och vatten i ett tidigt skede i planprocessen. I översiktsplanarbetet bör även ingå planering för miljöanpassad energiförsörjning.

Tvärt emot kommitténs förslag anser vi att samråd ska ske innan detaljplaner tas även i fortsättningen. Att ta bort samrådet står i strid bl.a. med Århuskonventionen och det svenska demo-

kratiska öppna systemet. Samråd ska även ske med barn och ungdomar i ärenden som berör dem.

Kommunerna ska ges möjligheter att ställa krav på energihushållning i detaljplaner. Kommunen ska även ges möjlighet att ställa krav på transportplaner vid detaljplanering inför etablering av ny transportgenererande verksamheter, t ex externhandeletableringar, i linje med EU:s tematiska strategi för storstäder. En utredning bör tillsättas rörande handelsetableringar med syfte att behålla och utveckla befintliga stadskärnor, minimera transportbehov för handelsändamål och öka jämställdheten.

Kommittén borde ha tittat på hur spårutbyggnad kan underlättas genom att detaljplan ersätter järnvägsplan vid utbyggnad av spårnätet. Dagens system där båda planerna krävs vid minsta spårutbyggnad är både orimligt och föråldrat.

I den av kommittén nu föreslagna texten 2 kap 1§ finns en inbyggd målkonflikt mellan främjande av ekonomisk tillväxt i förhållande till en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi. Texten bör ändras så att god hushållning även ska gälla för ekonomisk tillväxt.

Det är bra att miljöorganisationerna får talerätt nu även i PBL, men vi delar inte uppfattningen att rätten ska begränsas. Den tidigare Miljöbalkskommittén har konstaterat att miljöorganisationerna genom talerätten gjort nytta och att de inte missbrukat möjligheterna. Överklagningsrätten hos miljöorganisationer bör utvidgas, inte läggas på en miniminivå och därför bör kravet på medlemsantalet sänkas.

Vi anser att kravet på rivningsplan ska finnas kvar i PBL, alternativt skrivas in i miljöbalken. En rivningsplan ställer krav på byggtreprenörer att planera hela avfallskedjan från början till slut, något som fört med sig många positiva förändringar kring avfallshantering vid rivningar och byggen.

PBL bör även på ett tydligare sätt reglera avfallshanteringen. För att påskynda utbyggnaden av den fastighetsnära källsorteringen måste kommunerna kunna ställa krav på fastighetsägare att installera utrymmen för källsortering, såväl vid nybyggnation som i befintlig bebyggelse.

Diskussionerna om ökande elektromagnetisk strålning och dess påverkan på människors hälsa är alltjämt aktuella då utbyggnaden av 3G-nätet fortfarande pågår. Många kommuner arbetar med att införa lågstrålande zoner genom planering, men detta respekteras inte av andra instanser. Det måste vara möjligt för kommuner att genomföra lågstrålande zoner.

Det är angeläget att öka samordningen mellan PBL och Miljöbalken, särskilt med avseende på hanteringen av dispenser inom strandskyddslagstiftningen. Antalet dispenser har ökat markant efter beslut som grundas vare sig på hänsyn till biologisk mångfald eller det rörliga friluftslivet. För att uppfylla syftet med lagstiftningen bör lagstiftaren noga överväga en inskränkt delegationsrätt, där exempelvis länsstyrelsen direkt prövar dispenser gentemot lagens syfte och kommunens översiktsplan.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livb* (v) och *Christopher Ödmann* (mp) med hänvisning till reservationen av (v) och (mp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har remitterat PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? – Om planering och byggande" (SOU 2005:77) till Stockholms stad för yttrande. PBL-kommittén tillsattes i juni 2002 med uppdraget att se över plan- och bygglagstiftningen. Enligt kommittédirektivet ska utredningen ha en bred inriktning och de förslag som kommittén lämnar ska främja en långsiktigt hållbar utveckling. Kommittén har också haft till uppgift att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken m.fl. lagar. Målen för arbetet har varit att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande,
- 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.

PBL-kommittén drar sammanfattningsvis slutsatsen att det i huvudsak finns ett samstämmigt och starkt stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i plan- och bygglagen (PBL). Kommittén har dock även gjort bedömningen att det krävs vissa lagändringar för att få en lagstiftning som ger stöd för planering och byggande som främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Den huvudsakliga inriktningen i kommitténs förslag är att

- de materiella bestämmelserna ska bli tydligare och mer överskådliga, exempelvis när det gäller samhälleliga krav som ska tillgodoses,
- lagstiftningen ska stimulera till en ökad mellankommunal samverkan i frågeställningar som rör andra kommuner,
- översiktsplaneringen ska bli mer strategiskt inriktad,
- en detaljplanering med fokus på strukturella frågor ska underlättas,
- användningsområdet för områdesbestämmelser begränsas och tydliggörs,
- frågor som rör genomförande av planer, exempelvis huvudmannaskap för allmänna platser, ska aktualiseras tidigt i planläggningsarbetet,
- fastighetsplanen slopas som särskilt planinstrument,
- bygglovsplikten ska göras mer enhetlig men samtidigt betonas utrymmet för kommunala anpassningar,
- bygganmälan ska slopas som särskilt instrument och förfarandet samordnas med bygglovsprövningen,
- roller och uppgifter för olika aktörer i byggprocessen ska bli tydligare,
- prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken bör samordnas, bl.a. genom att lagstiftningen ska ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken,
- tydliggöra rätten att komma till tals och överprövningens omfattning,
- instanskedjan för överprövning av beslut enligt PBL ska kortas och att PBL-ärenden och miljöbalksärenden ska kunna samordnas också vid överprövningen.

Kommitténs bedömning är att de ändringar som föreslås i betänkandet kan genomföras den 1 januari 2008 och då omfatta såväl ändrad instansordning som ändrade materiella bestämmelser i plan- och bygglagen.

Betänkandet kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/50666>.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, fastighets- och saluhallsnämnden, marknämnden, trafiknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmuseinämnden, stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kataрина-Sofia och Liljeholmen samt till AB Familjebostäder, AB Stockholmshem och AB Svenska Bostäder.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 6 februari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret kan inledningsvis konstatera att PBL-kommittén har haft en bred inriktning på utredningsarbetet och att kommittén belyst flera frågor som är väsentliga för tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. För mer detaljerade synpunkter hänvisas till de synpunkter som framförts av övriga remissinstanser inom staden, i första hand av stadsbyggnadskontoret.

Översiktsplanering

Stadsledningskontoret instämmer i kommitténs bedömning att det finns stor anledning att förstärka översiktsplanens betydelse för den strategiska planeringen och förbättra kommunernas möjligheter att bedriva en kontinuerlig översiktsplanering. Det är särskilt positivt att kommittén lämnat förslag som minskar de formella kraven avseende samrådsförfarande och innehåll samt att det ges ett uttryckligt lagstöd för att göra mindre ändringar av eller tillägg till den gällande översiktsplanen. Stadsledningskontorets bedömning är att en stärkt och mer flexibel översiktsplanering ökar kommunens möjligheter att inom den fysiska planeringen hantera angelägna frågor kring t.ex. hållbar utveckling eller bostadsbyggande och bostadsförsörjning.

Stadsledningskontoret ställer sig i övrigt bakom intentionerna att tydliggöra och förstärka kopplingen mellan översiktsplanen och andra program och strategier. En sådan inriktning ligger i linje med stadens pågående arbete med att samordna program och policydokument inom olika samhällsområden och med utarbetandet av en samlad vision för Stockholms stad.

Detaljplanering

Stockholms stad har i samband med de senaste årens satsning på ökat bostadsbyggande arbetat aktivt för att effektivisera planprocessen, t.ex. genom att utnyttja möjligheterna att hoppa över programskedet för sådana detaljplaner som har stöd i översiktsplan. Det är positivt att denna strategi för att korta planprocessen ges ett uttryckligt stöd i PBL-kommitténs slutbetänkande.

Stadsledningskontoret har dock i likhet med stadsbyggnadskontoret i övrigt svårt se att kommitténs förslag i övrigt skulle innebära en enklare och snabbare planprocess i den praktiska tillämpningen inom en tätbebyggd storstadsmiljö. Förslaget till strukturella detaljplaner kommer av flera skäl att vara svåra att tillämpa i Stockholm. Detaljplaner upprättas i regel i nära samverkan med byggherrar med utgångspunkt från konkreta byggprojekt och det är knappast lämpligt att utelämna behandlingen av väsentliga intressekonflikter eller av utförandefrågor som påverkar hur byggrätten kommer att kunna utnyttjas. En annan viktig invändning mot förslaget är att strukturella planer inte kommer att utgöra ett tillräckligt underlag för att bedriva samrådsprocessen på ett tydligt sätt och att det därmed finns stora risker för överklaganden.

Stadsledningskontoret vill dock samtidigt poängtera vikten av att den kritik som framförts mot ineffektiva planprocesser och alltför detaljreglerade detaljplaner tas på allvar. I remissyttrandet från stadens bostadsbolag framförs exempelvis att alltför detaljerade planer riskerar att skapa oönskade låsningar för ett plangenomförande. Det är av stor betydelse att kommunerna arbetar aktivt för att minska detaljeringsgraden och göra detaljplanerna så flexibla som möjligt inte minst för att minska risken för kostsamma förseningar.

Plangenomförande

Stadsledningskontoret har inget att invända mot kommitténs förslag att genomförandefrågorna behandlas tidigt i planprocessen. Ambitionen bör vara att förbättra underlagen för samråd och för kommande beslut, inte minst genom att tydliggöra de ekonomiska konsekvenserna. En tidig behandling av vissa genomförandefrågor är emellertid inte oproblematisks. Marknämnden och trafiknämnden har här framfört att det i praktiken kommer att vara svårt att i genomförandebeskrivningen redovisa planens samtliga konsekvenser i ett tidigt skede eftersom det parallellt med detaljplanearbetet pågår förhandlingar mellan markägare, byggherre och blivande huvudman för allmän plats.

När det gäller allmänna platser konstaterar kommittén att kommunerna i praktiken ofta frångår den gällande principen att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser i detaljplan. I betänkandet förs ett resonemang om hur huvudmannaskapet för allmänna platser ska kunna tydliggöras och stadsledningskontoret har inga invändningar mot kommitténs förslag att tillåta flera olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma detaljplan.

Stadsledningskontoret är dock, i likhet med flera övriga remissinstanser, tveksamt till om kommitténs förslag om delat huvudmannaskap för allmänna platser kommer att tillämpas i någon större utsträckning i Stockholm. Det finns enligt kontorets uppfattning stora risker att ett sådant regelverk medför omfattande administration och osäkerhet kring kostnader i ett förvaltningsskede. Det är nödvändigt att frågan om huvudmannaskap för allmänna platser studeras ytterligare.

Bygglövsprocessen

Stadsledningskontoret ser positivt på PBL-kommitténs förslag om att göra bygglovsprocessen mer sammanhållen genom ett slopande av en särskild process för byggnmälan. Kontoret menar dock att den redovisade förstärkningen av bygglovsprövningen kan komma att få orimliga konsekvenser för byggandet inom en befintlig miljö med äldre detaljplaner. Den förstärkta bygglovprövningen och sammanslagningen av nuvarande 2 kap. och 3 kap. innebär av allt att döma att samtliga lokaliserings- och utformningskrav i det nya 2 kap. ska prövas i den mån dessa frågor i inte regleras i detaljplan. Stadsbyggnadskontoret har med ett antal exempel visat att detta sannolikt innebär att gällande byggrätt knappast kan garanteras och att många ägare till fastigheter med äldre detaljplaner kommer att få problem att förändra eller utveckla sin fastighet med bygglovspliktiga åtgärder.

Vidare anser stadsledningskontoret att det finns liknande problem när det gäller hantering av mindre avvikelser från detaljplan i bygglovsprövningen. Kommittén föreslår här en begränsning av möjligheterna att lämna bygglov för mindre avvikelser, med hänvisning till att äldre och inaktuella detaljplaner i stället bör ersättas av nya. Det bör poängteras att merparten av alla bygglovsansökningar prövas mot äldre planer och att det skulle krävas mycket stora resurser i en kommun som Stockholms stad för att kunna göra alla detaljplaner fullt ut aktuella. Dessutom är det tveksamt om det är teoretiskt möjligt att upprätta nya detaljplaner för stora delar av den äldre bebyggelsen i Stockholm med tanke på att den delvis inte klarar dagens miljökrav avseende buller m.m. Stadsledningskontoret förordar i stället att man i lagstiftningen tydliggör möjligheterna att lämna bygglov för avvikelser som ligger inom planens syfte och som innebär ett ändamålsenligt användande av fastigheten. En sådan precisering från lagstiftarens sida skulle öka förutsättningarna till förutsägbarhet och likabehandling.

Vidare vill stadsledningskontoret lyfta fram synpunkten från stadens bostadsbolag att förslagen avseende slutsamråd omöjliggör successiv inflyttning i större flerfamiljshus eftersom slutbeslutet är tänkt att vara en förutsättning för att få ta byggnaden i bruk. Kontoret anser att denna konsekvens av kommitténs förslag bör studeras vidare i den fortsatta beredningen.

Samordning

Stockholms stad har i ett flertal sammanhang framfört att den bristfälliga samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken kraftigt begränsar stadens möjligheter att göra helhetsav-

vägningar inom den fysiska planeringen för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling i Stockholm. Det är anmärkningsvärt att varken PBL-kommittén, miljöbalkskommittén eller regeringens särskilda utredare av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram närmare analyserat eller lämnat förslag till anpassning av plan- och bygglagen så att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer kan bli möjliga att tillämpa på ett rimligt sätt. Stadsledningskontoret ställer sig bakom stadsbyggnadskontorets och marknämndens och trafiknämndens förslag till ändring av lydelsen i nuvarande 2 kap. 2 § PBL.

Vidare kan stadsledningskontoret beklaga att kommittén inte utrett problematiken med att ett beslut om en åtgärd inom ramen för planprocessen i efterhand kan upphöra att gälla vid beslut om samma åtgärd enligt miljöbalkens regler. Stockholms stad har för närvarande ett antal angelägna byggprojekt som försenats genom att anläggningsägare i närområdet överklagat planförslagen med hänvisning till riskerna att miljömyndigheter i framtiden kommer att förelägga dem att vidta åtgärder för minskad miljöstörning. Det är av stor vikt att studera möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken så att kommunens bedömning av en miljöpåverkan i samband med planprocessen inte upphör att gälla även vid en framtida prövning enligt miljöbalken om förutsättningarna är desamma på platsen.

I övrigt noterar stadsledningskontoret att PBL-kommitténs slutbetänkande begränsas till att lämna förslag till samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken när det gäller praktisk handläggning och prövningsförfarande. Kontoret ser positivt på ambitionen att undvika dubbelprövning och göra prövningssystemen mer begripliga och förutsägbara för fastighetsägare och verksamhetsutövare. Såväl miljö- och hälsoskyddsnämnden som stadsbyggnadskontoret lyfter dock fram ett antal oklarheter kring hur förslagen i slutbetänkandet ska kunna genomföras i praktiken. Enligt stadsledningskontorets mening bör frågan om samordnat prövningsförfarande utredas vidare, eventuellt genom en försöksverksamhet på det sätt som miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslår.

Överprövning och instansordning

Slutbetänkandet innehåller ett antal välkomna tydliggöranden kring överprövning av beslut enligt plan- och bygglagen, inte minst när det gäller klargörandet att beslut ska angå den som vill överklaga. Kontoret ser även fördelar med kommitténs förslag att ge kommuner möjlighet att överklaga andra kommuners detaljplanebeslut, vilket torde medföra ett ökat samarbete i gemensamma angelägenheter. Stadsbyggnadskontorets exempel illustrerar dock att det finns ett behov av precisera vilka frågor som är av mellankommunal betydelse och som kan utgöra grunder för överklagande.

När det gäller förslagen kring en framtida instansordning kan det konstateras att PBL-kommittén valt att gå vidare med plan- och miljödomstolsalternativet. Stadsledningskontoret ställer sig positivt till inriktningen att göra prövningen av PBL-ärenden mer enhetlig än idag och ser fördelar med en samordning av överprövningen enligt plan- och bygglagen respektive miljöbalken i länsstyrelse, plan- och miljödomstol samt plan- och miljööverdomstol. Kontoret förutsätter även att överprövningsprocessen kan effektiviseras med en sådan lösning.

Stadsledningskontorets samlade bedömning

PBL-kommittén har i vissa avseende gjort ett gediget utredningsarbete och några av förslagen innebär enligt stadsledningskontoret förtydliganden. Huvudintryckt kvarstår emellertid att kommittén, trots sina ansträngningar, inte har åstadkommit en tydligare plan- och bygglagstiftningen och en mer förutsägbar och rättssäker beslutsprocess i enlighet med de mål som ställts upp för kommitténs arbete. En grundläggande brist med PBL-kommitténs slutbetänkande är, som framgår ovan, att man inte analyserat den bristfälliga samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Därmed kvarstår problemen för Stockholms stad att göra avvägningar i syfte att uppnå en ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Stadsledningskontoret anser det därför nödvändigt att snarast tillsätta en ny utredning med uppdrag att göra en översyn av hur det samlade regelverket kring miljö- och markanvändnings-

frågor kan samordnas. Huvudregeln ska enligt stadsledningskontoret vara att åstadkomma en avvägning mellan olika intressen där inget av samhällsmålen ges en överordnad ställning. Helhetssyn och möjligheterna till avvägningar måste harmoniseras i all lagstiftning som berör samhällsbyggandet och samordning av lagstiftningen måste fungera bättre för att undvika lagkonflikter och tolkningssvårigheter där olika särintressen ges ett försteg för allmänintresset.

Stadsledningskontorets samlade bedömning är i övrigt att flera av förslagen i slutbetänkandet inte tillräckligt beaktat förutsättningarna för samhällsbyggande i en storstadsmiljö. Kontoret menar t.ex. att förslagen avseende förstärkt bygglovsprövning och minskade möjligheter till att ge bygglov för mindre avvikelser skulle få oönskade konsekvenser för Stockholm med många äldre detaljplaner. Ett genomförande av kommitténs förslag skulle kräva stora resurser för att upprätta nya detaljplaner för äldre bebyggelse och i många fall torde denna bebyggelse dessutom få svårt att klara gällande miljökrav. Slutbetänkandet innehåller inte heller redovisning av de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och byggherrar vid en sådan satsning på detaljplaneverksamheten. Det bör också påtalas att betänkandet även saknar en analys av de ekonomiska konsekvenserna av en förstärkning av den skattefinansierade översiktsplaneringen.

Fastighets- och saluhallsnämnden beslutade 9 februari 2006 att besvara skrivelsen med kontorets utlåtande.

Reservation anfördes av vice ordförande *Rolf Könberg m.fl.* (m) och ledamoten *Björn Ljung m.fl.* (fp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten *Martin Michel* (mp), *bilaga 1*.

Fastighets- och saluhallskontorets tjänsteutlåtande av den 10 november 2005, har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret anser det positivt att reglerna för förfarandet med översiktsplaner förenklas. Det ska ges stöd för en stegvis samrådsprocess och utställningstiden ska kunna förkortas vid geografiska fördjupningar och tillägg och i vissa fall ska utställningen kunna ersättas med en underrättelse till berörda. Kravet på detaljplan förtydligas när det gäller enstaka byggnader och anläggningar vars användning får en betydande miljöpåverkan. Kravet på att detaljplanen ska redovisas i olika handlingar tas bort och bygglovsprövningen inom detaljplanelagt område ges ökad betydelse för möjligheten att hävda kraven när det gäller byggnaders utformning. Områdesbestämmelser ska som hittills kunna användas för att variera lovplikten och reglera byggnaders utformning i den befintliga bebyggelsen. Ett enkelt förfarande ska i likhet med vad som föreslås gälla för detaljplan kunna tillämpas om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Det är också positivt att kravet på separat bygganmälan slopas vilket innebär att en sammanhållen bygglovsprocess återinförs för prövning och tillsyn av byggprojekt. Byggsamråd ska hållas efter att en bygglovsansökan getts in om det inte är uppenbart obehövligt. Den kvalitetsansvarige ges ökade uppgifter och en starkare ställning och det skall krävas riksbehörighet för att utöva egenkontroll med kvalitetsansvar enligt PBL.

Förtydliganden om vem som har rätt att överklaga kommer att göras i lagstiftningen och ramarna för överprövning klarläggs. Planärenden som idag överprövas av regeringen föreslås föras över till domstol för prövning inom den ordinarie kedjan.

Förändringarna i lagstiftningen föreslås genomföras 2008-01-01. Dock föreslås att vissa övergångsbestämmelser behövs vilket under en tid kan försvåra kontorets arbete med byggprojekten.

Marknämnden beslutade 26 januari 2006 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Reservation anfördes av Mikael Söderlund m.fl. (m), Ulf Fridébäck m.fl. (fp) samt Maurice Forslund (kd), bilaga 1.

Markkontorets och **trafikkontorets** gemensamma tjänsteutlåtande av den 3 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoren kan inledningsvis konstatera, att PBL-kommitténs förslag bl.a. innebär att kommunens huvudroll i plan- och byggfrågor ligger fast och att statens starka roll för att skydda vissa intressen kvarstår.

Då stadsbyggnadskontoret är stadens expertorgan och ansvarigt vad gäller tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen har markkontoret och trafikkontoret begränsat sina synpunkter till några frågeställningar som bedöms ha särskild betydelse för kontorens uppdrag. För en mer fördjupad analys och beskrivning av konsekvenser för stadens del av kommitténs förslag hänvisas till stadsbyggnadskontorets yttrande.

De delar av kommitténs betänkande som kontoren valt att avge synpunkter på berör frågor om samordning mellan PBL och miljöbalken respektive PBL och trafiklagarna, frågor kring plan genomförande och frågan om huvudmannaskap för allmänna platser, frågan om rätten att komma till tals och förslagen till framtida instansordning.

Samordning mellan PBL och miljöbalken

I PBL 2 kap. 2 § slås fast att planläggning inte får medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt miljöbalken 5 kap. överträds. Detta har tolkats som en stoppregel som inneburit betydande svårigheter för bostadsbyggande liksom för större och angelägna infrastruktursatsningar i staden. Därmed motverkas en för staden och Stockholmsregionen nödvändig långsiktig ekologisk, social och ekonomisk hållbar utveckling.

I miljöbalken 16 kap 5 § finns en avvägningsmöjlighet som tillåter en verksamhet som medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids under förutsättning att andra åtgärder vidtas som ökar möjligheten att uppfylla normen.

PBL-kommittén anser att det i PBL borde införas motsvarande möjligheter till kompensationsåtgärder vid överskridande av miljökvalitetsnormer och att de inte bör vara mer restriktiva än de som finns i miljöbalken.

Kontoren anser att det är av yttersta vikt att PBL 2 kap. 2 § ändras så att den inte längre fungerar som en stoppregel. Paragrafen bör istället utformas så att den kan användas för att göra avvägningar utifrån ett helhetsperspektiv och även väga in åtgärder som kan förbättra människors hälsa och miljö på längre sikt.

Samordning mellan PBL och trafiklagarna

Kommittén menar att frågan om samordning mellan trafiklagarna och PBL är så komplex att samordningsarbetet behöver ske som särskilt utredningsuppdrag. Därför har kommittén begränsat arbetet till att diskutera uppslag som rör plansystemet i PBL. Inriktningen bör enligt kommittén vara att föreslå ändringar som kan förstärka planinstrumentens roll i trafikplaneringen.

Kommittén menar vidare att det knappast är tänkbart att ha en standardlösning för att effektivisera processerna för de fyra trafikslagen; väg, järnväg, luftfart och sjöfart. Snarare behövs justeringar som skräddarsys för respektive trafikslag. Planering och prövning av utbyggnad av trafikinfrastrukturen sker f.n. enligt olika regelverk och samordningen med PBL brister i vissa fall. Vissa regler är gemensamma men det finns skilda materiella krav.

Ett relativt stort antal regler behöver enligt kommittén ändras för att möjliggöra förenklingar genom samordning eller renodling. Vissa ändringar kan medföra att makt och ansvar flyttas mellan framför allt stat och kommun. Här krävs en noggrann och fördjupad konsekvensanalys.

Kontoren instämmer i kommitténs uppfattning att samordningen mellan PBL och trafiklagarna bör utredas ytterligare. Förenklingar bör givetvis eftersträvas.

Plangenomförande

Kommittén menar att det vid införandet av PBL fanns en tydlig ambition att stärka genomförandefrågornas 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 genomförandefrågorna kommer upp tidigt i planprocessen samtidigt som planens konsekvenser tydligt beskrivs. Detta har kontoren ingenting att invända mot. Däremot anser kontoren att den nya regeln i PBL 6 kap. 1 § att i genomförandebeskrivningen redovisa de konsekvenser som planen innebär för fastighetsägarna inom planområdet och andra som berörs av planen kommer att bli mycket svåra att leva upp till.

Det kan nämligen vara svårt att fullt ut redovisa alla konsekvenser i genomförandebeskrivningen. Parallellt med detaljplanarbetet pågår förhandlingar mellan markägare, byggherre och blivande huvudman för allmän plats. Resultatet av dessa förhandlingar fastställs som regel i ett exploateringsavtal mellan kommunen och byggherren. Detta exploateringsavtal kan i de flesta fall inte träffas förrän detaljplanen ställts ut. Innan avtal träffats är det omöjligt och olämpligt att i genomförandebeskrivningen fullt ut beskriva konsekvenserna av planen för fastighetsägaren och andra berörda. Genomförandebeskrivningen bör däremot redovisa vilka avtal som behöver träffas för att planen ska kunna genomföras.

Allmänna platser

I dag kan huvudmannaskapet för allmänna platser vara kommunalt eller enskilt. Enskilt får det vara endast om det föreligger särskilda skäl, alltså ett förhållandevis skarpt villkor som i förarbetena till PBL motiveras med att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser. Enskilt huvudmannaskap tillämpas i dag i betydligt fler fall än uttalanden i förarbetena till PBL ger uttryck för. Det är dessutom vanligt att detaljplaner innehåller bestämmelser om att kvartersmark ska användas för allmänt ändamål. Detta förhållande innebär bl.a. otvetygligheter när det gäller tillträde för allmänheten och ansvar för drift och underhåll.

Kommitténs uppfattning är att sådana områden som rymmer allmänna nyttigheter, eller som ska nyttjas av allmänheten, ska vara allmänna platser. Kommunen ska även i fortsättningen alltid vara huvudman för allmänna platser av tydlig allmän karaktär. Enskilt huvudmannaskap bör användas för områden som genomförts eller planerats för boende delar av året, m.a.o. det som ofta benämns fritidsbebyggelse. För de fall som hamnar mellan dessa föreslår kommittén att huvudmannaskapet ska kunna delas, 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.

Enligt kommitténs förslag ska konstruktionen med delat huvudmannaskap kunna tillämpas i de fall som vare sig är av tydlig allmän karaktär, eller av tydlig enskild karaktär. Detta mellanläge är enligt kommittén tillämpligt på lokalgator, lokala parker och i s.k. storkvarter där planbestämmelserna *x*, *z* och *g*¹ ofta förekommer. För att konstruktionen ska fungera bör en bestämmelse införas i lagen som reglerar att kommunens andelstal sätts proportionellt till i vilken omfattning allmänheten förväntas använda de allmänna platserna.

Sammanfattningsvis föreslår kontoren att kommitténs förslag att tillåta flera olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma plan tillstyrks.

Kontoren är däremot tveksamma till förslaget som innebär delat huvudmannaskap och tror inte att det kommer att tillämpas i någon större omfattning i Stockholm. Det är inte lämpligt med ett regelverk som medför omfattande administration och osäkerhet kring framtida kostnader och kontoren ser helst att förslaget omarbetas.

¹ Beteckningen *g* anger ett område som ska användas för något gemensamt ändamål. Beteckningarna *x* och *z* anger områden som ska hållas tillgängliga för allmän gång- och cykeltrafik eller för allmän körtrafik. Beteckningarna har ingen annan egentlig betydelse än att marken *inte* får bebyggas.

Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning

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 skäliga. 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 och att statliga myndigheter i egenskap av sakägare och kommuner som är berörda ska kunna överklaga beslut.

Kontoren är positiva till att det direkt i lagtexten uttrycks att beslut ska angå den som vill överklaga. Kontoren tycker även att förslaget om att kommuner ska ges rätt att överklaga andra kommuners beslut är bra. Det faktum att en kommun som anser att PBL:s krav på mellankommunal samverkan inte beaktats har rätt att överklaga innebär bl.a. en ökad press på samarbete mellan kommunerna vilket måste ses som positivt.

Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

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 den ordinarie domstolsprövningen. Undantag föreslås dock för ärenden som blir föremål för länsstyrelsernas ingripanden med stöd av 12 kap. PBL, d.v.s. frågor som rör den statliga kontrollen. Dessa frågor bör även i fortsättningen prövas av regeringen. Motivet är enligt kommittén att dessa ärenden handlar om konflikter mellan olika statliga och kommunala intressen och har därmed oftast karaktären av politiska lämplighetsavvägningar.

Skälen till att planärenden enligt PBL bör föras över till domstol är enligt kommittén 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 tillgodosedande 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.

I ett delbetänkande² föreslog kommittén två domstolsalternativ. Det ena benämndes miljödomstolsalternativet med instanskedjan kommun-länsstyrelse-miljödomstol-Miljööverdomstolen. Det andra kallades för förvaltningsdomstolsalternativet med instanskedjan kommun-länsrättskammarrätt-Regeringsrätten. Kommittén förordar miljödomstolsalternativet. För att tydliggöra att det föreslagna domstolsalternativet ska handlägga både PBL- och miljöbalksärenden föreslås domstolarna kallas plan- och miljödomstol och plan- och miljööverdomstol.

Kontoren delar kommitténs uppfattning att huvuddelen av PBL-ärendena i framtiden bör överprövas i den ordinarie domstolsorganisationen. Enligt kontorens mening skulle en ordning med så få instanser som möjligt skapa både bättre rättssäkerhet, ökad effektivitet och förutsägbarhet vilket är viktiga förutsättningar för kommande planering och investeringsvilja hos olika aktörer i samhället. Vidare bör den instansordningen vara mest fördelaktig ur såväl ett rent PBL-perspektiv som för att på sikt åstadkomma en samlad hantering av ärenden enligt PBL och miljöbalken.

Kontoren anser att det vore tillfyllest om kommunernas och länsstyrelsernas beslut kan överklagas till en instans för att skapa praxis. Vidare menar kontoren att den föreslagna ordningen inte innebär att antalet instanser minskar i förhållande till vad som gäller f.n. Kontoren anser vidare att det bör krävas prövningstillstånd för att få överklaga länsstyrelsernas beslut.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade 24 januari 2006 att överlämna och åberopa miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

² Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation, SOU 2004:40

Reservation anfördes av *Joakim Larsson m.fl.* (m), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av *Anna Starbrink m.fl.* (fp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av *Viviann Gunnarsson* (mp), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av *Jan Valeskog m.fl.* (s), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av *Rasmus Rasmusson* (kd), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande av den 10 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Utredningen är mycket omfattande. Miljöförvaltningen kommenterar därför endast vissa delar som på olika sätt kan beröra miljö- och hälsoskyddsmyndigheters verksamhetsområde. Enligt PBL-kommitténs bedömning handlar många av de problem som framförts under utredningstiden inte om brister i lagstiftningen utan om problem och brister i tillämpningen. Förvaltningen delar kommitténs uppfattning att dessa problem kan avhjälpas genom en utveckling av arbetssätt och rutiner.

Avsteg från miljö kvalitetsnormer och riktvärden

PBL-kommittén uppger att det bl.a. framställts önskemål om möjlighet att under vissa förutsättningar göra avsteg från bl.a. miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken och de riktvärden för trafikbuller som Riksdagen antagit. I likhet med PBL-kommittén vill Miljöförvaltningen understryka att grunderna för bestämmelserna finns i miljöbalken i syfte att värna miljön och människors hälsa. PBL-kommittén lämnar därför inga förslag till ändringar. Kommittén anser även - i likhet med förvaltningen - att det inte är möjligt att genom ändringar i PBL medge generella avsteg från sådana gräns- eller riktvärden som har satts med utgångspunkt från EG-direktiv och riksdagsbeslut med hänsyn till effekterna för människors hälsa.

Detaljplan och översiktsplan

Ett grundläggande stöd för hållbar utveckling ges genom en ny bestämmelse som speglar såväl sociala som ekologiska och ekonomiska aspekter på hållbar utveckling. Ett samarbete över kommungränserna möjliggör en mer sammanhållen översiktsplanering. Förvaltningen ser positivt på detta och att ett uttryckligt stöd ges för att den kommunomfattande översiktsplanen skall kunna ändras genom fördjupat arbete för visst geografiskt område.

Enligt nuvarande lagstiftning (5:18 PBL) behöver detaljplaneprogram inte upprättas om det är onödigt. Detta gäller framför allt om kriterierna för enkelt planförfarande är uppfyllda, men även i de fall när detaljplanens innebörd och konsekvenser klart kan utläsas av översiktsplanen. PBL-kommittén anser att nuvarande bestämmelser är alltför kategoriska och inte ger tillräcklig vägledning för bedömning av behovet av program i det enskilda fallet och föreslår därför en ändring som ger uttrycklig möjlighet att undvara program om de övergripande förutsättningarna framgår av översiktsplanen. Förfarandet tillämpas redan i Stockholm och har inneburit en snabbare planprocess. Förvaltningen tillstyrker att förfarandet får uttryckligt lagstöd, men förutsätter att tillämpningen blir förstälig för allmänheten och konsekvenserna motiveras väl. Detaljplanläggning skall dock enligt förvaltningens uppfattning alltid föregås av någon form av samråd. Ett samråd beträffande översiktsplanen skall aldrig kunna åberopas för att inte samråda i detaljplaneprocessen. Den nya paragraf som ger möjlighet att upprätta detaljplan utan samråd, om förslaget har tydligt stöd i översiktsplan och länsstyrelsens granskningsyttrande bör därför inte genomföras. Miljöförvaltningen anser att detta är ett alltför stort intrång i den demokratiska processen och

har en inriktning i strid mot syftet bakom Århuskonventionen som gäller allmänhetens tillgång till information angående beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor och EG:s direktiv t.ex. direktivet angående miljöbedömningar av planer och program.

Miljöförvaltningen är positiv till att en ny typ av villkor i detaljplan öppnar fler möjligheter till planläggning av förorenade områden. Förslaget innebär att i detaljplanen kan införas en bestämmelse att bygglov kan lämnas först efter det att efterbehandling eller skydds- eller säkerhetsanordning genomförts "om markens lämplighet för byggande därigenom kan säkerställas." Möjlighet att kräva vissa anläggningar för t.ex. bullerskydd ges därmed också.

Mot bakgrund av att cirka 40 % av den totala energianvändningen i Sverige används för Sveriges byggnader. Anser Miljöförvaltningen, i motsats till PBL-kommittén, att det finns skäl att utvidga möjligheterna att reglera energifrågor i detaljplan. I PBL anges att planläggning skall ske med beaktande av att bl.a. långsiktig och god hushållning med energi skall främjas. Vidare sägs att bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen. I lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL) och förordningen om tekniska egenskapskrav (BVF) finns bestämmelser med syfte att främja energieffektivitet. Kommunerna får i dagsläget inte ställa andra energikrav än vad som har stöd i BVL och BVF. Miljöförvaltningen anser att kommunerna bör få utforma bestämmelser angående energikrav i detaljplaner. Därmed kan ambitiösa kommuner driva på energihushållningen på samma sätt som de idag kan ställa allehanda krav på byggnadernas estetiska utförande.

Bygglovgranskning allmänt

PBL-kommittén föreslår att samma granskning görs av bygglovansökningar oberoende av om de avser åtgärder inom eller utanför detaljplanlagt område. Ansökan om bygglov och bygganmälningar slås ihop till ett bygglovsförfarande. Miljöförvaltningen anser att detta förfarande ger en bättre möjlighet att följa upp att goda boendemiljöer skapas t.ex. när det gäller bullerskyddsåtgärder. Det är också positivt att nya paragrafer eller omredigering av lagrum tydliggör att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi skall eftersträvas och att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken skall iaktas även vid bygglovprövning. När det gäller tidsbegränsade bygglov skärps förutsättningarna för att bevilja sådana lov då en redovisning av avveckling och återställande av marken måste bifogas ansökan. Tiden för lovet begränsas. Miljöförvaltningen anser att denna skärpning är bra, då det tidsbegränsade bygglovet idag ofta kan förlängas i upp till 20 år och därefter leda till att byggnader permanentas.

Samordning med miljöbalken m.m.

Bygglovgranskning av anmälningspliktiga miljöärenden

En samordnad prövning av bygglovpliktiga ärendena som även är anmälningspliktiga enligt 9 kap 6 § miljöbalken föreslås. Förvaltningen anser att intentionerna bakom förslaget att förenkla myndighetskontakterna för den enskilde är bra, men är tveksam om förslaget är rätt sätt att nå syftet. Ur den sökandes perspektiv kan den samordnade prövningen innebära problem då anmälan enligt miljöbalken och ansökan om bygglov sker under olika skeden av planeringen. Nya krav kommer därför att ställas på sökanden att färdigställa samtliga handlingar samtidigt trots att vissa handlingar avser ett senare skede i processen. Oklarheter kan även uppstå vart handlingar skall lämnas. För förvaltningarnas del förutsätter det samordnade förfarandet att nya administrativa rutiner inrättas vilket kan vara resurskrävande, men utan att det önskade resultatet uppnås.

Miljöförvaltningen vill framhålla att även en samordnad prövning görs enligt olika lagar. Det är mycket olika prövningar som görs med stöd av miljöbalken respektive PBL, trots att de avser samma verksamhet. PBL:s prövning gäller frågor som avser markanvändning och byggande, där vissa angivna kvalitetskrav skall uppfyllas. Miljöbalkens tillämpningsområde omfattar bl.a. de allmänna hänsynsreglerna, tillsyn samt möjligheten att utfärda förelägganden och förbud enligt miljöbalken. Mest tydlig blir skillnaden mellan de olika lagstiftningarnas syften och utgångspunkter när det gäller lokalisering av byggnader och verksamheter och deras effekter på omgivningen, där balkens regler är avsevärt mycket strängare. Prövningen enligt miljöbalken utgår i första hand från människors hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde.

Mot bakgrund av att de båda lagstiftningarna inriktas på olika aspekter av samma verksamhet bör även andra möjligheter till förenkling prövas innan en samordnad prövning fastställs i lag. Miljöförvaltningen i Stockholm ser gärna att en försöksverksamhet initieras företrädesvis med inriktningen att samordningsvinster kan uppnås och motstridiga beslut kan förebyggas genom obligatorisk upplysning till bygglovsökande angående anmälningsplikt samt mellan byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd. Miljöförvaltningen är även beredd att medverka i ett sådant försöksprojekt.

Miljöförvaltningen vill även uppmärksamma att en samordnad prövning måste leda till att de berörda nämndernas taxsystem behöver ses över.

Förhandsbesked

PBL medger att förhandsbesked kan lämnas om visst byggande kan tillåtas. Förhandsbeskedet är bindande i två år. Motsvarande möjlighet finns i dag inte i miljöbalken. PBL-kommittén föreslår nu att förhandsbesked även skall kunna lämnas för anmälningspliktiga ärenden som även är bygglovspliktiga. Prövningen skall då enligt kommittén begränsas till frågan om det krävs förbud eller tillståndsprövning. Miljöförvaltningen anser dock att denna avvägning oftast kräver ett relativt komplett underlag. Förslaget innebär även en försämring för sakägarna jämfört med dagens system då de måste yttra sig över ett underlag som inte är helt komplett. Samordningen i dessa fall innebär för den miljöprövande myndigheten att en onödig, resurskrävande dubbelprövning införs. En möjlighet till förenkling skulle vara att en fullständig prövning av anmälningsärendet görs även vid ansökan om förhandsbesked. Förutsättningen är då att fullständiga handlingar för bedömning av miljöärendet lämnas. Vad som anförts till stöd för förslaget har inte övertygat förvaltningen om dess lämplighet.

Bygglov för mindre anläggningar

I bilaga till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, redovisas miljöfarliga verksamheter för vilka tillstånds- eller anmälningsplikt gäller. Anmälningsplikten gäller verksamhet av visst slag som är av minst en viss storlek. Det innebär att det finns många mindre, miljöstörande anläggningar som inte är anmälningspliktiga, men som i det enskilda fallet kan innebära risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I dessa fall skall enligt förslaget byggnadsnämnden ge miljö- och hälsoskyddsnämnd tillfälle att yttra sig i ärendet. Miljöförvaltningen i Stockholm och Stadsbyggnadskontoret har en särskild överenskommelse angående sådan granskning. Det är därför bra att denna rutin fastställs i lag.

Åtgärder inom vissa skyddade områden enligt 7 kap miljöbalken

Även när det gäller åtgärder inom områden med områdesskydd enligt miljöbalken föreslås en viss samordning. Byggnadsnämnden ges här ansvar för att ett beslut om detaljplan eller bygglov inte lämnas i strid mot föreskrifter för naturreservat, kulturresevat, naturminne eller biotopskyddsområde eller förbud mot vissa åtgärder inom strandskyddsområde. Förfarandet tillämpas i Stockholm och har fungerat bra. Det är därför tillfredsställande att rutinen fastställs i lag. Förvaltningen delar dock inte PBL-kommitténs bedömning att det inte finns behov av samma reglering när det gäller övriga skyddsformer i 7 kap miljöbalken t.ex. djur- och växtskyddsområden, miljöskyddsområden. Miljöförvaltningen anser därför att samrådsskyldigheten skall omfatta samtliga skyddade områden enligt 7 kap miljöbalken. I detta sammanhang vill Miljöförvaltningen även påtala att ytterligare ett behov av samordning finns. Stadsbyggnadskontoret har i dag tillsyn över tillämpning av strandskydd. Kontoret saknar dock tillsynsplaner för detta och tillsyn utövas i mycket begränsad omfattning. Då Miljöförvaltningen ansvarar för övrigt områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken anser förvaltningen att även denna tillsyn borde utövas av Miljöförvaltningen.

Rivningsärenden

I dag krävs lov för rivning inom detaljplanlagda områden. Rivningsanmälan och rivningsplan över hur rivningsmaterialet avses hanteras lämnas in senare till byggnadsnämnden och omfattar med vissa undantag all rivning. PBL-kommittén föreslår att rivningslovsplikten görs generell oberoende av planförhållanden och att kraven på rivningsanmälan och rivningsplan avskaffas. Reger-

ingen bör meddela de föreskrifter som behövs för att miljöfrågorna i anslutning till rivningsarbeten skall kunna omhändertas väl av miljö- och hälsoskyddsnämnder med stöd av miljöbalken. Kommittén hänvisar till 15 kap 19 § miljöbalken som stadgar att regeringen får meddela föreskrifter "...som innebär att visst slag av avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall samt meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för ändamålet." Enligt kommittén kan tillsynen av miljöfarligt rivningsavfall förbättras om det regleras inom miljöbalken och tillsynsansvaret helt läggs på miljö- och hälsoskyddsnämnd. Motiveringen är att byggnadsnämnderna "...inte i någon större utsträckning..." utövar tillsyn över hur rivningsplanerna följs.

Rivningsplanen enligt PBL inriktas på genomförandefasen och avser säkerställande av att rivningarna genomförs på ett sätt som ger förutsättningar för återanvändning, återvinning och omhändertagande av miljöfarligt avfall. Byggherren utser en kvalitetsansvarig som ansvarar för att rivningsplaner följs. Byggnadsnämnd kan med stöd av 10 kap 3 § 3 st PBL förbjuda fortsatt rivning om nämnden finner att byggherren i något avseende väsentligen avviker från en rivningsplan.

Miljöförvaltningen finner till skillnad från kommittén att rivningsplan enligt PBL och miljöbalken inriktas mot olika faser av rivningen. Rivningsplanen enligt PBL inriktas på genomförandefasen. Byggherren utser en kvalitetsansvarig som ansvarar för att rivningsplaner följs. Byggnadsnämnd kan med stöd av 10 kap 3 § 3 st PBL förbjuda fortsatt rivning om nämnden finner att byggherren i något avseende väsentligen avviker från en rivningsplan. Bestämmelserna i miljöbalken däremot inriktas mot skedet *efter* genomförandefasen. Bygg- och rivningsverksamhet är idag inte anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken. Rivningsplanerna är idag en av få möjligheter för Miljöförvaltningen att få kännedom om pågående rivning. Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsynsansvar är att kontrollera att miljöbalken m.m. följs vid den efterföljande hanteringen av rivningsavfallet. Ansvaret för kontroll av att rivningsplan och anmälan upprättas kan genom ändringar i lagstiftningen överlåtas till miljö- och hälsoskyddsnämnd, men detta innebär att rivningsplan och ansökan om rivningslov inlämnas till olika myndigheter med efterföljande samtidig hantering vid dessa myndigheter. Dubbla administrativa system skapas därmed. Om kravet på rivningsplan avskaffas helt utan att det meddelas föreskrifter med reglerat tillsynsansvar finns det risk att denna tillsyn nedprioriteras och möjlighet till konsekvent och planmässigt omhändertagande av rivningsavfall förloras. Miljöförvaltningen anser att kravet skall kvarstå men att rutiner och information kring rivningsplanen förbättras. Lagstiftningen bör istället inriktas på en fungerande samverkan mellan byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd. Den bör också skärpas. Krav bör införas på nationella regler för miljöinventerare och ett gemensamt nationellt redovisningssystem för rivningsplaner, se *bilaga 2*. Miljöförvaltningen ser därför helst att bestämmelserna finns kvar i PBL. Även här är miljöförvaltningen i Stockholm intresserad av att en försöksverksamhet initieras där rutiner utarbetas för en fungerande uppföljning av hantering av miljöfarligt rivningsavfall. Ett alternativ kan också vara att bestämmelserna i PBL överförs till miljöbalken. Därefter kan uppgifter som idag lämnas i rivningsplanen krävas in av Miljöförvaltningen.

Instansordning och rätten att komma till tals

Miljöförvaltningen tillstyrker den nya samordnade instanskedjan för överprövning. Denna är en förutsättning för en samordnad handläggning av vissa miljöbalksärenden med bygglovärenden.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade 9 februari 2006 att överlämna och åberopa kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av *Madeleine Sjöstedt* (fp), *Katariina Güven* (fp), *Mats G. Nilsson* (m), *Ingvar Snees* (m) och *Anna König* (m), som hänvisade till Sjöstedts och Nilssons yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av *Cecilia Obermüller* (mp), som hänvisade till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Kerstin Rossipal (kd), bilaga 1.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande av den 16 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse. Stadsbyggnadskontorets synpunkter och förslag till förändringar avseende författningstext samt illustrerade exempel redovisas i *bilaga 2*.

Dagens plan- och bygglagstiftning har växt fram under lång tid. Successivt har det utvecklats en syn på förhållandet mellan samhällets intressen och den enskildes rättigheter, som ligger till grund för dagens lagstiftning. Den första rikstäckande författningen för plan och byggområdet var 1874 års byggnadsstadga. Under 1800-talets senare hälft skedde ett expansivt stadsbyggande och den omfattande stadsplanläggningen fick stor betydelse och kvaliteten i byggandet höjdes. Under mellankrigstidens samhällsutveckling var den enskildes rätt att exploatera mark för tätbebyggelse i princip fri vilket innebar att nya samhällsbildningar skapades på platser som saknade förutsättningar för ändamålet och orsakade samhället onödiga extrakostnader för service.

Efter en omfattande utredning kom 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga. Lagändringen innebar, att endast sådan mark som vid planläggning prövats lämplig för tätbebyggelse, fick användas för detta ändamål. Lagstiftningen gav därigenom kommunerna en initiativrätt i samhällsbyggandet. Under 1950- och 1960-talen inriktades planeringen på att snabbt höja bostadsstandarden. Stadsplaner gjordes ofta för stora nybyggnadsområden i de befintliga städernas periferi och kombinerades med omfattande utbyggnader av infrastrukturen. Planerna gjordes många gånger innan marken upplåtits till någon byggherre och projekten var storskaliga.

Efter ca 20 års utredande trädde 1987 den nya plan och bygglagen (PBL) i kraft. Den här gången inriktades arbetet på att reglera formerna och inte på att definiera det önskade resultatet. Ett genomgående drag i reformen var decentralisering av beslutsfattandet så att kommunerna själva skulle få besluta om markanvändning och byggande. De fick rätt att anta detaljplaner så att de kunde vinna laga kraft.

PBL-reformen innebar att planeringen kopplades till genomförandet och att byggherrarna fick en tydligare roll i planskedet. Dagens situation innebär att behovet av samverkan mellan olika parter blivit ännu starkare. Kommunerna har inte längre samma resurser att genomföra åtgärder genom markpolitik eller egna investeringar. Systemet med samhällets medfinansiering av bostadsbyggandet har i huvudsak upphört. I allt högre grad är samhällsutvecklingen beroende av en samverkan mellan enskilda initiativ och kommunal planering. En kommun som vill att planeringen ska vara genomförbar kan därför inte längre självständigt bestämma villkoren för stadsbyggandet. Tendensen är att projekten blir mindre och att de delas mellan flera genomförande parter. Det är tyvärr vanligt med konflikter om hur ansvaret för utformningen av marken mellan byggnaderna ska fördelas mellan parterna. Kommunen har inte heller längre råd att skapa all infrastruktur samtidigt som andra parter tillgodoser sig hela värdestegringen av planeringen. Planeringen är därför i hög grad beroende av förhandlingar och att resultatet bekräftas genom detaljplanens utformning. En följd är att byggherrarna idag ofta deltar mer aktivt i detaljplaneringen med utredningar och underlag i tidigare skeden än förr.

När nu plan- och bygglagen skall genomgå en förändring bör syftet vara att den blir mer effektiv, flexibel och rättssäker. Kontoret anser att PBL har en hög potential för detta ändamål. Lagen i sig är konstruerad så att avvägningar mellan olika intressen skall kunna beaktas i förhållande till sin betydelse och att avvägningen står i rimlig proportion till hur olika intressen tillgodosätts. En allvarig kritik som framförts i olika sammanhang är att plan- och byggprocesserna tar för lång tid. Kritiken har samband med samhällsbyggandets villkor. Ett bostadsprojekts genomförande är beroende av dess förväntade resultat, som i sin tur beror av om lägenheternas storlek och utformning motsvarar hyresgästernas eller bostadsrättsinnehavarnas önskningar när huset är klart. Kontorsprojektets resultat beror av näringslivskonjunkturen när byggandet är klart. Om beslutsprocessen är alltför tidskrävande och osäker kommer investeringsviljan att försvinna. Kontoret har svårt att se att PBL-kommitténs betänkande leder till att den sammanlagda plan- och byggprocessen blir effektivare.

Stadsbyggnadskontoret anser att det behövs en snabbare, mer flexibel process där alla berörda kan delta och den framtagna avvägningen befästs med juridiskt verkande beslut. Att utveckla lagsystemets möjligheter i dessa avseenden är nödvändigt om samhällsbyggandet ska kunna fortsätta i rimlig takt och inte bli alltför dyrbart.

Stadsbyggnadskontorets slutsatser och förslag till nödvändiga förändringar av förslaget

1. Frågan om samordning mellan PBL och miljöbalken

Denna viktiga fråga har i snart tre års tid varit föremål för utredning av både Miljöbalkskommittén och PBL kommittén. **Ingen** av de båda kommittéerna har lyckats ta fram ett förslag till förändring när det gäller samordningen av de båda lagkomplexen. Kontoret anser att de båda lagstiftningarna måste fås att samverka bättre och ge avvägningsmöjligheter vid behandlingen av frågor som skall ge bästa möjliga resultat för människors hälsa och miljön ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv.

PBL är en lag där olika frågor och intressen vägs mot varandra till bästa möjliga resultat. När miljöbalken infördes ändrades PBL så att tillämpningen av miljökvalitetsnormer blev hårdare vid beslut enligt PBL än om samma åtgärd prövats enligt MB. PBL:s koppling till miljökvalitetsnormen innebär, att det i bl.a. planärenden kommer in absoluta krav på att uppfylla en miljökvalitetsnorm som inte kan vägas mot andra viktiga hälso- och miljöfrågor i det enskilda planärendet. Avvägningsmöjligheterna måste göras lika i båda lagstiftningarna eftersom de är avsedda att tillämpas parallellt. I miljöbalken finns en bestämmelse i 16 kap 5§ om möjligheten att tillåta en verksamhet som kan medverka till att en miljökvalitetsnorm överskrids men under förutsättning att andra åtgärder vidtas som ökar möjligheten att uppfylla normen. Motsvarande möjlighet finns inte i PBL. Stadsbyggnadskontoret anser att liknande möjligheter måste införas i PBL så att de bägge korresponderande lagstiftningarna kan tillämpas under samma förutsättningar. Reglering av dessa frågor tillgodoses bäst genom ändringar i PBL. Så som bestämmelserna är utformade i dagsläget och i PBL kommitténs förslag kan de i vissa detaljplaneprojekt motverka sitt syfte med en bättre hälsa och miljö för stadens invånare. Åtgärder som är angelägna för att skydda befintlig bebyggelse mot buller och luftföroreningar kan formellt enligt PBL:s nuvarande lydelse, uppfattas vara otillåtna, om de samtidigt bidrar till att en miljökvalitetsnorm överskrids, oavsett om det sker på platser där människor vistas eller inte. Kontoret anser därför att kommittén borde ha löst denna målkonflikt genom att föreslå förändringar som möjliggör en avvägning mellan miljökvalitetsnormerna och andra åtgärder som skulle kunna förbättra människors hälsa och miljö i ett långsiktigt hållbart perspektiv.

Stadsbyggnadskontoret anser att en förutsättning för att lagstiftningen skall vara möjlig att enkelt och rättssäkert tillämpa är att PBL och MB är samordnade på juridiskt tekniskt sätt. Detta slutbetänkande innehåller inte den svåra men viktiga frågan om hur PBL skulle behöva anpassas för att bestämmelserna om miljökvalitetsnormerna skulle kunna bli praktiskt och realistiskt tillämpbara. PBL:s koppling till miljökvalitetsnormer har inte ändrats vilket är ett av de största problemen i tillämpningen av MB och PBL. Detta innebär att förslaget måste omarbetas innan det kan läggas till grund för lagstiftning. (se lagförslaget 2 kap 2§ samt författningskommentaren sid. 985 om behovet av en översyn av miljökvalitetsnormernas tillämpning ur ett PBL-perspektiv.)

Nuvarande regler i PBL kopplar till miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer på två ställen. Dels anges att miljökvalitetsnormerna skall iakttas (PBL 2 kap 1§) "Enligt miljöbalken skall miljökvalitetsnormerna iakttas vid planering och planläggning". Dels att de inte får överträdas (PBL 2 kap 2§) "Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt MB 5 kap överträds". De olika uttryckssätten innebär tolkningsproblem. Den senare bestämmelsen har tolkats som en stoppregel som kan hindra så gott som alla planeringsåtgärder i en situation när normerna inte klaras. Det finns en uppenbar risk att åtgärder som är viktiga för regionens utveckling stoppas i onödan av formella skäl, trots att de inte har någon väsentlig betydelse för uppfyllandet av normen. Staden anser att lydelsen av PBL 2 kap 2§ måste ändras så att dess skrivning

som stoppregel upphör och istället formuleras så att avvägningar kan göras med utgångspunkt från ett helhetsperspektiv.

Det har tidigare kunnat hävdas att det varit ett förbiseende i lagstiftningen att avvägningsregeln enligt 16 kap 5§ MB inte också skrivits in i PBL. Efter en så stor lagöversyn är det svårare att hävda detta förbiseende, särskilt vid domstolsprövning. Genomförandet av andra delar av PBL-kommitténs förslag måste därför avvakta innan denna fråga lösts.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är nödvändigt att tillsätta en ny utredning som ges i uppdrag att göra en översyn av miljö kvalitetsnormernas tillämpning ur ett PBL perspektiv. (Se författningskommentaren sid. 985)

2. Problematiken kring förfarandet med strukturella detaljplaner i två steg

Kontoret ser fördelarna med förslaget om strukturella detaljplaner men delar inte kommitténs förhoppning att man nu har hittat ett sätt att göra enklare detaljplaner. Dagens planeringssituation medger inte denna typ av övergripande, flexibla planer där utförandefrågor som avgör hur byggrätten får utnyttjas sparas till ett senare skede, antingen vid bygglov eller genom ändring av detaljplanen.

Möjligheten till flexibla detaljplaner finns redan idag och används där så är möjligt. Kommitténs förslag innebär nya möjligheter att följa upp flexibla detaljplaner genom mer detaljerad reglering där så behövs, antingen som en utvidgad bygglovsprövning eller genom en ändring av detaljplanen genom ett tillägg. Stadsbyggnadskontoret ser svårigheter med den av kommittén föreslagna tvästegsmodellen. I Stockholm upprättas oftast detaljplaner med utgångspunkt från konkreta projekt, där en eller flera byggherrar deltar och bevakar sina intressen i förhandling och avvägning med andra berörda intressen. Stadsbyggande sker oftast i komplicerade tätortsområden med befintliga bebyggelsemiljöer där det finns många intressekonflikter och regleringsbehovet är stort eller i en kulturhistoriskt värdefull miljö som behöver bevaras. I dessa miljöer blir såväl boende som verksamma påtagligt påverkade av kontorets planeringsarbete. I tätbebyggda områden och i områden med hög exploatering är strukturella planer inte ett bra arbetsredskap eftersom det är viktigt att tydliggöra konsekvenserna för alla berörda så tidigt som möjligt i processen. Därför är det viktigt att en detaljplan utformas som ett tydligt uttryck för den lösning som avvägningssprocessen leder fram till, så att de berörda parterna ömsesidigt kan förlita sig på vilka åtgärder som får eller inte får vidtas med stöd av planen. Kontoret ser inte att kommitténs förslag på denna punkt bidrar till att öka förutsägbarheten gentemot tredje man som berörs av förslaget. Att samråda om ett planförslag och säga här skall byggas, men vi vet inte vad, hur högt eller hur det skall se ut ökar inte trovärdigheten för planeringens förutsägbarhet eller långsiktighet. Därtill skapas nu en oklarhet om den garanterade byggrätten genom två planer med rättsverkande följder och två tillfällen att i princip överklaga samma fråga. Kontoret ifrågasätter om förslaget i denna del uppfyller PBL:s målsättning om kravet på rättsäkerhet och förutsägbarhet i planprocessen.

3. Sammanslagningen av 2 och 3 kap.

Förslaget innebär att bestämmelserna i 2 och 3 kap. ska slås samman i ett nytt 2 kap., som ska omfatta de allmänna intressena avseende både lokalisering och utformning och som skall tillämpas vid prövningen av bl.a. bygglov. Lokaliserings- och utformningskraven i 2 kap. ska uppfyllas i de delar som inte prövats i detaljplan eller områdesbestämmelser. PBL-kommittén ser detta som en förstärkt bygglovsprövning. Den förstärkta bygglovsprövningen uppges innebära att samhällets krav på lämplig lokalisering, placering och utformning ska hävdas med samma styrka vid bygglovsprövningen oavsett om kraven har eller inte har reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget innehåller motsägelser i detta när man samtidigt skriver att gällande byggrätt inte får försämrats och förekommande utformnings- eller skyddsbestämmelser inte skärpas vid bygglovsprövningen. Stadsbyggnadskontoret kan inte göra annat än att tolka förslaget på så sätt att gällande byggrätt inte blir något värd i de fall detaljplanen saknar bestämmelser i alla de frågor som avses regleras i 2 kap., vilket torde vara fallet i de

flesta bygglovsärenden som skall handläggas med stöd av alla detaljplaner där förutsättningarna förändrats sedan planen upprättades.

Kontoret ser stora problem i den konkreta tillämpningen av vissa av kapitlets kommande paragrafer och då särskilt när det gäller grunderna för bygglovsprövningen. Kommittén anför att den reglering som är gjord i detaljplan eller områdesbestämmelser alltid ska respekteras, men med lagförslagets utformning blir inte detta möjligt. Förslaget är därför rättsosäkert med hänsyn till den garanterade byggrätten i detaljplanen. När planens lokaliseringsprövning gjorts och byggrätten tillskapats med helt andra förutsättningar än de krav som ställs på detaljplanläggningen i den nya 2 kap och eftersom äldre planer ofta saknar reglering enligt dessa krav, kommer vissa av kraven i 2 kap. enligt kontorets bedömning ovan att ställa till stora problem för dem som inom en tät stadsbygd vill förändra eller utveckla sin fastighet med bygglovspflichtiga åtgärder. Även för nya detaljplaner kan byggrätten äventyras om någon förutsättning som berör bestämmelserna i 2 kap. hunnit ändras efter det att planen antagits men innan bygglovet beslutas. Kontoret har svårt att tro att detta verkligen är kommitténs syfte men kan inte finna grund för en annan tolkning i författningstexten.

4. Frågan om den ökade skyldigheten för kommunen att kommunicera inkomna bygglovsansökningar och delge berörda beslut om bygglov.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är bra att förslaget om större krav på delgivning av beslutade bygglov kommit till men anser att förslaget om att kommunicera alla inkomna bygglovsansökningar inte står i rimlig proportion till nyttan.

De båda föreslagna ändringarna i 8 kap. 22 § och i 8 kap. 27 § måste läsas tillsammans och i ett sammanhang för att förstås rent konsekvensmässigt. Rent juridiskt är förändringsförslaget i 8 kap. 27 § bra och innebär en mjuk skärpning genom att kravet på delgivning kan undantas där så är onödigt. Samma ”öppning” borde ha lämnats i förslaget tillhörande 8 kap. 22 § om att ansökningar som är helt i överensstämmelse med plan och där det är uppenbart onödigt att höra grannar inte behöver kungöras eller delges så som nu är föreslaget. Är detta en konsekvens som kommittén nog övervägt?

5. Frågan om hanteringen av mindre avvikelser från detaljplan i bygglov

Utvecklingen av rättspraxis avseende mindre avvikelse i bygglovsärenden visar tydligt att mark som punktprickats i detaljplaner inte kan ianspråktagas för byggnader och anläggningar eller konstruktioner av olika slag. Detta innebär att det är omöjligt att bevilja bygglov för ex sophus, tvättstugor, cykelförråd och andra anläggningar i de fall marken i den gällande planen är punktprickad.

Kontoret befärar att PBL-kommitténs förslag ytterligare minskar möjligheten att ge bygglov enligt principen om mindre avvikelse. Förslaget är realistiskt och tar inte hänsyn till att tusentals gamla detaljplaner i så fall måste ändras i situationer då en ändring av gällande detaljplan inte kan anses ekonomiskt försvarbart i förhållande till den sökta åtgärdens omfattning. Förslaget skulle även innebära att behovet av mindre planändringar skulle komma att öka lavinartat och kräva ökade resurser både personellt och ekonomiskt.

Eftersom det även med kommitténs förslag kommer att finnas behov av tämligen detaljutformade detaljplaner när grannar påverkas vid kompletteringsbebyggelse i befintliga områden och i nybyggnadsområden med hög exploatering, ser kontoret ett stort behov av att kunna använda möjligheten till mindre avvikelse. Detta arbetssätt är viktigt för att kunna garantera en effektivare och enklare hantering av bygglov inom områden med gamla planer men även i viss utsträckning i nya detaljplaner.

Kontoret anser därför att lagstiftningen i stället behöver ses över och utrymmet för mindre avvikelse ökas genom att exempelvis mindre kompletteringar som klart ligger inom planens syfte och som erfordras för ett ändamålsenligt användande av fastigheten, såsom sophus, plank, tvättstugor, cykelförråd etc, ska kunna anordnas på mark som enligt detaljplan inte får bebyggas, s k prickmark. Denna utökade möjlighet till användandet av mindre avvikelse kan formaliseras ge-

nom en komplettering av bestämmelserna i 8 kap. 11 § med exemplifieringar och på så sätt kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt för berörda parter. Stadsbyggnadskontoret förespråkar en sådan översyn av lagstiftningen och efterlyser förslag på hur frågan skulle kunna hanteras.

6. Kontorets bedömning av konsekvenserna av förslaget

Kommitténs förslag syftar till att uppfylla de övergripande mål som varit utgångspunkt för arbetet nämligen att effektivisera beslutsprocessen och utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv. Dessutom skall förslaget tillgodose kravet på främjandet av en långsiktigt hållbar utveckling. Kontoret tvingas dock konstatera att målen inte uppnås annat än i vissa delar. Kontorets uppfattning är att de uppställda målen i vissa fall motverkas genom att processen kompliceras och att förutsättningarna för samhällsbyggandet i några viktiga avseenden försämrats.

Kontoret konstaterar att om förslaget genomförs kommer det att leda till ett ökat behov av resurser för planerings- och bygglovsverksamheten i städer och tätorter. Kostnaderna för detta kommer att få delas mellan kommunerna och byggherrarna och belasta samhällsbyggandet.

Kontoret delar inte kommitténs bedömning (sid. 963) att förslaget medför att detaljplanering bör kunna gå snabbare och att resursbehovet därmed minskar. Denna slutsats är direkt felaktig, anser kontoret, därför att arbetsminskningen består endast av en möjlighet att ta bort kravet på program för detaljplaner i vissa fall. Detta är enbart en anpassning till det arbetssätt som redan tillämpas i Stockholm och i många andra kommuner. Ändringen är bra och ger tydligare lagstöd för den praktiska tillämpningen men innebär inte ett effektivare arbetssätt eller ett minskat resursbehov. Möjligheten att upprätta strukturella detaljplaner är bra men innebär inte heller någon effektivisering eftersom möjligheten redan finns men används sparsamt i tät bebyggelse. Det beror, enligt kontoret, på att processen anses rättsosäker när det är många intressen som skall samordnas.

Förslaget att förstärka översiktsplaneringens roll och oftare använda fördjupningar av översiktsplanen som förberedelse för detaljplanering är intressant och kan bli användbart. Ur ekonomisk synpunkt innebär detta en överflyttning av kostnaderna till den skattefinansierade planeringsverksamheten samtidigt som intäkterna för den planering som täcks genom planavgifter minskar. Av detta skäl måste det gå att skilja på det arbete som är direkt kopplat till exploatering och som hanteras inom detaljplanering från det arbete som hanteras i fördjupade översiktsplaner.

I Stockholm är schablontiden för att upprätta en ny detaljplan (tiden från startbeslut till antagen plan) omkring 18 månader vid normalt förfarande och 6 månader vid enkelt förfarande. Kontoret kan inte hitta någonting i förslaget som talar för att dessa tider kommer att kunna förkortas väsentligt och därmed bidra till förslagets målsättning om en effektivare beslutsprocess.

Under år 2005 inkom till Stockholms stadsbyggnadskontor över 6 000 bygglovsansökningar och 3 000 bygganmälningar. Merparten av dessa ärenden rör förändringar i befintlig bebyggelse, till- och påbyggnader av alla slags byggnader, inredning av vindar till bostäder, ändrad användning av byggnader, tillbyggnader av småhus samt nya garage och carportar. Nybyggnadsprojekten och ändrad användning av hela byggnader, vilket i regel kräver nya detaljplaner är försvinnande få, även under perioder av högkonjunktur i byggandet. Men den stora byggnadsaktivitet som mängden ansökningar ändå vittnar om är viktig för stadens utveckling och fortlevnad. Det är stadsbyggnadskontorets bestämda uppfattning att denna stora mängd ärenden under överskådlig tid kommer att behöva prövas med nu gällande detaljplaner som grund. Stadsbyggnadskontoret anser att lagstiftningen måste utformas så att denna byggaktivitet inte hämmas genom en rad nya krav, som försvårar bygglovshanteringen. Flera av kommitténs förslag kan tyvärr få just denna effekt.

Utgångspunkten för kommitténs bedömningar är att detaljplaner är grunden för prövningen av bygrätten och därför ska hållas aktuella och respekteras. Att kommittén har den uppfattningen att detta är möjligt med de förslag, som kommittén i övrigt lägger fram vad gäller detaljplanläggning, utgör grunden för flera av de problem, som stadsbyggnadskontoret redovisar i bilaga 2.

Stockholm är en stor kommun och planläggningen av marken har pågått under lång tid. Det innebär att antalet gällande planer är mycket stort, drygt 4 600. Med nuvarande lagstiftning klarar Stockholm att förnya ett hundratal planer varje år. Det finns inget i kommitténs förslag som innebär att detta förhållande skulle kunna ändras på något drastiskt sätt.

Om förslaget genomförs kommer ett stort antal bygglovsansökningar inte att kunna beviljas utan att föregås av en detaljplaneändring. Ett bra exempel på detta är ansökningar om bygglov för att få uppföra små sophus på fastigheternas gårdar, i de fall marken är s.k. prickmark, som inte kommer att kunna beviljas utan ändring av detaljplanen. Kostnaderna för detta förfarande kommer att belasta både plan- och bygglovsavgifterna.

En del av dagens bygganmälningar handlar om åtgärder som inte är bygglovspliktiga i nu gällande lagstiftning. Genom hopslagningen av bygglov och bygganmälan till en process bedömer kontoret att antalet bygglovsansökningar kan komma att öka till åtminstone 7 000 per år med den nu föreslagna lagändringen.

I Stockholm fattas beslut i ca 40 % av ärendena inom en månad och i ytterligare 20 % av ärendena inom två månader. Med den nu föreslagna lagändringen blir handläggningen hopslagen till en process, vilket är begripligt ur den sökandes synpunkt. Förslaget är bra i detta avseende. Ett problem är däremot de nya kraven på omfattande underrättelseförfarande i alla lovärenden. Kommitténs förslag i 8 kap. 22 § innebär en ändring av förutsättningarna för hörande av berörda vid prövning av bygglov som stadsbyggnadskontoret anser oacceptabel. Förslaget innebär att kända sakägare och de kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs samt hyresgästförening el. dyl. ska ges tillfälle att yttra sig både över ansökningen och över vad som därefter tillförs ärendet vad gäller alla bygglovsärenden före beslut. Paragrafen innehåller inget undantag utom den otydliga skrivelsen ”som berörs”. Om förslaget genomförs med den nu föreslagna ändringen i 8 kap. 22 § kommer handläggningstiderna att avsevärt förlängas. Bygglovsprocessen kommer att upplevas som ännu mera byråkratisk än idag och bygglovsavgifterna kommer att behöva höjas. Inget av detta gagnar byggandet eller utvecklingen av staden och kan knappast anses vara av sådant värde för eventuellt berörda grannar att det motiverar denna förändring av lagstiftningen.

Kommitténs förslag är att både sökanden och annan part omedelbart skall underrättas om innehållet i ett bygglovsbeslut. Förslaget innebär även i denna del en skärpning av nuvarande lagstiftning, även om förslaget är otydligt vad gäller definitionen av part. Är det alla som enligt förslaget avseende 22 § ska beredas tillfälle att yttra sig? Stadsbyggnadskontoret har större förståelse för denna ändring, eftersom nuvarande lagstiftning innebär att ett bygglovsbeslut i praktiken aldrig vinner laga kraft, till nackdel framför allt för den som skall bygga. Enligt nu gällande 8 kap. 27 § skall bygglov ges om vissa villkor är uppfyllda. Inget av dessa villkor i dagens lagstiftning och inte heller i kommitténs förslag handlar om att det som eventuellt berörda framfört ska utgöra grund för prövning. Enligt förvaltningslagens 7 § skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Att grannar ska ges möjlighet att fördröja planenliga åtgärder på det sätt som den nya paragrafen öppnar för är inte rättssäkert. Alternativet att byggnadsnämnden ska bedöma om någon är berörd eller inte och därmed beredas tillfälle att yttra sig, känns inte heller som rättssäkert.

Det nya kravet medför också en fördyring av alla lovärenden som inte känns motiverad. Många ärenden lär inte ha ett sådant intresse för andra att det motiverar en ökad kostnad för fastighetsägare eller byggande. Kravet borde inskränkas till beslut vad gäller åtgärder som verkligen påverkar grannars enskilda intresse.

Kommittén föreslår att en samordning med handläggning av ärenden avseende anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och 8 kap. 25 a – d §§ i kommande PBL lagstiftning skall ske. Det innebär att byggnadsnämnden skall höra miljönämnden även i vissa fall då anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken inte erfordras, att byggnadsnämnden skall ta till vara möjligheterna att förenkla det sammantagna förfarandet. Vidare att bygglov eller förhandsbesked om att bygglov kan påräknas inte får lämnas om miljönämnden meddelar föreläggande om förbud eller om att ansökan om tillstånd erfordras.

Förslagen kommer att innebära ett merarbete för byggnadsnämnden som i vissa fall kan bli omfattande. Det synes inte rimligt att endast byggnadsnämnden skall ansvara för att handlägg-

ningen ska samordnas. Kontoret ser också problem med att byggherren, som i regel är den som söker bygglov, inte behöver vara densamma som den som är verksamhetsutövare och som ansvarar för anmälan enligt miljöbalken. I de fall nämndbeslut erfordras i de bäge ärendena, kan också problem med samordningen i tid uppstå. Kontoret har svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget och har därför svårt att ta ställning till förslaget.

En av anledningarna till att plan- och bygglagssystemet upplevs som en broms för samhällsbyggandet är den bristande samordningen med miljöbalken. I praktiken innebär det ett ineffektivt system där åtgärder prövas dubbelt med utgångspunkt från rättsregler som delvis överlappar varandra och delvis är olika. Det är både förvirrande och rättosäkert. Kontoret anser att förslaget inte heller på denna punkt uppfyller regeringens uppdrag att tillskapa en effektiv process som samtidigt tillgodoser kravet på rättsäkerhet och förutsägbarhet.

Kontorets synpunkter

Förslaget avseende mellankommunal och regional samverkan (förslaget kap 5)

Sveriges storstadsregioner har en stor utvecklingspotential. Mellankommunal och regional samverkan är en förutsättning för Stockholms utveckling och en nödvändighet för det sammanhängande storstadsområdet med 25 kommuner och ett landsting med ansvar för sjukvård, kollektivtrafik och regionplanering. Som PBL-kommittén pekar på behövs en väsentligt bättre nationell och regional statlig samordning. Det behövs också statlig finansiering för genomförande av regionala infrastrukturprojekt för att kunna förverkliga grunderna i den regionala utvecklingsplanen, RUFs, vilka stöds av en samlad region.

Lagstiftning och bestämmelser kring PBL, Regionala utvecklingsprogram, Miljöbalk mm måste utformas så att de fungerar väl i storstadsområdena. Det måste finnas en acceptans för asymmetri mellan olika delar av Sverige. I de överväganden och förslag som kommittén för fram inom detta avsnitt har hänsyn tagits till detta. I stort kan enligt kontorets mening mellankommunalt samarbete väl utvecklas inom ramen för nuvarande lagstiftning på frivilliga grunder. Vid sidan om det egna detaljplane-, områdes- och översiktsplanarbetet bedriver staden med goda erfarenheter ett allt viktigare och mer omfattande plansamarbete med grannkommunerna och statliga sektorsorgan. Stockholms stad medverkar också i den stråkplanering som påbörjats inom Stockholm-Mälarenregionen. Det kan förväntas att frågan om nya regionala planeringsformer kommer att aktualiseras när den statliga Ansvarskommitténs förslag presenteras under år 2007.

Kontoret anser att förslaget med att slopa länsstyrelsernas roll att övervaka de mellankommunala frågorna och ersätta den med ökade krav på kommunerna att själva lösa samråden inom ramen för översiktsplanen är bra. Det kan dock diskuteras om den form för mellankommunal planering som föreslås, rätten att få delta i samråd och rätt att överklaga de följande detaljplanerna, är alltför ensidigt reaktiv och om tillräckliga proaktiva medel saknas. Förslaget att andra kommuners invändningar skall anges i översiktsplanen är intressant men behöver preciseras på något sätt så att detta inte blir en källa till tvister och överklaganden som förlänger planprocessen. Kontoret biträder förslaget om ett tydligare kommunalt ansvar för en mellankommunal samordning och att länsstyrelsernas roll och uppgifter förtydligas. Kontoret anser vidare att för att ytterligare understryka översiktsplanens roll för de mellankommunala frågorna så kan skrivningen i 4 kap §1 kompletteras för att betona de mellankommunala och regionala frågorna.

Förslaget avseende översiktsplaneringen (förslaget kap 6)

I och med att kraven på det obligatoriska innehållet nyanteras, samtidigt som långsiktigheten i markanvändningen lyfts fram, kommer framtida översiktsplaner och processen kring dem i större utsträckning kunna fungera som framåtsyftande utvecklingsdokument. Förslaget innebär att översiktsplanen skall redovisa kommunens bedömning av vilka allmänna intressen som bör beaktas vid beslut, i stället för att redovisa alla de allmänna intressena. Det bör leda till att översiktsplanen i mindre utsträckning blir en katalog med redovisning av allmänna intressen.

Kravet på aktualitetsprövning av översiktsplanen i kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod infördes 1996. Kontinuiteten förstärks nu, framför allt genom förslaget att förenkla reglerna kring samrådet. Förutsättningar ges för att bedriva en översiktsplanering så enkelt att kommunfullmäktige varje mandatperiod skulle kunna anta en ny aktuell översiktsplan. Översiktsplanens innehåll kan då lättare anpassas till uppkomna behov av vägledning för detaljplanering och bygglov. Stadsbyggnadskontoret tycker att det är bra att kommunen ges ett större utrymme att avgöra hur och när samråd ska bedrivas. Genom att samråda kring olika geografiska delar och tematiska tillägg i översiktsplanen finns det även möjligheter att förkorta tiden för utställning. Möjligheten till detta är bra, men i de flesta fall kommer det inte att leda till kortare processer då utställningstiden är anpassad till att få in synpunkter från berörda och länsstyrelsen, något som i praktiken inte är gjort på en månad.

Stadsbyggnadskontoret delar kommitténs tankar om översiktsplaneringens viktiga roll för den strategiska planeringen och ser även behovet av en övergripande planering för större områden än de som oftast hanteras i en detaljplan. Kontoret anser att det är bra att det ges ett uttryckligt lagstöd för fördjupningar av översiktsplanen. Istället för att revidera och göra om hela den kommunövergripande översiktsplanen kommer processen vara inriktad på att successivt komplettera med fördjupningar och tillägg till planen under förutsättning att konsekvenserna på helheten tydligt redovisas. En dynamisk översiktsplanering skulle i större utsträckning kunna minska behovet av programskedet för detaljplan. Frågan är om det är realistiskt att tänka sig att översiktsplanen i Stockholm görs så detaljerad att det enklare detaljplaneringsförfarande som föreslås är användbart. Möjligen kan detta ske genom att de policydokument som staden tar fram knyts till översiktsplanen. Stockholms byggnadsordning är ett sådant policydokument och används redan som ett stöd, både i detaljplanering och vid bygglovprövning.

Förslaget avseende detaljplanering (förslaget kap 7)

Kommitténs förslag att kunna göra mer översiktliga detaljplaner har ett positivt syfte, men kommer inte att kunna få något större genomslag i praktiken. Möjligheten att anta enkla detaljplaner med schematiskt angivna byggrätter finns redan idag men används sällan vid förändringar i tätbebyggda områden, eftersom de inte anses ge tillräcklig rättssäkerhet för sakägare och andra berörda. Kommittén tänker sig ett delvis nytt plansystem, där utformningsfrågor och därmed sammanhängande grannerättsliga frågor inte behandlas i den strukturella detaljplanen utan provas i ett senare skede. Det är emellertid svårt att se att vare sig byggherrar eller berörda grannar kan få några fördelar av en planprocess som skjuter upp hanteringen av väsentliga intressekonflikter.

Kommitténs förhoppning, att det genom förslaget ska bli lättare att förnya äldre planer med nya detaljplaner för stora bebyggelseområden, är inte realistiskt. Att det är svårt att reglera stora områden med rättsverkande detaljplaner beror på de intressekonflikter som finns i dessa områden mellan markanvändning, miljöfrågor och bebyggelsens omfattning. Kontoret anser att dessa frågor, i tätbebyggda områden är alltför komplicerade för att kunna hanteras med översiktliga, strukturella detaljplaner.

Byggrättens avgränsning

Kommitténs förslag utgår från en felaktig föreställning om att det är lätt att skilja på planbestämmelser som ger byggrätt och sådana som enbart avser utformningen. Ofta avgränsas byggrätten genom bestämmelser som både reglerar byggrätten och utformningen. Det gäller exempelvis bestämmelser om byggnadernas utbredning på och under marken, bestämmelser om byggnadshöjd och våningsantal, samt taklutning. Problemet med alltför detaljerade planer handlar om att sådana bestämmelser anpassas för hårt till ett specifikt projekt, vilket kan vara svårt att avvika från vid bygglovet. Det är en bedömningsfråga att ge detaljplaner en lagom rymlighet med hänsyn till förutsättningarna. I tätbebyggda miljöer med hög exploatering är utrymmet för flexibilitet starkt beskuret på grund av att även små förändringar i ett projekt får inverkan på omgivningen. Att kommittén förtydligar möjligheten att variera planers detaljeringsgrad är bra, men kommer knappast att möjliggöra mer strukturella planer i täta områden.

Detaljplanering i två steg

Kontoret anser inte heller att förslaget att kunna ändra detaljplaner under genomförandetiden genom en ny plan som blir ett tillägg till den första, är bra. Det öppnar möjligheter att överklaga ”samma” detaljplan två gånger, utöver möjligheten att även överklaga bygglov. Risker finns att processen blir påtagligt förlängd och att antalet överklagade planer ökar på grund av den osäkerhet som ett strukturellt planläggande kan innebära.

Att som medborgare kunna förstå sin omgivning och vilka förändringar som kan komma att ske är mycket viktigt. Den erfarenhet kontoret har från samrådsförfarandet är att boende och verksamma runt ett planområde vill ha detaljerad information och inte skulle godkänna en bindande plan som i princip bara anger huvudsakliga riktlinjer. En farhåga är att strukturella detaljplaner skulle medföra att planer överklagas, därför att de berörda inte kan utläsa hur deras omgivning kommer att se ut efter förändringen.

Kontoret har svårt att tro att detta sätt att planlägga mark, genom ändringar av en plan under dess genomförandetid skulle kunna vara ett önskvärt system även från byggherrarnas perspektiv. Enligt kommitténs förslag skulle ändringen även kunna göras mot berörda fastighetsägares vilja. Även om den sammanlagda byggrätten inte får ändras genom plan nummer två kan byggrättens värde och möjligheten att utnyttja den påverkas väsentligt genom ändringen. Det innebär en risk att den garanterade byggrätten under en plans genomförandetid urholkas.

Byggherrarnas medverkan i planeringen

Kontoret anser att det i kommitténs förslag redovisas en motstridig syn på frågan om byggherrarnas medverkan i planeringen. Å ena sidan anges att det behövs en tydligare koppling mellan planering och genomförande. Förslaget innebär att kravet på genomförandebeskrivning skärps väsentligt. Å andra sidan förefaller det som om kommittén upplevt att dagens detaljplaner är för små och alltför inriktade på enskilda projekt, vilket syns i viljan att planeringen ska frikopplas från genomförandet. Stadsbyggnadskontoret anser det mycket väsentligt att planeringen sker i nära samarbete både med de som ska genomföra planerna och de som berörs av dem. Att skilja planering från genomförande är ingen realistisk planeringsmodell.

I städer är trycket på exploatering ofta stort med höga markvärden som följd. För att med rättsverkan ange byggrättens storlek, och därmed skapa höga ekonomiska värden, krävs ofta detaljerade kunskaper om det planerade bebyggelseprojektet. I flera fall i Stockholm har vi kunnat känna oss trygga med en hög exploatering då detaljerade utformningsbestämmelser finns för att säkra en god boendemiljö. Vid komplettering i känsliga kulturmiljöer kan det dessutom vara svårt att ange generella byggrätter utan att samtidigt reglera de nya byggnadernas utformning. Det innebär att detaljplaner behöver tas fram i nära samverkan med de byggherrar som ska genomföra projekten. Utan en sådan koppling finns risk att planens byggrätt blir antingen för stor eller för liten. Enligt kommitténs förslag ska man i steg 2 vid bygglov eller eventuell planändring inte kunna ändra (utöka eller minska) byggrätten. För att inte riskera att en strukturell detaljplan anger alltför stor byggrätt, kommer den att behöva begränsa byggrätten hårdare än vad som eventuellt skulle bli fallet om detaljplanen i stället utformas som en bekräftelse på ett projekt som parterna enats om. Det innebär då en större risk att en detaljplan som utarbetats utan samverkan med en eller flera byggherrar inte blir ekonomiskt genomförbar och att bebyggelsen därmed inte kommer till stånd.

Planavvikelser

Ur plansynpunkt är kommitténs förslag att inte utvidga, utan snarare inskränka möjligheterna att vid bygglovprövningen ge lov för mindre avvikelser från planen mycket negativt. Förslaget utgår från en realistisk föreställning att det inte behövs avvikelser, om nya planer görs mer översiktliga och gamla planer för befintlig bebyggelse enkelt kan ersättas av nya strukturella detaljplaner. I tät

stadsbygd är detta inte möjligt, dels av hänsyn till grannarna och dels för att kunna säkerställa att nya områden med hög exploatering får tillräckliga kvaliteter och kan klara alla miljökrav.

Förslaget förbiser också att merparten av alla bygglov prövas mot gamla stadsplaner, som gäller som detaljplaner enligt de övergångsbestämmelser som infördes vid PBL-reformen. I Stockholm finns över 4 600 gällande detaljplaner, varav ett stort antal är äldre. Inte ens med en mångdubbling av stadsbyggnadskontorets resurser vore det möjligt att inom en rimlig tid ersätta alla dessa med nya planer. Problemet är gigantiskt och en satsning på att göra alla detaljplaner i Stockholm aktuella skulle kräva resurser som knappast är rimliga ens för en kommun av Stockholms storlek, särskilt med hänsyn till att kostnaderna knappast skulle kunna belasta stadens fastighetsägare direkt genom planavgifter.

Troligen vore det inte heller teoretiskt möjligt att upprätta nya detaljplaner för alla delar av den befintliga bebyggelsen, eftersom Stockholm delvis inte klarar dagens miljökrav med avseende på omgivningsbuller eller miljökvalitetsnormer för partiklar.

En sannolik konsekvens, om förslaget genomförs i denna del, är att bygglovsansökningar mycket ofta kommer att leda till ett behov av små akuta planändringar för enskilda fastigheter. Vidare finns det risk att det kan medföra en död hand över delar av Stockholm som inte uppfyller alla miljökrav.

Planförfarandet

Förslaget innebär vissa justeringar vad gäller planförfarandet. Bra förtydliganden görs beträffande möjligheterna att använda enkelt förfarande och när program för planeringen kan undvaras. Kommitténs förslag om förstärkt samspel mellan översiktsplanering och detaljplanering är också bra.

I ett avseende finns dock en oklarhet om vilka led i planprocessen som ibland kan utelämnas. Förslaget innebär att planförfarandet kan förenklas på ett nytt sätt genom att det inte krävs samråd om den detaljplan som har tydligt stöd av översiktsplanen. Samtidigt kvarstår den tidigare möjligheten med enkelt planförfarande, som innebär att utställningen kan hoppas över. Även i detta fall finns en koppling som innebär att detaljplanen skall vara förenlig med översiktsplanen. Här finns en uppenbar risk för missförstånd och oklarheter huruvida allmänhetens insyn i planprocessen begränsas på olika sätt, ibland genom att hoppa över samråd och ibland genom att hoppa över utställningen. En bättre lösning vore att utvidga möjligheterna till ett enkelt planförfarande.

Förslaget avseende områdesbestämmelser (förslaget kap 8)

Områdesbestämmelser används mycket sällan i Stockholm, men har haft betydelse när de använts inom Nationalstadsparken. Regleringen har då omfattat möjligheten att utöka lovplikten, införa rivningslov och peka ut kulturhistoriskt värdefulla miljöer där detaljplan inte gäller. Kontoret tillstyrker möjligheten att bibehålla regleringen av administrativa frågor utanför detaljplan. Att den direkta kopplingen till översiktsplan och riksintresse tas bort kommer att medföra en ökad användning av områdesbestämmelser.

Trots den begränsade användningen och de problem som har förts fram, från kommittén, har områdesbestämmelser i flera avseenden svarat mot kontorets önskemål och behov av rättsverkande reglering. Svårigheterna vid tillämpningen och erfarenheterna från överprövningen motiverar emellertid att användningsområdena begränsas och förtydligas.

Förslaget avseende plangenomförande (förslaget kap 9)

Stadsbyggnadskontoret tillstyrker förslaget om att fastighetsplanen tas bort som eget planinstrument. Kontoret anser att betänkandet föreslår bra möjligheter att hantera fastighetsindelningen inklusive servitut och gemensamhetsanläggningar både inledningsvis i planprocessen och i detalj i en fördjupad detaljplan.

Stadsbyggnadskontoret tillstyrker förslaget att plangenomförandefrågorna ska behandlas tidigt i processen och redan vid samrådet. Kontoret tillstyrker vidare att de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna ska tydliggöras. Kontoret delar härvid slutsatsen i betänkandet att genomförandefrågornas status på detta sätt höjs. Det är viktigt med en integrerad planprocess, där konsekvenserna ur såväl fastighetsrättslig som mark- och exploateringssynpunkt blir tydligt belysta i planens skeden.

Stadsbyggnadskontoret tillstyrker förslaget att genomförandebeskrivningen inte skall utgöra en särskild handling. Varje kommun kommer, som förslaget är utformat, att självständigt kunna ta ställning till utformningen av genomförandebeskrivningen och, om kommunen så vill, dokumentera genomförandefrågorna i en särskild handling.

Stadsbyggnadskontoret tillstyrker förslaget avseende den framtida hanteringen av allmänna platser. Kontoret anser att förslaget är bra. Kommittén har på ett bra sätt beskrivit och analyserat detaljplaner som idag har karaktär av delat huvudmannaskap genom bestämmelser om x, z eller vanligare gx. Förslaget om delat huvudmannaskap ställer krav på tydlighet, analys och konsekvensbeskrivning. Kontoret delar i detta fall kommitténs bedömning att en ändring av 2 § anläggningslagen är angelägen så att det kan bli möjligt för en kommun att kunna gå in som delägare i en gemensamhetsanläggning. Därför anser kontoret att det i regeringskanslites fortsatta arbete måste ges kommentarer och rekommendationer för hur kommunens andelstal för utförande, drift och underhåll av gemensamhetsanläggningar skall beräknas i syfte att undvika ekonomiska rättvisor mellan deläggande fastigheter. Detta innebär att de s.k. väsentlighets- och båtnadsvillkoren i dessa gemensamhetsanläggningar för det blandade huvudmannaskapet tydligt skall analyseras i planen.

Kommitténs förslag om följsamhetsbestämmelser från PBL till fastighetsbildningslagen tillstyrks men borde under vissa förutsättningar ges ett motsvarande innehåll i omvänd riktning.

Stadsbyggnadskontoret anser att regeringskansliet måste se över frågan om ett införande av följsamhetsbestämmelser från fastighetsbildning till detaljplan för att de mindre planavvikelser som görs vid fastighetsbildning skall få planändrande verkan på den detaljplan som berörs.

En fördel med nuvarande fastighetsplan är den planändrande verkan som institutet har. Om syftet med detaljplanen inte motverkas får mindre avvikelser göras och då anses detaljplanen ha den utformning som framgår av fastighetsplanen. Kontoret förutsätter att kommitténs förslag innebär att det även är möjligt att göra sådana mindre avvikelser (i förhållande till underliggande detaljplan) i samband med införande av bestämmelser enligt 5 kap 7 c § och att detta ändrar den underliggande planen. Detta får enkla och tydliga konsekvenser för tolkningen av gällande plan t.ex. för redovisningen av planlinjer på registerkartan. Tolkningen underlättas därmed för alla berörda.

Den nu nämnda följsamheten gäller tyvärr inte om avvikelserna sker enbart i samband med lantmäteriförrättning enligt fastighetsbildningslagen. Någon ändring av lagstiftningen i detta hänseende har inte föreslagits vid den nu genomförda översynen av PBL. Kontoret anser därför att en samordning av reglerna i PBL och fastighetsbildningslagen är angelägna så att de mindre avvikelser som sker enligt 3 kap. 2 § FBL får till följd att detaljplanen anses ändrad i enlighet med den genomförda fastighetsbildningen.

Förslaget avseende prövning kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt (förslaget kap 10)

Inledningsvis under detta avsnitt vill kontoret betona vikten av att byggprocessen nu samlas till en enda samlad bedömning och att förfarande ger byggherrar och sökande ett besked där alla i ärendet aktuella frågor samlas. Därutöver är det positivt att slutbevisets status stärks och att det nu också blir ett användarbevis, dvs. att byggnaden inte får tas i bruk innan slutbevis utfärdats. Denna nya föreslagna konstruktion innebär att tredje man inte längre kan bli drabbad när byggnaden redan tagits i bruk vilket kan ske med dagens lagstiftning.

De förslag till förändringar vad gäller prövning, kontroll och tillsyn som, om de genomförs, får störst betydelse för de byggande och för stadsbyggnadskontoret i Stockholm är enligt kontorets bedömning den sammanhållna bygglovs-processen, att kraven i det nya 2 kapitlet ska utgöra grund för bygglovs-prövningen, kraven på hörande av och kommunikering med alla berörda i alla

bygglovsärenden samt skärpningen vad gäller möjligheterna till mindre avvikelse från detaljplan. Även kraven vad gäller samordning mellan bygglovsprocessen och prövningen enligt miljöbalken får stor betydelse i det enskilda fallet, men antalet ärenden av den arten är och kommer att vara få i förhållande till den stora mängden ärenden.

Kontoret bedömer att alla de ovannämnda förändringarna utom den sammanhållna bygglovsprocessen med tillhörande förändringar avseende tillsyn och kontroll kommer att medföra en försämring för de byggande genom förlängning av handläggningstiderna och ökning av avgifterna för bygglovsbesluten och genom att byggande i enlighet med gällande byggrätt kan omöjliggöras. Kontoret tillstyrker förslaget om en sammanhållen bygglovsprocess med slopande av bygganmälan. Kontoret avstyrker bestämt förslaget vad gäller grunderna för bygglovsbesluten samt förslaget om hörande och kommunicering i alla bygglovsärenden och är tveksamt till skärpningarna vad gäller möjligheterna till att medge mindre avvikelse. Kontoret tillstyrker med viss tvekan i huvudsak förslaget vad gäller underrättelse om beslut. Kontoret tar inte ställning till förslaget om samordning mellan bygglovsprocessen och prövningen enligt miljöbalken, eftersom konsekvenserna är svåra att överblicka.

Skulle kommitténs förslag avseende förändringen i 8 kap 22 § komma att träda i kraft innebär detta att handläggningstiderna kommer att förlängas avsevärt och att kostnaden för ett bygglov kommer att öka. Dessutom kommer bygglovsprocessen att upplevas som ännu mer byråkratisk än idag. Inget av detta gagnar byggandet eller utvecklingen av staden och kan knappast anses vara av sådant värde för eventuellt berörda grannar att det motiverar denna förändring av lagstiftningen. Stadsbyggnadskontoret förordar att bestämmelsen inte ändras, alternativt bör kravet inskränkas till sådana åtgärder som verkligen har betydelse för grannarna och deras enskilda intresse.

Slopande av bygganmälan

Att bygganmälan försvinner känns helt rätt både från handläggningssynpunkt och från byggheresynpunkt. Begreppet bygganmälan är trots 10 år i funktion inte känt eller inarbetat bland den stora mängden engångs- eller fägångsbygggherrar eller allmänheten. Bygganmälningsfrågorna kommer in alldeles för sent och medför förändringar i nästan färdig projektering beroende på de tekniska egenskapskraven samt kan förorsaka behov av utvändiga förändringar med därpå kompletterande handläggning i redan givet bygglov. För sökande och byggherrar innebär den föreslagna förändringen att det kommer att finnas endast en ingång till myndigheten, bygglov, som behandlar hela ärendet och efter beslut ger klartecken för fortsatt projektering och påbörjande av byggnadsarbetena.

Förslaget innebär att beslut om bygglov och beslut om kontrollplan slås samman till ett beslut, vilket är tillfredsställande för den sökande, nämligen att få ett besked. Beslutet innebär också en konkretisering av kontrollens omfattning. Att bygglovsprövningen idag inte omfattar alla krav enligt bygglagstiftningen leder till missförstånd. Det kommer att underlätta både för byggherrarna och för byggnadsnämnderna att det anges vad beslutet ska innehålla, vilket i sig förhoppningsvis kommer att leda till en mer enhetlig hantering av besluten. Det ger kommunerna bättre möjlighet att bevaka att kulturhistoriska värden och tillgänglighetskraven beaktas. Det blir också möjligt att i bygglovsbeslutet meddela 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. Det ger byggherren en möjlighet att tidigt i processen kunna överklaga ett beslut om nekat avsteg.

Stadsbyggnadskontoret vill däremot framhålla att den tanke som förs fram i förslaget på sidan 654 om förslaget, att bygglov ska kunna fattas i etapper kan så som det beskrivs få svårhanterliga konsekvenser. Det är positivt att bygglov kan meddelas för helheten avseende form, läge och användning men att föreskrifterna för kontroll och utförande beslutas endast för en första etapp. Bygglovsbeslutet måste då ges med villkor att följande etapper inte får påbörjas innan kompletterande beslut om föreskrifter fattas. Kontoret anser därför att den text som återfinns på sid. 654 och som lyder, citat ” *Om det föreligger särskilda skäl får beslut avse enbart form, läge och användning, och föreskrifter beslutas i ett **senare och separat** ärende.* Denna text bör utgå eftersom den skapar osä-

kerhet och förvirring huruvida detta innebär införande av ett särskilt ärende. Att flera beslut kan behöva fattas är inget problem, men det finns inget motiv för att införa ett särskilt ärende.

Kontoret anser också att det kan finnas behov av att i mycket tidigt skede (ibland t.o.m. i planskedet) noga gå igenom vissa tekniska frågor som påverkar utformningen och enligt förslaget ska förhandsbesked kunna ges för vilken fråga som helst (inom ramen för prövning och den bedömning som ska göras avseende de tekniska egenskapskraven) som stöd för fortsatt projektering. Det nya förhandsbeskedet blir överklagningsbart, vilket är en stor fördel mot dagens system, som kräver att ett tidigt samråd hålls och ett beslut om kontrollplan fattas för att bli överklagningsbart.

Kvalitetsansvarig

Kvalitetsansvariges (KA) roll är något som har diskuterats mycket under de 10 år som gått. Meritkraven, omfattningen av ansvaret, omfattningen av uppdraget, anknytningen till och beroendet av byggherren är exempel på vad diskussionerna handlat om.

Kontoret upplever skrivningen vad gäller meritkraven som lite rörig. Att enkla åtgärder inte kräver kvalitetsansvarig är att likna vid dagens godkännande av att byggherren kan vara kvalitetsansvarig. Det nya är att det alltid ställs kompetenskrav på den som ska vara kvalitetsansvarig, när sådan erfordras, vilket är bra.

Omfattningen av ansvaret och uppdraget föreslås utökat med att KA bl.a. ska bevaka att bygglovets och dess föreskrifter följs. Detta har länge varit önskat av många byggnadsnämnder då ansvaret för bygglovets uppfyllande i flera fall har blivit en tvistefråga att hantera för överprövande instanser. Att KA skall informera byggherren vid avvikelser samt vid behov meddela byggnadsnämnden om detta är utmärkt då det ger KA en mer aktiv roll.

Huruvida certifieringen eller de utökade uppgifterna kommer att innebära en starkare och mera självständig roll i förhållande till byggherren återstår att se. Ett faktum är dock att KA är kontrakterad och avlönad av byggherren på samma sätt som de sakkunniga. Många hade nog velat se att kostnaden för KA skulle ingå i bygglovstaxan då KA kan upplevas i viss mån som byggnadsnämndens förlängda arm. Just detta har berörts i PBL-kommitténs betänkande, men någon ändring har inte föreslagits.

Krav på kontroll, innehållet i kontrollplanen

Tydligare krav kan, om förslaget genomförs, ställas på vad en kontrollplan ska innehålla och hur den ska upprättas. Dagens kontrollplan utgör 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). Byggnadsnämnden har således stor frihet att göra egna bedömningar. Nu föreslås att byggherren själv eller genom den kvalitetsansvarige ska se till att ett förslag till kontrollplan upprättas och lämnas in vilket är bra. Kontoret tillstyrker detta förslag.

Tillsynen

Tolkningen av termen tillsyn från byggnadsnämnden varierar. En generös tolkning är att all myndighetshandling som syftar till att överblicka byggherrens agerande via anmälan till byggnadsnämnden, samrådsförfarande samt tillsyn under produktion att kontrollen fungerar, är tillsyn. Problem med tillsyn under produktion har varit att den inte avgiftsfinansierats. En förändring till att tillsynen ska kunna avgiftsfinansieras finns i förslaget 11 kap. 5 § vilket naturligtvis är positivt ur samhällets synvinkel men ska utnyttjas med förstånd och vara en viss kritik på byggherrens brist på kontroll.

Slutsamråd och slutbevis

Ett avslutande samråd ska gå igenom projektet och möjligheterna att ta det i bruk. Denna möjlighet tillämpas frivilligt idag och efterfrågas av ambitiösa byggherrar som vill ha en direktkontakt med byggnadsnämnden. Med tanke på att kommitténs förslag nu innebär att användningsförbud råder per automatik och att ibruktagandet står på spel är det en fördel att diskutera förutsättningar, hinder eller villkor vid ett slutsamråd. Kontoret anser att denna höjning av slutbevisets status är positivt och att det nu kan ses som ett brukarbevis.

Ett mycket bra förslag som kommer att göra slutbeviset eftertraktat, vilket inte alltid är fallet idag. Det är också bra att den kvalitetsansvarige får en central roll och ska upprätta ett slututlåtande. Det kommer att underlätta insamlandet av intyg och handlingar. Vad slututlåtandet ska omfatta bör beskrivas i en förordning. Till dess att slutbevis har lämnats råder användningsförbud. Till skillnad mot i dag behöver byggnadsnämnden således inte fatta ett särskilt beslut om användningsförbud. Det är lätt att tolka innebörden av ett användningsförbud när det gäller nybyggnad eller tillbyggnad, men blir svårare att tillämpa vid ändring av byggnad som redan brukas. Hur detta ska hanteras bör förtydligas.

Sanktionssystemet med avseende på kontroll och tillsyn

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. Den minsta nivån för byggnadsavgiften höjs till 2 000 kr och ska kunna utgå med högst ett prisbasbelopp. Kontoret anser att det är bra att den särskilda avgiften har höjts, men beloppet kan fortfarande tyckas vara för lågt. Dessutom anser kontoret att det är ett mycket välkommet utredningsförslag att tillsyn kan föreskrivas i bygglovbeslutet och att kommunen kan ta ut avgift för de tillsynsåtgärder som vid byggsamrådet bedöms vara nödvändiga för att samhällskraven ska antas kunna bli uppfyllda.

Behovet av samordning mellan PBL och Miljöbalken (förslaget kap 11)

Kontoret finner det omöjligt att se en praktisk tillämpning av de båda lagarna parallellt utan att avvägningssmöjligheterna i de tillämpliga paragraferna i både PBL och miljöbalken samordnas. Den sämsta tänkbara konstruktionen kvarstår nu där miljöbalkens regler beträffande miljökvalitetsnormerna fortfarande medger avvägningar av åtgärdernas totala förbättringar för omgivningen mot PLB:s absoluta stoppregler vid planläggning. Konkreta och aktuella exempel på detta är de dubbla prövningar som sker av Norra Länken i Stockholm. Om PBL hade varit anpassad till miljöbalkens regler hade man i planärendet kunna konstatera att miljökvalitetsnormerna överskrids vid tunnelmynningarna men att den totala nyttan för luftkvaliteten på andra platser blir bättre om projektet får genomföras.

I andra fall fungerar bristen på samordning tvärtom. Grunden för plan- och bygglagstiftningen, som en avvägningslagstiftning rubbas genom att bestämmelserna i miljöbalken fungerar som stoppregler. Det innebär att en kommuns avvägning av de sociala-, ekonomiska- och miljömässiga intressena i en översiktplan eller detaljplan kan komma att sakna betydelse för prövningen av samma åtgärd enligt miljöbalkens regler. Kontorets erfarenheter är att olika aktörer i samhället upplever att, trots att en bedömning av vilka åtgärder som skall vidtagas för att minska en miljöstörning i ett detaljplaneärende, så kommer olika miljömyndigheter/domstolar med stöd av MB, att förelägga dem att vidta åtgärder för att minska framtida miljöstörningar. Denna osäkerhet om kommande prövningar i olika ärendetyper innebär att dessa aktörer överklagar detaljplaner som i någon mån berör deras spår och vägar och andra anläggningar. Kontoret anser att det i MB måste tydligt framgå att om en miljöstörning har accepterats vid prövning av detaljplan, som antagits av kommunfullmäktige, skall detta gälla även vid prövning av samma miljöstörning enligt MB, såvida inte förhållandena på platsen påtagligt har förändrats sedan planen antogs.

Därutöver innebär kommitténs förslag att byggnadsnämnden skall ansvara för att handläggning av ett ärende om bygglov eller förhandsbesked samordnas med handläggningen av anmäl-

ningsärendet hos miljönämnden. Vidare att byggnadsnämnden skall höra miljönämnden även i vissa fall då anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken inte erfordras. Byggnadsnämnden skall ta tillvara möjligheterna att förenkla den sammanlagda handläggningen och göra den begriplig för tredje man. Ansvar för att bygglov eller förhandsbesked om att bygglov inte kan påräknas, om miljönämnden meddelar föreläggande om förbud eller om ansökan om tillstånd erfordras blir genom detta byggnadsnämnden. Förslaget kommer att innebära ett merarbete för byggnadsnämnden som i vissa fall kan bli omfattande. Det synes inte rimligt att endast byggnadsnämnden skall ansvara för att handläggningen samordnas. Kontoret ser också problem med att byggherren, som i regel är den som söker bygglov, inte behöver vara densamma som den som är verksamhetsutövare och som enligt miljöbalken är ansvarig för anmälan. I de fall nämndbeslut erfordras i de bägge ärendena, kan också problem med samordning i tid uppstå. Kontoret har svårt att överblicka konsekvenserna av förslaget och också svårt att utläsa fördelarna för eventuella byggherrar och verksamhetsutövare och kan därför inte ta ställning till förslaget på ett mera kreativt sätt.

Förslaget avseende rätten att komma till tals och överprövningens omfattning (förslaget kap 12)

Det är bra att det direkt av lagtexten framgår att beslut ska angå den som vill överklaga. Kontoret ser positivt på förslaget som innebär att kravet på det mellankommunala samarbetet stärks. Därför är det viktigt att grunderna och förutsättningarna för det mellankommunala överklagandet utvecklas ytterligare.

Det kan enligt kontorets mening ifrågasättas om det är rimligt att endast miljöorganisationer ska få en särskild rätt att överklaga planärenden. Eftersom förslagets strävan är att uppnå en samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen kan det vara rimligt att ge dessa organisationer möjligheter att överklaga ärenden som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bedömningen av vilka organisationer som anses ha klagorätt kan dock bli svår att göra.

Att det nu införs krav på underrättelse inför beslut om bygglov kommer för stadsbyggnadskontorets del att innebära praktiska problem i form av stora arbetsinsatser och förlängda handläggningstider för de bygglovssökande samt ökade kostnader för hanteringen av detta grannehörande. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget om att kommunicera pågående bygglovsansökningar inte står i rimlig proportion till nyttan.

Kommittén förespråkar även utökade krav på att beslut om bygglov ska delges för att få besluten att vinna laga kraft. Kontoret anser att det kan minska problemen med att få lagakraftvunna beslut i bygglovsärenden och anser därför att detta förslag är bra, även om detta också kommer att innebära ökade arbetsinsatser och kostnader. Dock anser kontoret att kravet bör inskränkas till att gälla åtgärder som bedöms medföra ändrade förhållanden för berörda grannar.

Förslaget avseende den framtida instansordningen för PBL-ärenden (förslaget kap 13)

Stadsbyggnadskontoret anser att det finns vissa fördelar med att behålla den ordning för prövning av detaljplaner som finns idag. Den prövning som regeringen gör skiljer sig åt från den prövning som kommer att ske i en plan- och miljödomstol på så sätt att regeringen är friare i sin tolkning av en detaljplans konsekvenser och vari avvägningarna består. Beslutet om att anta en detaljplan är ett beslut av en politisk nämnd och i vissa fall av kommunfullmäktige. En detaljplan är således ett resultat av en politisk avvägning och viljeinriktning avseende användandet av mark och vatten. Det finns då skäl att också överprövningen sker med politiskt ansvar.

Prövningssystemet enligt dagens ordning när det gäller PBL-ärenden är splittrat genom att regeringen överprövar vissa ärenden och allmänna förvaltningsdomstolar andra ärendetyper. Planärendena som idag 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. Inom regeringskansliet har det sedan länge funnits en tendens att successivt flytta prövningen av olika ärenden från regeringen till myndigheter och domstolar.

Kontoret anser trots fördelarna med dagens ordning att plan- och miljödomstolsalternativet kan vara ett bra alternativ utifrån de direktiv som getts nämligen att den framtida instansordningen bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker sammanhållen organisation. Kontoret vill betona vikten av att effektiviteten och förutsägbarheten måste säkerställas i den nu föreslagna domstolsorganisationen då detta är förutsättningar för kommande planering och investeringsviljan hos olika aktörer i samhället.

Kontoret anser att samma instansordning för både planärenden och bygglovsärenden är en fördel liksom att överprövningen av ärenden från PBL och miljöbalken samordnas. Kontoret kan också se ett behov av samordning mellan fastighetsbildningslagen och PBL som egentligen borde innebära att prövningen av genomförandefrågorna ska ske enligt samma domstolsförfarande.

Plan- och miljödomstolsalternativet kan vara den bästa lösningen för att på sikt åstadkomma en samlad hantering av ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Tanken är att det gemensamma prövningssystemet skall leda till en likartad praxis i dessa ärenden.

Stadsbyggnadskontoret vill betona vikten av att domstolarna i den nu föreslagna organisationen tillförs den kompetens som dagens domstolsorganisation inte besitter. I denna fråga anser kontoret att domstolarnas personal måste förstärkas med kompetens från yrkesverksamma som på bästa möjliga sätt kan bidra med den sakkunskap inom fysisk planering som domstolarna saknar. Dessutom är det viktigt att domstolen håller sig till de materiella regler som satts upp för prövning. Detta innebär att domstolsprövningen måste inriktas på rättsfrågor och inte innebära en överprövning av ställningstaganden rörande lämplighetsbedömningar med politiskt präglade inslag. Kontoret anser därför att sammansättningen i domstolarna behöver utredas ytterligare då bedömningen måste ske från flera olika perspektiv och inte enbart från ett PBL-perspektiv.

Kontoret delar kommitténs bedömning att systemet behöver förändras så att rättssäkerheten blir tydligare vid prövningen av detaljplaner. Fördelen med plan- och miljödomstolsalternativet är att detaljplaner kommer att vinna laga kraft senast efter en domstolsprövning. Dagens system med möjligheten att begära rättsprövning av regeringens beslut inom tre månader innebär en stor osäkerhet om när regeringens beslut egentligen vinner laga kraft. I och med det nya förslaget kommer rättsprövning inte längre att behövas i dessa ärenden. Förslaget innebär också att rätten till domstolsprövning kan tillgodoses i ett tidigare skede än idag.

Att länsstyrelserna blir kvar som första instans är en stor fördel då de har bred kompetens både vad gäller plan- och bygglovsärenden. Länsstyrelsen såsom varande en politisk instans kan också ge utrymme för att frågor bedöms utifrån ett bredare perspektiv.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter och förslag till förändringar avseende förslagets författningstext

2 kap. 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.

Synpunkter: Denna paragraf är en stopparagraf som kan komma att lägga en död hand inte bara över planläggning för ny bebyggelse utan också för ändring av detaljplan och beslut om bygglov inom stora delar av Stockholm. Kontoret tolkar bestämmelsen så att även byggrätter i befintliga detaljplaner kan bli svåra att utnyttja. Att kommittén valt att endast hänvisa till en kommande översyn av miljökvalitetsnormernas tillämpning ur ett PBL-perspektiv är oacceptabelt.

2 kap. 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, ...*

Synpunkter: Den nya författningstexten klargör inte lika tydligt att mark- och vattenanvändning samt lokalisering av bebyggelse ska ske med hänsyn till jord-, berg- och vattenförhållandena, d.v.s. att man beaktar hur förhållandena är under marken. Texten bör kompletteras och förtydligas. Stadsbyggnadskontoret tillstyrker kompletteringen att möjligheterna att ordna hantering av avfall skall beaktas.

2 kap. 5 §

Bebyggelse skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

stads och landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen och så att en god form-, färg- och materialverkan åstadkoms,...

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, kulturbeskrivande eller konstnärlig synpunkt, som grundas på fackmässiga bedömningar, skall skyddas.

Synpunkter: Kravet att byggnader skall ha en yttre färg och form som är estetiskt tilltalande kom till för några år sedan bl.a. som ett resultat av satsningen på ett nationellt arkitekturprogram. Den föreslagna formuleringen i punkt 1 kan nog uppfattas som en ambitionssänkning, även om det inte är meningen. Stadsbyggnadskontoret föreslår att *god* ersätts med *estetiskt tilltalande*. Sista stycket ersätter nuvarande 3 kap. 12 §. Stadsbyggnadskontoret anser att värden ur *arkitektonisk* synpunkt är ett mer adekvat uttryck än *konstnärlig*, när det handlar om byggnader. Alternativt kan båda orden konstnärlig och arkitektonisk finnas med. Ett problem med den gamla 3:12-paragrafen var dess absoluta skrivning. Även denna skrivning är absolut med orden *skall skyddas* och underlättar inte avvägningarna som skall ske enligt 1 kap. 3 § i förslaget.

2 kap. 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.

Synpunkter: Sista delen av meningen bör ha en annan formulering med hänsyn till att det inte finns några föreskrifter utfärdade för ändring av byggnad eftersom BVL även gäller vid ändring av byggnad. Motsvarande lagtext finns även i 5 kap. 7b § punkt 4. Texten kan behållas om det meddelas föreskrifter för åtgärder som avser ändring av byggnad m.m. Det är en stor brist att sådana föreskrifter inte finns. Alternativt kompletteras 14 och 15 §§ i BVF avseende kraven vid ändring av byggnad m.m.

2 kap. 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, kulturbeskrivande eller konstnärlig synpunkt, som grundas på fackmässiga bedömningar, skyddas. Vid ändring av bebyggelsen på tomten skall brister i kraven i 11 § avhjälpas i skälig utsträckning.

Synpunkter: Citat av text ovan ”Lekplatser och fasta lekanordningar skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.” Här eller i någon annan paragraf bör det finnas krav på att ”Lekplatser och fasta lekanordningar även skall **utföras** och underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

4 kap 1 §

3. kommunens ställningstagande till samordningsfrågor av mellankommunala och regionala intressen ska uttryckligen framgå av översiktsplanen

Synpunkter: För att lyfta fram översiktsplanen som det främsta planinstrumentet för att hantera frågor av mellankommunal och regional betydelse, föreslår kontoret att texten i paragrafen kompletteras med en tredje punkt.

5 kap 21 §

Den föreslagna ändringen av beslutstexten i 5 kap 21 § som innebär att man byter ordet bör till skall kan innebära onödiga överklaganden då den överklagande kan anse sig ha fått för dåligt med informationsmaterial. "Under samrådet *skall* kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse"

5 kap 30 §

"Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslut om antagande av detaljplan har tillkännagetts på kommunens anslagstavla skall meddelande om tillkännagivandet, protokollsutdrag med beslutet samt uppgift om vad den som vill överklaga beslutet har att iakta sändas i brev till....."

Synpunkter: Kravet på att utskick av antagande ska ske senast dagen efter justering av protokollet kompliceras när antagandet ska publiceras i tidning om ett stort antal personer behöver underlättas. P.g.a. tidningarnas pressläggning måste annonsplats beställas och annonstext skickas flera dagar innan beslutet justeras. Annonsen kan dock inte skrivas innan man vet vilken paragraf som ärendet fått i det justerade protokollet. Det vore önskvärt att ha fler dagar till sitt förfogande innan utskick/annonsering måste ske.

6 kap 1 §.

Flera av de påpekanden som kommittén har om genomförandebeskrivningens roll och värdet av att på ett tydligt sätt redovisa åtgärder och åtaganden delas av kontoret. Dessutom är kontoret positiv till flera av de förslag till förändring som redovisas.

Kontoret är däremot tveksamt till förslaget till förändring av 6 kap 1 §. *Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en genomförandebeskrivning redovisas.... 2. De konsekvenser som planen innebär för fastighetsägarna inom planområdet och andra som berörs av planen.*

Synpunkter: Kontoret vill påpeka att det i vissa lägen kan vara svårt att fullt ut redovisa alla konsekvenser i genomförandebeskrivningen. Detaljplanearbete är ofta en förhandling mellan markägare/byggherre och den planläggande myndigheten som utmynnar i en detaljplan som antas av kommunen. Därefter upprättas ofta ett eller flera exploateringsavtal mellan kommunen och markägare/byggherre. Innan ett exploateringsavtal träffats är det i många fall omöjligt att i genomförandebeskrivningen fullt ut beskriva konsekvenserna av planen för fastighetsägare och andra berörda, då detta är en del av förhandlingen. Genomförandebeskrivningen bör däremot redovisa vilka avtal som behöver träffas. Förslaget har inte berört de s.k. exploatörsparagraferna, som är en av grunderna för att exploateringsavtal träffas, på annat sätt än att det konstaterats att detta ligger utanför det uppdrag som gavs till PBL-kommittén. Kontoret anser att frågan åtminstone borde ha beskrivits i förslaget då det för de flesta kommuner är en del av detaljplaneringen.

8 kap. 1 §

Bygglow 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 lag,*
- 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, rökekanaler, 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.

Synpunkter: Författningstexten punkt 3 är för otydligt formulerad. En bättre formulering skulle kunna vara: ”3. inreda eller använda byggnad eller del av byggnad för väsentligen annat ändamål än det som pågår och givits eller inte fordrat lov eller som kan påbörjas enligt gällande lov.” Författningstexten ”4 b) väsentligt ändrad planlösning” bör ha samma lydelse som den som i dag finns i kap 9. d.v.s. ”sådana ändringar av en byggnad som **avsevärt påverkar** dess planlösning”. Med den föreslagna förändringen av texten enligt ovan blir en i sig enkel åtgärd, men som avsevärt påverkar planlösningen bygglovspliktig. Ett sådant exempel kan vara igensättning av en dörröppning som erfordras för brandutrymning.

8 kap. 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.

Synpunkter: Del av författningstexten ”andra anläggningar än byggnader samt andra fasta anordningar i miljön” bör få följande förtydligande tillägg ”andra anläggningar än byggnader samt andra fasta anordningar i anslutning till byggnad eller i miljön,...

Exempel på fasta anordningar i anslutning till byggnad, vilka (=anordningarna) genom storlek eller funktion kan ha betydande inverkan på omgivningen är kompressorer, reservkraftsaggregat eller värmepumpar som står uppställda på tomt eller i anslutning till en byggnad. Stadsbyggnadskontoret tycker att det är bra att anläggningarna inte preciseras i lagtexten, men innehållet i föreskrifterna blir helt avgörande, liksom vikten av att de verkligen kommer till innan lagen träder i kraft. Ett förslag på bygglovspliktiga anläggningar borde bilagts.

Gällande lagstiftning innehåller bygglovsplikt för murar och plank, skyltar och ljusanordningar inom detaljplanlagt område. I kommande föreskrifter bör dessa ingå i bygglovspliktiga anläggningar, liksom t.ex. broar.

8 kap. 3 §

I fråga om en- och tvåbostadshus krävs inte bygglov för att

...

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. (Kontoret förutsätter att det avses 7)

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.

Synpunkter: Under 5 bör även friliggande förråd vara lovfritt. Det bör också finnas en begränsning av totalhöjden samt arean även inom detaljplanlagt område. Stadsbyggnadskontoret tolkar skrivningen i 6 som att en komplementbyggnad på 15,0 kvadratmeter kan byggas utöver vad planen medger och utöver garaget i 5. Är detta en riktig tolkning, eller är skrivningen otydlig? Kan 8 tolkas så att inglasning = tillbyggnad kan ske utan bygglovsprövning nära tomtgräns om grannen medger det? Vilka konsekvenser får det, t.ex. vad gäller risk för brand?

I sista stycket skrivs om gräns mot annan fastighet. Eftersom även park- och gatumark innefattas i begreppet fastighet, tolkar kontoret skrivningen som att även ägaren av den allmänna marken skall ge sitt medgivande. Är detta inte avsikten, vilket kontoret förutsätter, skulle en tydligare skrivning kunna vara: *"Åtgärder enligt 2-8 får utföras utan bygglov på minst 4,5 meters avstånd från tomtgräns eller närmare än så från gräns mot annan tomt med innehavarens medgivande."* Syftet är att bygglovsfrihet närmare gräns än 4,5 meter inte skall gälla mot park- eller gatumark.

Kontoret anser att kommitténs förslag avseende den utvidgade rätten för Friggebodar (15kvm) måste ses över ytterligare. Framförallt måste det finnas möjlighet till begränsningar av Friggebodrätten i koloniområden där lotterna är gamla och ganska små och där lottens gränser inte alltid är tydliga. Här borde den utökade Friggebodrätten sättas i relation till lottens storlek. I vissa områden måste det dessutom finnas möjlighet att ställa krav på att även Friggebodar skall vara anpassade till sin omgivning.

Kontoret anser också att det bör finnas möjligheter att begränsa rätten till bygglovsfria garage, carportar och förråd till 30 kvm inom områden med detaljplan med anledning av att det på stora villatomter kan finnas mycket stora byggrätter för komplementbyggnader.

8 kap. 8 §

Rinningslov krävs för att helt eller delvis riva byggnader som omfattas av bygglovsplikt.

Synpunkter: Paragrafen bör förtydligas så att det klart framgår om rivningslovsplikten gäller byggnader som det enligt gällande lagstiftning skulle krävs bygglov för att uppföra eller som det krävdes lov för när de uppfördes.

8 kap. 11 §

Ansökningar om bygglov skall bifallas...

...och de som tidigare godtagits.

Bygglov får inte lämnas om hinder föreligger enligt 11 a eller om samhällskraven enligt lagen (1994:487) 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.

Synpunkter: *"Ansökningar skall bifallas om åtgärden3. uppfyller kraven i 2 kap. 1-7 och 11-13 §§ i de delar som inte prövats i detaljplanen och områdesbestämmelser."*

Kommittén föreslår dels att bestämmelserna i 2 och 3 kap. ska sammanföras i ett nytt kap 2., som ska omfatta de allmänna intressena avseende både lokalisering och utformning och som ska tillämpas vid prövningen av bl.a. bygglov, dels att lokaliserings- och utformningskraven i 2 kap. ska uppfyllas i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser. Kommittén ser detta som en 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." Samtidigt skriver man att gällande byggrätt inte får försämrats och förekommande utformnings- eller skyddsbestämmelser inte skärpas vid bygglovsprövningen. Men stadsbyggnadskontoret tolkar lagförslaget så att gällande byggrätt inte blir något värd om detaljplanen saknar bestämmelser i alla de frågor som avses regleras i 2 kap., vilket torde vara fallet i de flesta bygglovsärenden som ska handläggas på grundval av detaljplaner där förutsättningarna förändrats sedan planen upprättades. "Ansökningar om bygglov skall bifallas om åtgärden ... 3. uppfyller kraven i 2 kap 1-7 och 11-13 §§ i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser." Stadsbyggnadskontoret har allvarliga invändningar mot denna författningstext. Det

gäller att givna bygggrätter urholkas med skrivningen i 3, att möjligheterna till mindre avvikelser snävas in och att det fortfarande inte blir möjligt att medge bygglov för förändringar på planstridiga byggnader, även om planen är helt inaktuell. Kontoret anser att författningstexten måste omarbetas.

8 kap. 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 arvevecklingen skall genomföras och marken återställas.

För bygglovspliktiga åtgärder som avse att utnyttjas periodiskt får permanent eller tidsbegränsat bygglov ges med villkor att åtgärderna tillåts endast under del av år.

Synpunkter: Stadsbyggnadskontoret delar kommitténs bedömningar och överväganden och tillstyrker förslaget, trots att inskränkningen av möjligheterna att bevilja tidsbegränsade bygglov säkerligen kommer att medföra ökat tryck på kommunernas knappa planläggningsresurser.

8 kap. 19 §

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningar skall vara skriftliga.

Synpunkter: Stadsbyggnadskontoret tillstyrker förslaget att möjligheten till muntlig ansökan tas bort.

8 kap. 20 §

När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen. Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att anbjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningsbeslutet avvisas. Föreläggandet skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Synpunkter: Det bör tilläggas i ovanstående paragraf att det ska framgå av ansökan vem som är byggherre för de sökta åtgärderna. Det är helt nödvändigt att byggnadsnämnden underrättas i tidigt skede om vem som är byggherre för de sökta åtgärderna, eftersom det är byggherren som ska se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

8 kap. 22 §

Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs ...eller annan part yttra sig.

Synpunkter: Stadsbyggnadskontoret avstyrker bestämt den ändrade författningstexten. Kontorets motiveringar framgår av avsnitten avseende kontorets synpunkter på förslagens kap 10 och 12.

8 kap. 25 a-d §

Paragraferna ställer detaljerade krav på samordning av handläggning av bygglovsärenden och ärenden som prövas enligt miljöbalken.

Synpunkter: Stadsbyggnadskontoret har svårt att se både fördelarna och konsekvenserna av förslagen och kan därför inte heller ha några synpunkter på författningstexten, men kontoret vill ändå markera viss tveksamhet inför förslaget.

8 kap. 27 §

Sökanden eller annan part skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, om det inte är uppenbart obehövt. 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 obehövt. Med sökanden får delgivning dock inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:42).

Synpunkter: Förslaget innebär till skillnad från tidigare att inte bara sökanden eller den som lämnat synpunkter på förslaget utan betydligt fler skall underrättas och att underrättelsen till skillnad från tidigare skall ske genom delgivning. Förslaget har fördelar från rättssäkerhetssynpunkt men leder till påtaglig fördröjning av många enkla ärenden. Kravet bör inskränkas till att gälla åtgärder som ny- och tillbyggnader och ändrad användning som bedöms medföra ändrade förhållanden för berörda grannar.

8 kap. 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.*

Synpunkter: Stadsbyggnadskontoret tillstyrker att förhandsbesked ska kunna ges för flera frågor än idag. Kontoret ifrågasätter dock skrivningen vad gäller ordvalet "Tillståndet", även om det finns även i dagens författningstext. Att kalla förhandsbesked för tillstånd kan uppfattas felaktigt.

9 kap. 2 §

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 riksbehörighet om förutsättningarna är uppfyllda i ett enskilt ärende.

Synpunkter: Ovanstående paragraf bör förtydligas. Får byggnadsnämnden godkänna kvalitetsansvariga utan riksbehörighet i andra fall än för åtgärder som avser tillbyggnad eller ändring av en- och tvåbostadshus eller därmed jämförbara åtgärder? Önskvärt är att det i huvudsak alltid ska krävas certifierad kvalitetsansvarig. För många undantag skapar osäkerhet om vad som gäller.

Idag kan endast en fysisk person godkännas som kvalitetsansvarig. Det är mycket vanligt att en kvalitetsansvarig avsäger sig sitt uppdrag på grund av ekonomiska tvister med byggherren. Problemen kanske skulle kunna minskas om det var möjligt att en juridisk person (med anställda som uppfyller kraven för kvalitetsansvarig) kunde åta sig uppdraget. Oberoende av detta bör det införas en skyldighet för en kvalitetsansvarig som lämnar sitt uppdrag att avrapportera vad som dittills förekommit beträffande kontroller m.m.

9 kap. 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, som enligt 2 §.

Byggherren upprättar själv eller genom en kvalitetsansvarig ett förslag till plan för 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. Dokumentation skall omfatta

1. vad som kontrolleras,
2. vem som kontrollerar,
3. mot vad kontrollen görs,
4. hur kontrollen sker och
5. resultatet av kontrollen.

Synpunkter: Paragrafen är i huvudsak mycket bra och tydlig, men det bör framgå att kontroll av fristående sakkunnig kan begäras av byggnadsnämnden om:

1. Byggherren inte har tillräcklig kompetent kontrollorganisation.
2. Det finns brister i projekteringshandlingarna eller i det utförda arbetet.

9 kap. 5 §

Vid byggsamrådet, som 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 varsambets- och egen-
skapskraven,**
4. byggherrens förslag till kontrollplan,
5. behov av kvalitetsansvarig och dennes uppgifter,
6. behov av utstakning,
7. byggnadsnämndens tillsynsåtgärder,
8. villkor för att byggnadsarbetena skall få påbörjas och
9. förutsättningar för slutbevis.

Vid byggsamråd skall byggnadsnämnden föra protokoll som underlag för föreskrifter i beslut om bygglov eller rivningslov.

Synpunkter: Bra att preciseringar, uttolkningar samt avvägningar mellan krav på varsamhet och tillgänglighet samt avsteg från vissa egenskapskrav med hänsyn till byggnadens förutsättningar och åtgärdens omfattning, eller tillämpningen av kraven i de fall tolkningsutrymmet är stort, ska tas upp på samrådsmötet. Det är inte lika tydligt skrivet i 6 § att det i bygglovsbeslutet får meddelas föreskrifter beträffande gjorda avvägningar, avsteg eller tolkningar avseende de tekniska egenskapskraven.

9 kap. 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 har 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 ibruktage 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.

Synpunkter: Det bör formuleras tydligare att det i beslut om lov dels får meddelas föreskrifter avseende avsteg från detaljplan enligt 8 kap.11 § och dels avvägningar mellan krav på varsamhet och tillgänglighet samt avsteg från vissa egenskapskrav med hänsyn till byggnadens förutsättning- ar och åtgärdens omfattning, eller tillämpningen av kraven i de fall tolkningsutrymmet är stort.

9 kap. 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.

Synpunkter: Att farligt avfall, för vilket gäller särskilda bestämmelser, skall anmälas till den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområ- det står klart. Det bör förtydligas vilka krav som gäller för övrigt rivningsavfall, eftersom bygg- nadsnämnden inte ska ha någon tillsyn överhuvudtaget beträffande rivningsavfallets sortering och omhändertagande.

9 kap. 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 byggnads- nämnden 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 anmärk- ningar eller villkor avseende mindre allvarliga brister.

Synpunkter: ”Innan slutbevis meddelats får byggnadsverk inte tas i bruk i de delar som omfattas av bygglovet om inte byggnadsnämnden beslutar annat.” Detta är lätt att tolka när det gäller nybyggnad eller tillbygg- nad, men blir svårare att tillämpa vid **ändring av byggnad som redan brukas**. Hur detta ska hanteras bör förtydligas i en förordning. I annat fall finns risken att byggnadsnämnden regelmäs- sigt beslutar att åtgärder som avser förändringsarbeten får tas i bruk innan slutbevis har utfärdats.

11 kap 5 §

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 ut- tryck i PBL:s inledningskapitel, vilket redovisas i avsnitt 4.4.1. Det behöver inte föreskrivas att byggnadsnäm- derna ska utföra en viss typ eller ett visst mått av besiktningar eller andra åtgärder för tillsyn på byggarbetsplat- serna. Men det bör vara en prioriterad uppgift och möjlighet för byggnadsinspektörerna att besöka byggsplatser 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. Bestämmelserna ger kommunerna stöd för att skaffa sig kostnadstäckning för alla åtgärder som normalt ingår i ärenden om lov eller efter bygganmä- lan. För tillsynsåtgärder som normalt inte ingår i sådana ärenden kan avgift däremot inte tas ut. För tillsynsåt- gärder som bedöms nödvändiga vid byggsområdet kan avgift sålunda tas ut endast inom ramen för normalkost- naden i ärendet. För akuta tillsynsåtgärder kan avgift i regel inte tas ut alls.

Synpunkter: 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.

Stadsmuseinämnden beslutade 19 januari 2006 i enlighet med stadsmuseiförvaltningens förslag i tjänsteutlåtandet att i huvudsak tillstyrka PBL-kommitténs förslag i de delar som berör stadsmuseinämndens verksamhetsområde med hänvisning till de särskilda synpunkter som framhålls i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Stadsmuseiförvaltningens tjänsteutlåtande av den 10 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Planering

Kravet på detaljplan förtydligas när det gäller enstaka byggnader eller anläggningar som kan få betydande miljöpåverkan. Förslaget syftar till en inriktning mot mer översiktliga detaljplaner, tydligare reglering av vad som kan prövas vid bygglovet och en möjlighet till komplettering av en detaljplan under genomförandetiden. Det skall också finnas möjligheter till enklare planprocess om stöd finns i översiktsplan. Man skall t.ex. kunna slopa program och ställa ut detaljplanen utan föregående samråd.

Förvaltningen finner att dessa förändringar även kan vara till nackdel för den befintliga kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och miljön. En förutsättning för att ett sådant förfarande inte skall få negativa konsekvenser är att bevarandefrågorna tydligt kommer fram i detaljplaneskedet och att skyddsbestämmelser alltid preciseras i ett tidigt skede.

Byggnämälän slopas

Kravet på separat byggnämälän slopas, vilket innebär att en sammanhållen bygglovprocess återinförs för prövning och tillsyn av byggprojekt.

Det nuvarande förfarandet med bygglov för yttre ändringar och byggnämälän avseende invändiga ändringar i separata processer, har varit mycket svårhanterat och medfört stora oklarheter för alla inblandade i byggprocessen. Detta har i många fall haft negativ påverkan på möjligheten att bevara byggnaders kulturhistoriska värden i interiörerna.

Förslaget innebär, till skillnad mot nuvarande lagstiftning, att konsekvenserna av inre ändringsåtgärder kan bedömas i ett tidigare skede. Ur kulturhistorisk synvinkel är det mycket positivt att man vid ändringar av en byggnads exteriör och interiör kan få en helhetsbedömning och en samlad bygglovprocess.

Ändring av lovplikten

Det är enligt förslaget angeläget att lovplikten för fasadändringar förtydligas. Likaså föreslås att vissa ändringar vid småhus lovbefrias. Ett viktigt förslag är att lov för ändring eller rivning krävs även för byggnader inom icke planlagt område.

Den allra största delen av Stockholms markområde är detaljplanlagt men det är ändå ett viktigt steg att rivningslov och bygglov för fasadändringar införs för bebyggelse utanför detaljplanlagt område.

Förslagen om undantag från lovplikt för friliggande en- och tvåbostadshus kan få negativa konsekvenser för de stora kulturhistoriskt värdefulla villa - och småstugeområdena i Stockholms ytterstad.

Ny lagtext och ändrade begrepp

”PBL § 3:12” är idag ett välkänt och allmänt vedertaget begrepp för förbud mot förvanskning av kulturhistoriska värden.

Stadsmuseets kulturmiljöavdelning grundar sitt arbete och sina bedömningar i stor utsträckning på Plan- och bygglagens, PBL, § 3:10 (”Ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara”), § 3:12 (”Byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär, får inte förvanskas.”) och § 3:13 (”Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick. Underhållet skall anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär.”).

Utredarna föreslår att kapitel 2 och 3 i den nuvarande PBL slås samman och några begrepp föreslås slopade eller förtydligade: estetiskt tilltalande, varsamhet och förvanskning.

”Estetiskt tilltalande” ersätts med *att åstadkomma en god form-, färg- och materialverkan*. Att utföra ändringar ”varsamt så att en byggnads karaktärsdrag...tas till vara”, ersätts med *att befintliga karaktärsdrag respekteras*. Uttrycket ”får ej förvanskas” ersätts med *att särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk och konstnärlig synpunkt, som grundas på fackmässiga bedömningar, skall skyddas*.

De olika ordens valör och betydelse kan tolkas på olika sätt men bör kunna få en likartad tillämpning i landet med stöd av särskilda råd eller anvisningar för lagens tillämpning.

Svårigheter att enkelt finna de lagtexter som berör kulturvärden

Stadsmuseiförvaltningen finner att det kan bli komplicerat för de olika parterna i byggverksamheten och allmänhet att finna de lagtexter som berör kulturvärden, då de föreslagna texterna har placerats som underavdelningar, punkter och stycken, i paragrafer som t.ex. ”PBL § 2:5.5, första stycket” samt därtill med hänvisningar inom paragraftexten som kräver bläddrande i lagboken.

Förvaltningen vill framhålla det viktiga i att dessa texter är enkelt och tydligt formulerade och lätta att finna, för att de skall få snabb förankring i vida kretsar, och föreslår därför att man försöker finna en enklare beteckning liknande de nuvarande ”3:10” och ”3:12”.

Övriga synpunkter

Den nyligen avslutade och remissbehandlade utredningen K-märkt tas ej upp i föreliggande utredning. Då utredningarna i vissa delar behandlar liknande frågor finner förvaltningen det viktigt att de även utvärderas gentemot varandra.

Sammanfattning av stadsmuseiförvaltningen synpunkter

Förvaltningen ser i huvudsak positivt på förslagen och finner att de i stort stärker möjligheterna att ta hänsyn till kulturhistoriska värden och att förfarandet vid laggivning blir tydligare.

Trafiknämnden beslutade 24 januari 2006 att besvara remissen med kontorens utlåtande.

Reservation anfördes av *Sten Nordin m.fl.* (m), *Madeleine Sjöstedt m.fl.* (fp) och *Björn Nystrom* (kd), *bilaga 1*.

Trafikkontorets och **markkontorets** gemensamma tjänsteutlåtande av den 3 januari 2006 redovisas ovan under marknämnden.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade 13 december 2005 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remiss från kommunstyrelsen.

Anmälades att *Fredrik Wallén* (kd), *Catbarina Hillerström Vagli m.fl.* (m) och *Helen Jäderlund Eckardt m.fl.* (fp) lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 november 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Kapitel 3. Hållbar utveckling och andra särskilda utpekade mål och intressen

Enligt kommittén förutsätter arbetet för en hållbar utveckling en långsiktighet i beslutsfattandet, avvägningar mellan olika aspekter inom ramen för en helhetssyn, hänsyn till såväl globala som nationella, regionala och lokala perspektiv, demokratiska beslutsformer byggda på delaktighet från berörda medborgare samt ett lokalt ansvar i samspel med myndigheter och aktörer på olika nivåer. Enligt kommittén överensstämmer detta i stora delar med plan - och bygglagstiftningens syfte, grundläggande struktur, ansvarsfördelning och beslutprocesser.

När det gäller källsortering föreslår Kommittén att det av bestämmelserna om allmänna intressen i PBL kapitel 2, tydligt ska framgå att

- möjligheterna att ordna hantering av avfall ska beaktas vid beslut om lokalisering och utformning av bebyggelse.

Förvaltningen anser att ovanstående lagtext bör skärpas så att den utgör ett krav på att det ska finnas möjlighet att ordna hantering av avfall. Detta mot bakgrund av att möjligheterna att ordna platser för källsortering på allmän platsmark minskar i takt med att marken omvandlas till kvartermark i samband med nybyggnation av bostäder.

Kapitel 6. Översiktsplanering

Kommittén redovisar här sammanlagt sju förändringar när det gäller översiktsplaneringen. Bl.a. föreslår man att den kommunomfattande översiktsplanens karaktär av en politisk, långsiktig vision för mark- och vattenanvändningen och bebyggelsens utveckling ska lyftas fram i PBL's inledande bestämmelser.

Exempel på andra förändringar man föreslår är:

- Kommunomfattande översiktsplaner ska kunna ändras genom geografiska fördjupningar eller tillägg under förutsättning att verkningarna för helheten redovisas.
- Reglerna för förfarandet förenklas samtidigt som de ska ge stöd för en stegvis samrådsprocess, där kommunen ges större möjligheter att avgöra när och hur samrådet ska bedrivas. Samrådet ska syfta till att diskutera såväl övergripande mål, planeringsunderlag som konkreta förslag. Utställningstiden ska kunna förkortas vid geografiska fördjupningar och tillägg och utställningstiden ska i vissa fall kunna ersättas av en underrättelse till berörda.
- Kraven på översiktsplanens obligatoriska innehåll ska nyanseras och förtydligas i en strävan att planeringen ska bli enklare och plandokumentet mer överskådligt.
- Översiktsplaneringen ges en ökad tyngd vid diskussioner om frågor av mellankommunal räckvidd eller konsekvenser utanför kommunen, bl a genom uttryckliga krav på samverkan i tidiga skeden och redovisning av invändningar från berörda kommuner.

Förvaltningen anser att det är bra med en samrådsprocess som sker stegvis och ser också positivt på det som står om samverkan i tidiga skeden för frågor av mellankommunal räckvidd.

Kapitel 7. Detaljplanering

När det gäller detaljplaner föreslår man sex förändringar och tillägg, bl.a. följande:

- Kravet på detaljplan förtydligas när det gäller enstaka byggnader och anläggningar vars användning får en betydande miljöpåverkan.
- Detaljplaner ska i större utsträckning kunna göras mer översiktliga.
- Förfarandereglerna för detaljplan förtydligas och justeras något. Syftet är att förenkla processen, framför allt när frågorna behandlats i översiktsplanen.
- Kravet på att detaljplanen ska redovisas i olika handlingar tas bort. Det bör ställas krav på att planbeskrivningen tydligt redovisar de överväganden som legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

Förvaltningen anser det viktigt att verka för att fler än idag kan känna sig delaktiga i planprocessen. För att förbättra resultatet ytterligare och samtidigt minska risken för överklaganden, bör därför de som känner området väl, d.v.s. sakägare och berörd stadsdelsförvaltning få möjlighet att diskutera förslaget, redan innan huvuddragen är fastställda och det går ut på programsamråd.

Förvaltningen välkomnar också kravet på att man i planbeskrivningen tydligt ska redovisa de överväganden som legat till grund för planens utformning och önskar att planeringen föregås av en diskussion om just detta.

Kapitel 9 Plangenomförande

Här föreslås 4 st. förändringar, bl.a.:

- En genomförandebeskrivning ska redovisa konsekvenserna av en detaljplan för berörda sakägare. *En första dokumentation av konsekvenserna ska redovisas vid samrådet*, men kravet på att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling tas bort.
- En annan förändring gäller *huvudmannaskapet för allmän plats*. Kommittén föreslår att kommunen liksom nu alltid ska vara huvudman för sådana allmänna platser som har tydlig allmän karaktär. Kommittén föreslår också att en mellanform införs som innebär att i övriga fall får kommunen besluta att tillsammans med fastighetsägarna stå för huvudmannaskapet genom en samfällighetsförening. Dessutom föreslås att det ska vara möjligt med olika huvudmän för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.

Förvaltningen anser att det är positivt att konsekvenserna ska redovisas vid samrådet. Men som tidigare påpekats bör helst konsekvenserna diskuteras tillsammans med berörd förvaltning och sakägare innan förslaget går ut på programremiss.

Kapitel 10 Prövning och tillsyn av byggnadsprojekt

- Till skillnad mot i dag då bygglovansökan och bygganmälan lämnas in och bedöms separat föreslår kommittén följande:
- Kravet på separat bygganmälan slopas. Detta innebär att man återinför prövning och tillsyn av byggprojekt.
- Vidare föreslår man att en förskjutning av byggnadsnämndens tillsyn ska ske mot tidiga och avslutade skeden, och ökad vikt fästas vid kontroll och tillsyn av utförd projektering.
- Prövning 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 det att en bygglovsansökan är inlämnad om det inte är uppenbarligen obehövligt.
- Den kvalitetsansvarige ska ges ökade uppgifter och en starkare ställning och det ska krävas att denne är riksbehörig. Undantag kommer att finnas i vissa typer av ärenden.
- Oberoende kontroll ska utföras av fristående sakkunniga eller företag.
- Kraven på bygglov och rivningslov ska vara desamma oavsett det gäller områden med detaljplan eller områden utan.
- Till skillnad mot idag, när slutbevis utfärdas när byggherren har uppfyllt sina åtagande enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa, föreslår man en annan ordning. Denna innebär att slutbevis ska förberedas vid ett avslutande byggsamråd och avse vad som fastställts och föreskrivits i bygglovet samt rätt att *bruka det* man fått bygglov för.
- De särskilda avgifter som kan tas ut i samband med överträdelser höjs. Minimivån för byggnadsavgiften höjs från 500 kr till 2000 kr och den särskilda avgiften från 200 kr till 2000 kr. Högsta belopp för den särskilda avgiften höjs från 1000 kr till ett prisbasbelopp.

Förvaltningen anser att lagstiftningen skall ställa krav på att den kvalitetsansvarige skall komma in i ett tidigt skede av byggprocessen, t ex redan före systemhandlings- och projekteringsskedet. Dagens regler innebär att den kvalitetsansvarige kommer in först 3 veckor före det att produktionen påbörjas. Detta anser förvaltningen vara för sent för att på ett seriöst sätt kunna bevaka samhällets och den enskildes intressen samt tillgodose den kvalitetssäkring som åsyftas i PBL. För övrigt anser förvaltningen att de föreslagna förändringarna är positiva.

Kapitel 11 samordning mellan PBL och annan lagstiftning. Samordning mellan PBL och Miljöbalken.

Under den rubriken föreslår kommittén sammanlagt 9 st. förändringar i syfte att samordna dessa olika prövningar. Exempel på sådana förändringar är:

- Att prövningar av anläggningar som kräver både bygglov enligt PBL och anmälan enligt 9 kap. Miljöbalken ska kunna handläggas samlat vid bygglovsprövningen och leda till ett gemensamt beslut.
- Beslut om detaljplan eller bygglov ska inte kunna strida mot föreskrifter eller förbud som gäller områden som är skyddade enligt 7 kap. Miljöbalken.

Under rubriken kommitténs bedömning står det:

”Planering och prövning av utbyggnaden av trafikinfrastrukturen sker enligt olika regelverk och samordningen med PBL brister i vissa fall. De regler som tillämpas är delvis desamma. Men det finns också skilda materiella krav. En utredning av behovet av en mer långtgående samordning har ansetts för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-översynen”.

Förvaltningen har inget att invända mot de föreslagna förändringarna, men anser samtidigt att det är angeläget att man även försöker samordna prövning och planering av trafikinfrastrukturen, även om det inte kan ske inom den aktuella översynen av PBL.

Kapitel 12 Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning

Här föreslår man 7 st. förändringar, bl.a. att:

- Kraven på underrättelse inför beslut om bygglov skärps liksom kraven på kommunerna att delge beslut om bygglov.
- I texten tydliggörs att ett beslut ska angå den som vill överklaga och ha gått honom eller henne emot för att en rätt att överklaga ska föreligga.
- Statliga myndigheter i egenskap av sakägare och kommuner som är berörda ska få rätt att överklaga.
- Proportionalitetsprincipen, d.v.s. att det ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser beslutet får för motstående enskilda intressen, ska anges direkt i PBL.

Förvaltningen anser att ett förtydligande behövs betr. vilka förändringar som avses när det gäller kraven på underrättelse och delgivning av bygglov till dem som anses berörda.

Kapitel 13 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Här föreslår man att sådana planärenden som idag överprövas av regeringen förs över till domstol. Länsstyrelsens beslut att med stöd av 12 kap. PBL upphäva en detaljplan, ska även fortsättningsvis prövas av regeringen. Vidare föreslår man att överprövningen av ärenden enligt PBL och Miljöbalken ska samordnas. PBL – ärenden föreslås därför överprövas i Länsstyrelserna och därefter i särskilda plan- och miljödomstolar.

Förvaltningen har inget att invända mot detta.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd beslutade 26 januari 2006 att godkänna förvaltningens förslag till beslut, att därutöver påtala den mycket utdragna handläggningstid vid överklagande och att föreslå att kommittén får i uppdrag att undersöka möjligheten att snabba på överklagandeprocessen.

Därutöver anför nämnden följande.

De så gott som regelmässiga överklagandena blir en kostsam tidskrävande effekt av allmänhetens inflytande över plan- och byggprocessen. Vi menar att det viktigt att slå vakt om detta inflytande men att man måste utforma handläggningen så att den blir mer hanterbar. Som det fungerar idag är risken stor att förtroendet för det allmännas påverkan undergrävs.

Vi stöder det remissyttrande som förvaltningen tagit fram, och vill särskilt understryka synpunkterna beträffande tveksamheten till en ny mellanform i form av samfälligt ansvar av tillgängligheten för personer med funktionshinder.

Vi anser att det lokala handikapprådets synpunkter i ärendet ska beaktas.

Reservation anfördes av *Margareta Björk m.fl. (m)* och *Margareta Jernberg m.fl. (fp)*, bilaga 1.

Katarina-Sofia stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 13 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har koncentrerat sin granskning till de sex delfrågor i utredningen som framförallt berör stadsdelsnämndens uppdrag. Förvaltningen förutsätter att berörda facknämnder inom staden i sina yttranden gör en fördjupad granskning av frågor som berör planinstrument och instanskedja. Dessa frågor upptar den dominerande delen av betänkandet.

1. Förslag till ny bestämmelse med stöd för den sociala dimensionen i hållbar utveckling

En socialt hållbar utveckling innebär att den byggda miljön ska vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald. Målen för handikappolitiken ska beaktas i plan- och byggprocessen. Syftet bör vara att i den översiktliga planeringen tidigt förankra och samordna olika aktörers åtgärder för genomförande av den infrastruktur i form av gemensamma anläggningar, trafiksystem och service som behövs. Det är också på denna plannivå som grundläggande kvaliteter i boendet kan säkerställas och vägas mot andra mål, till exempel när det gäller tillgången på service, grönområden och lekplatser samt boendemiljöns tillgänglighet för äldre och funktionshindrade.

Förslag till ny lydelse 2 kap 1 § Planläggning och byggande skall ske så att en från social synpunkt god livsmiljö för alla människor främjas. Att den byggda miljön ska tillfredsställa grundläggande sociala behov i samhället, för boende, arbete, kultur och fritid, samt att byggnader och anläggningar ska vara väl fungerande för sitt ändamål är ytterligare motiv för att lägga vikt vid byggandet och förvaltningen i arbetet för hållbar utveckling.

Förslag till ny lydelse 2 kap, 6 §: Områden med sammanhållen bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av ... 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.

Förvaltningens synpunkter

Tillgången på service, grönområden och lekplatser samt boendemiljöns tillgänglighet för äldre och funktionshindrade är centrala värden i en stadsdelsnämnds/-förvaltnings uppdrag. Förvaltningen är därför positiv till de förändringar i lagstiftningen som berör den sociala dimensionen och som innebär att nämnda aspekter kan värnas bättre. Förvaltningen har därför inget att erinra mot den föreslagna förändringen av lagstiftningen.

2. Nytt förslag om samfälligt huvudmannaskap för allmänna platser

Kommunen ska vidare, enligt gällande rätt, alltid vara huvudman för allmänna platser av tydlig allmän karaktär. Kommittén föreslår 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.

Förslag till ny lydelse: Om kommunen enligt 6 kap. 26 § tredje stycket inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

Om kommunen enligt 6 kap. 26 § tredje stycket skall ha ett delansvar för huvudmannaskapet för allmänna platser för allmänna platser skall grunderna för kommunens delaktighet anges i detaljplanen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att det finns en uppenbar risk att ansvaret blir otydligt om en kommun ska dela förvaltningsansvaret för allmänna platser med berörda fastighetsägare genom en gemensam samfällighet. Det framgår inte heller av betänkandet vad fördelarna med ett sådant delat ansvar skulle kunna vara. Eftersom förvaltningen anser att behovet av samfälligt huvudmannaskap för offentlig plats inte är tillräckligt väl belagt och att förslaget i övrigt inte heller är tillräckligt väl berett, är förvaltningen tveksam till förslaget.

3. Ökad vikt fästs vid kontroll och tillsyn av utförd projektering. Kvalitetsansvarig ges ökade uppgifter och ska vara riksbehörig. Oberoende kontroll ska kunna utföras genom fristående personer eller företag

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. För att komma till rätta med problemen föreslår kommittén att en sammanhållen bygglovsprocess för prövning och tillsyn av byggprojekt återinförs. Detta medför att kravet på separat bygganmälan slopas.

En förskjutning av byggnadsnämndens tillsyn ska ske mot tidiga och avslutande skeden, och ökad vikt fästs vid kontroll och tillsyn av utförd projektering. Den kvalitetsansvarige ges ökade uppgifter och en starkare ställning och ska normalt vara riksbehörig. Detta ska dock inte krävas i enklare ärenden.

Förslag till ny lydelse: 9 Kap, 2 § För åtgärder som kräver bygglov eller rivningslov skall en kvalitetsansvarig utses och anmälas av byggherren. Till kvalitetsansvarig får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet). Sådant godkännande (certifiering) förutsätter självständig ställning, tydliga krav och uppgifter, och skall följas upp av det organ som meddelat riksbehörigheten.

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.

Förvaltningens synpunkter

Erfarenheten nu senast vid utbyggnaden av Södra Hammarbyhamnen visar att slutkontroll av såväl gemensamma anläggningar som enskilda byggnader kan förbättras och att beslutade rättelser måste följas upp. Bland annat har detta gällt åtgärder för att uppnå handikapptillgänglighet. Förvaltningen tillstyrker därför utredningens förslag om att utöka kontroll och tillsyn av utförd projektering.

4. Avfallshantering – källsortering ska beaktas även vid planläggning, lokalisering och utformning av bebyggelse

I tilläggsdirektiv gavs kommittén i uppdrag att utreda möjligheterna att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering av hushållsavfall. Uppdraget motiverades med behovet av att kommunen och producenterna gemensamt anpassar sina insamlingssystem så att konsumenterna får tillgång till enkla och lättillgängliga system, som bör ske fastighetsnära, d.v.s. på eller i anslutning till enskilda fastigheter.

Kommittén anser att arbetet med att utveckla hantering av avfall från hushåll befinner sig i ett dynamiskt läge. Kommittén har därför funnit att tiden inte är mogen för en tvingande reglering rörande utrymmen för källsortering i den befintliga bebyggelsen. Istället bör en utvärdering av resultatet av samråden enligt förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper, avfallsrådets arbete samt utfallet av det statliga stöd som kan sökas för investeringar i källsorteringsutrymme i flerbostadshus, inväntas. Med hänsyn till detta avstår kommittén från att

föreslå förändringar som innebär en utvidgning av fastighetsägarnas ansvar i den befintliga bebyggelsen.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen har haft förhoppningar om att PBL-kommittén skulle lägga fram ett förslag om en ny lag med en tvingande reglering rörande utrymmen för källsortering i befintlig bebyggelse. En sådan lag skulle stödja förvaltningen i dess arbete med att - i enlighet med givna direktiv från kommunfullmäktige - även i befintlig bebyggelse göra fastighetsägarna ansvariga för avfallshanteringen.

5. Barn, funktionshindrades och andra gruppers möjligheter att komma till tals behöver utvecklas

En ofta framförd uppfattning är att det inte tas tillräcklig hänsyn till barns och ungdomars behov vid utformningen av bostadsområden. Bristande tillgång till lekplatser samt brister när det gäller trafiksäkra förbindelser mellan bostad och skola är exempel som tas upp. I Barnsäkerhetsdelegationens betänkande Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling (SOU 2003:127) betonas att såväl den enskilda bostaden som den yttre miljön i bostadsområdena bör utformas med hänsyn till barns behov av trygga, säkra och utvecklande miljöer. Delegationen föreslår att barns rätt till säkra och utvecklande miljöer ska ges ett tydligare stöd i PBL.

En uppfattning som bl.a. har förts fram i skrivelser till kommittén är att bostadsområdena i alltför liten utsträckning utformas med hänsyn till de boendes behov och möjligheter till fysisk aktivitet och friluftsliv. I sammanhanget betonas folkhälsoaspekterna och tendenserna till ökad fetma hos barn och ungdomar till följd av minskad rörlighet. Framförallt med tanke på de mindre barnens begränsade rörlighet framhålls att det är angeläget att det finns utrymmen för fysisk aktivitet i nära anslutning till bostadsområdena.

En anknytande frågeställning rör tillgången till mark för odlings- och kolonilotter. Även här framhålls fritidsodlingens betydelse för människors hälsa och välbefinnande, men också möjligheterna till gemenskap och delaktighet, inte minst i områden med flerbostadshus. I sammanhanget har det även efterlysts bättre möjligheter att säkerställa odlings- och kolonilotter genom detaljplanebestämmelser.

Förslag till ny lydelse: 2 kap 11 §, Särskilda bestämmelser avseende tomter och allmänna platser... 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.

Förslag till ny lydelse 4 kap, 4 § Under arbetet med att upprätta eller ändra en översiktsplan skall ... Kommunens medborgare samt berörda myndigheter, organ, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av översiktsplaneringen ... 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.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen delar uppfattningen att barns, ungdomars och funktionshindrades möjligheter att komma till tals och få sina intressen beaktade i planprocessen behöver utvecklas. Det är förvaltningens erfarenhet att just dessa gruppers speciella behov ofta nedprioriteras. Förvaltningen tillstyrker därför kommitténs förslag i detta avseende.

6. Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder ett samhällsintresse som inte fått fullt genomslag i bygglagstiftningen. Förändrade regler för kontroll och tillsyn samt bättre sanktionsmöjligheter

Som ett led i det övergripande uppdraget om att främja en socialt hållbar utveckling i den bebyggda miljön anges i direktiven att kommittén ska överväga hur målen för handikappolitiken – såväl de nationella målen som FN:s s.k. standardregler – beaktas i plan- och byggprocessen. Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder anges vara ett samhällsintresse

som inte fått fullt genomslag i bygglagstiftningen. Förändrade regler för kontroll och tillsyn samt bättre sanktionsmöjligheter bör enligt direktiven övervägas.

Kommitténs sammanfattande bedömning är att nuvarande materiella bestämmelser i 2–3 kap. PBL i huvudsak tillräckligt väl speglar de grundläggande kraven på hänsyn till tillgänglighet för funktionshindrade. Däremot finns det skäl att tydliggöra att all bebyggelse ska utformas med hänsyn till möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda bebyggelsen.

Det är vidare befogat att tydliggöra kraven på tillgänglighet på tomtmark, som gäller även ändring av en tomt. Bestämmelserna om tomter bör därför ändras så att det tydligt framgår att tomter ska anordnas så att 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.

Förslag till ny lagtext 2 kap, 5 § Bebyggelse skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till 3. möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda bebyggelseområdet. Bestämmelsen är tillämplig både vid utformning av ny och vid ändring eller komplettering av sammanhållen bebyggelse, dvs. bebyggelse som i princip ska regleras genom detaljplan.

Förslag till ny lagtext 2 kap 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 ... 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.

Kravet ska enligt förarbetena ses som en sammanfattning av de krav på tillgänglighet som ställs på byggnader, tomter och allmänna platser. I praktiken tillämpas bestämmelserna även vid beslut om bygglov inom områden som inte är planlagda.

Förvaltnings synpunkter

Kommittén finner att lagstiftningen i huvudsak ger tillräcklig reglering men behöver tydliggöras på några punkter bland annat i fråga om användbarhet. Förvaltningen delar denna uppfattning, men saknar förslag om sanktionsmöjligheter. Förvaltningen anser att förekomsten av sådana är avgörande för efterföljden av bestämmelserna om tillgänglighet och användbarhet i bebyggelsemiljön för personer med funktionshinder.

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade 15 december 2005 att godkänna och återropa tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Anmälades att *Anne Wompa m.fl.* (m), *Karin Bergren m.fl.* (fp) och *Andreas Stureson* (kd) lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 7 december 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen instämmer i PBL-kommitténs uppfattning att de grundläggande syftena och grundstrukturen i PBL är bra och något som man ska slå vakt om. Det är också säkerligen sant att många av de problem med PBL som framkommer kan åtgärdas genom kompetensutveckling.

Förvaltningen vill lyfta fram två områden som viktiga utvecklingsområden; översiktsplaner och överprövning av detaljplaner och bygglov. Aktuella och väl förankrade översiktsplaner gör planeringen och framtida förändringar i den byggda miljön betydligt mer förutsägbar. Genom de förändringar som PBL-kommittén föreslår där de kommunövergripande översiktsplanerna ska kunna ändras genom geografiska fördjupningar eller tillägg ökar förutsättningarna för att översiktsplanen ska kunna uppfattas som aktuell. Förhoppningsvis kan dessa förändringar medverka till att förslag till detaljplaner inte väcker den förvåning som de idag gör av de berörda i närområ-

det. Förvaltningen utesluter inte att det behöver vidtas ytterligare åtgärder för att göra översiktsplanen till det dokument där kommuninvånaren lätt kan erhålla aktuell information om de för-
troendevaldas överväganden om den framtida utvecklingen av den byggda miljön.

Att detaljplaner överklagas är snarare regel än undantag. Processen för överprövning av detaljplan tar ofta mycket lång tid. Att förändra denna bild är väsentligt. PBL-kommittén föreslår en del förändringar som förhoppningsvis kan åstadkomma detta. Förvaltningen anser dock att för att uppnå dessa mål behöver fler känna sig delaktiga i planprocessen och komma in tidigt i arbetet, före programsamrådet och innan huvuddragen i planen är fästställda. Att det, som PBL-kommittén föreslår, tydliggörs vem som har rätt att överklaga ett beslut är positivt. Likaså är det positivt att sådana planärenden som idag överprövas av regeringen i framtiden ska överprövas av domstol. Detta kan troligtvis snabba på processen. Förvaltningens tror dock inte att de föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att förändra dagens situation och hade gärna sett ytterligare förslag till förändringar.

AB Familjebostäders, AB Stockholmshems och AB Svenska Bostäders gemensamma yttrande, daterat 22 december 2005, har i huvudsak följande lydelse. Yttrandet har inte varit föremål för behandling i respektive bolags styrelse.

Plan- och bygglagen, utvecklingen och en samlad bedömning av reformbehovet

Utredningen redovisar och understryker att ett av huvudsyftena med ändringarna i PBL 1995 var att förstärka ansvarsfördelningen mellan byggherre och byggnadsnämnd. Bolagen vill i detta sammanhang särskilt understryka vikten av att denna uppdelning behålls, i så motto att byggherren har det fulla ansvaret och nämnden enbart ett renodlat tillsynsansvar. Detta framförs även av utredningen på flera ställen, men man har oaktat detta i vissa fall fört fram detaljförslag som innebär att byggherrens möjligheter att ta sitt ansvar försvåras genom att nämnden ges ökade befogenheter att kräva administrativa insatser från byggherrens sida. Vi befarar att detta kan komma att fördyra byggprocessen utan att byggkvaliteten ökar.

Utredningen belyser tendenser till ansvarsförskjutning (från samhället till byggherrarna) genom att kostnader för samhällsgemensamma anordningar t.ex. genom krav på gemensamhetsanläggningar, skjuts över på byggherrarna. Vi hade i detta sammanhang gärna sett att man tydligare markerat mot denna tendens då den riskerar fördyra bostadsbyggandet och därmed vältra över samhällskostnader på enskilda hyresgäster eller fastighetsägare.

Sedan nuvarande plan- och bygglag tillkom, har detaljplaner ofta kommit att bli allt mer detaljerade och att det finns en osäkerhet om vad som skall prövas i plan- respektive byggprocessen. Kommittén drar slutsatsen att detta ofta beror på osäkerhet och kulturfenomen hos planerna. Vi finner det välgörande att utredningen i detta sammanhang påvisat att det inte bara är de enskilda byggherrarna som drabbas, utan att det också riskerar att medföra merarbete för byggnadsnämnden eftersom det skapar låsningar som för framtida plangenomförande. Risken ökar att önskvärda förändringar inte kan genomföras som ”mindre avvikelser”, utan att det krävs utarbetande av ny plan.

Av utredningsdirektiven framgår att kommittén skall överväga åtgärder för att förenkla och förkorta planprocessen. Man lyfter i det sammanhanget fram möjligheten att genom en väl genomarbetad översiktsplan kunna slopa programskedet i detaljplanarbetet. Även om denna möjlighet redan finns, finner vi det angeläget att möjligheten tydliggörs i den kommande överarbetningen av PBL. Vi tror att det kan leda till såväl snabbare planprocess, som minskad frustration över upprepningsprocedurer där de medverkande (i dagens situation) upplever att man inte har någon reell möjlighet att påverka processen.

När det gäller utredningens resonemang kring behovet av mellankommunal samverkan avstår bolagen från att yttra sig då det endast mycket perifert berör bolagens verksamhet. Samma resonemang ligger bakom att vi inte tar ställning till förslag om generell bygglovsplikt och slopande av fastighetsplan.

Utredningen belyser i detta avsnitt också ett antal negativa konsekvenser av uppdelningen i bygglov och bygganmälan. Det gäller t.ex. kraven på varsamhet och tillgänglighet som genom att

undantas från bygglovsprövningen i kombination med brister i kontroll och tillsyn riskerar att inte bli fullt ut tillgodosedda. Oaktat bolagens uppfattning om innehållet i kraven, ser vi det som en stor fördel att de prövas i ett tidigt sammanhang, så att kostnaderna för erforderliga justeringar kan hållas nere. Utredningens förslag att föra över prövning vid bygganmälan – som föreslås utgå – till prövning vid ansökan om bygglov, finner vi välgörande.

Utredningen betonar också vikten av att det i ett sammanhang – vid bygglovsprövningen – sker en samordning med prövning enligt annan lagstiftning, speciellt miljöbalken. Vi delar synen på denna önskvärda förändring. Dock finner vi att det tyvärr legat utanför utredningsuppdraget att föreslå sådana nödvändiga förändringar i miljöbalken som krävs för att prövningen i praktiken skall komma att begränsas till ett tillfälle. Det gäller främst möjligheterna att i efterhand med stöd av miljöbalken kräva särskilda bullerskyddande åtgärder.

För att förtydliga kraven på tillsyn och kontroll föreslås att slutbeviset görs till en förutsättning för ibruktagande. Även om vi sympatiserar med bakomliggande tankar, att höja kvaliteten i byggandet, finner vi att den föreslagna ordningen riskerar att få alltför kraftiga negativa ekonomiska konsekvenser. Vi tror att man måste hitta andra metoder för att komma tillrätta med bristande kvalitet, t.ex. avsevärt höjda viten om det föreligger hinder vid slutsammanträdet att utfärda slutbevis. Bakomliggande tankar för vårt resonemang utvecklas i kommentarerna till avsnittet om ”prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt”.

Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intressen

Vi instämmer i kommitténs sammanfattande bedömning att det inte behövs annat än mindre justeringar för att främja utredningsdirektivens särskilt utpekade mål och intressen. Att bevara grundstrukturen tror vi också kommer att eliminera den typ av övergångsproblem som vanligen uppträder när ”användarna” är förankrade i en väl inarbetad lagstiftning. De svårigheter som många upplevde (som arbetade inom den gamla bygglagstiftningens ramar), vid införandet av nuvarande regelverk, kan tjäna som exempel.

Kommitténs önskan att stärka bygglovsprövningens betydelse kan ur vissa aspekter te sig välgörande, inte minst gentemot ”icke-professionella” byggherrar. Det förtjänar emellertid att påpekas att en ökad makt för bygglovshandläggare – om den missbrukas – kan leda till en återgång till den verklighet som låg bakom behovet av den förra översynen av plan- och bygglagstiftningen, nämligen att flytta över ansvar till byggherren och motarbeta godtycklighet i bygglovsprövningen.

Vi delar också kommitténs uppfattning att plan- och bygglagen inte bör användas för att reglera olika boendeformer. Som redovisas i andra avsnitt är det värdefullt att ändring av planer har en bred demokratisk förankring och därför behöver ta tid i anspråk. När det gäller reglering av boendeformer bör emellertid kommunerna ha möjlighet att snabbare anpassa sig till ändrade förutsättningar. Att då som kommittén föreslår reglera frågan i civilrättsliga avtal, med erforderliga ändringsklausuler, torde vara gynnsamt för alla parter.

Kommittén för ett resonemang om erfarenheterna av tillgänglighetsfrågorna i byggprocessen som utmynnar i en slutsats att kommuner och byggherrar, till skillnad från länsstyrelserna, ofta gjort avsteg från tillgänglighetskraven. De allmännyttiga bostadsbolagen i Stockholm har inte den uppfattningen. Vår erfarenhet är tvärtom att Länsstyrelsen oftast lutar sig mot Svensk Standard och vågra acceptera andra lösningar, trots att det tydligt framgår av bestämmelserna att standarden bara är ett exempel på hur tillgänglighetskraven kan tillgodoses. Mot denna bakgrund finner vi det såväl onödigt som olämpligt att genomföra andra förändringar än att stärka den tillgänglighetssakkunniges roll. Detta kan med fördel ske genom certifiering, varigenom det kan säkerställas att samhällets krav tillgodoses fullt ut.

Utredningen har haft att särskilt överväga hur önskemål om effektivare källsortering skall kunna främjas av plan- och bygglagstiftningen. Vi finner i detta hänseende att kommittén gjort ett balanserat övervägande genom att föreslå förändringar i 2 kapitlet så att möjligheterna att ordna hantering av avfall skall beaktas vid lokalisering och utformning av bebyggelse. Samtidigt motsätter man sig att det införs retroaktiva bestämmelser om källsortering i befintlig bebyggelse. Vi delar synsättet och vill understryka att en retroaktivitet i detta hänseende kan komma i konflikt med såväl fastighetsägarens ekonomiska intressen, som med samhällets varsamhetskrav.

I avsnittet behandlas ett antal förslag till förändringar i PBL 1-3 kapitel. Vi vill i detta sammanhang peka på några aspekter av betydelse för bostadsföretagen, där vi delar utredningens slutsatser. Det gäller bedömningen att det inte är rimligt att införa en uppräknings av samtliga allmänna intressen som bör tillgodoses i den planering och byggnadsutformning. Ett annat akut problem som påvisas är att det på rättsliga grunder inte går att genom ändringar i PBL göra avsteg från gräns- eller riktvärden som satts med utgångspunkt från EU-direktiv och riksdagsbeslut. Kommittén understryker däremot behovet att snarast i särskild ordning utreda bland annat frågan om miljö kvalitetsnormers reglering i plan- och byggsammanhang.

Detaljplanering

Bland annat mot bakgrund av en omfattande förekomst av föråldrade detaljplaner som ger dåligt stöd för bygglovsprövning föreslås att PBL:s regelverk överarbetas i syfte att ge bättre stöd för översiktliga detaljplaner som lägger fast strukturen i större bebyggelseområden. Vi välkomnar en sådan förändring som borde motverka förseningar av angelägna bostadsprojekt som idag kräver ändring i något mindre avseende av alltför detaljerade detaljplaner.

Nödvändiga hänsyn till grannfastigheter kan t.ex. som föreslås, istället regleras vid bygglovsprövningen.

Vi skulle emellertid ha välkomnat om kommittén gått ännu längre i den här frågan och uttryckligen lagt fast att detaljer som berör enskilda byggnader inte får beslutas i plan. Vårt önskemål kan illustreras av ett exempel. Det har förekommit i planförslag krav på invändig takavvattning av den byggnation som omfattas av planen. Om förslaget gått igenom kunde en situation ha uppkommit där kvalitetsansvarig varit tvungen att gå in och förbjuda byggnation enligt gällande plan med hänvisning till att förfarandet skulle medföra betydande risker för fukt och vattenskada och därmed för brukarnas hälsa.

Kommittén tar i detta avsnitt också fasta på möjligheten att hoppa över programsamråd för detaljplaner där målen och sambanden framgår av översiktsplan. Även om detta redan är möjligt med dagens lagstiftning och med framgång tillämpats i Stockholm, finner vi det angeläget att lyfta fram och uppmana till att möjligheten utnyttjas.

Prövning, kontroll och tillsyn av byggprojekt

Avsnittet om prövning tillsyn och kontroll är det avsnitt som mest påtagligt berör bostadsföretagen. Även om vi tillstyrker flertalet ändringsförslag, finner vi det olyckligt att översynen delvis utgår från att de negativa aspekterna överväger efter tio års erfarenheter av nuvarande system, då det finns många exempel på motsatsen. Vår uppfattning är snarare att de positiva erfarenheterna överväger och att de negativa aspekter som bostadsföretagen konfronterats med, nämligen försök till otillbörlig styrning av kvalitetsansvarigas och sakkunnigas roller inte uppmärksammas. Det har inte alltid varit självklart att byggherren är ytterst ansvarig och att en förutsättning för att ta ansvaret, är frånvaro av detaljstyrning från byggnadsnämnden hur till exempel de tekniska egenskapskraven skall uppfyllas.

När det gäller rollfördelning förs ett resonemang om att öka byggnadsnämndens möjligheter att ingripa i tidiga skeden genom att införa krav på intyg om kontroll av projektering som villkor för byggstart. Syftet är visserligen gott, nämligen att undvika att byggen påbörjas som nämnden finner oförenliga med gällande lagstiftning. Vi finner emellertid att nackdelarna med ett sådant system överväger, då det riskerar att omöjliggöra arbete med delade entreprenader och löpande projektering i syfte att minska byggtiderna och därmed byggkostnaderna. Något resonemang till stöd för att den här typen av projekt skulle leda till sämre kvalitet – vilket skulle förstärka kommitténs slutsats - redovisas inte heller i utredningen.

Frågan om möjligheterna att i större utsträckning än idag medge avvikelser från gällande detaljplan tas upp i avsnitt 10.2, men penetreras enligt vår mening inte tillräckligt noga. Utredningen kommer fram till att en smidigare och snabbare hantering av avvikelser bör kunna hanteras inom ramen för detaljplaneändringar. Vi menar att man därvid bortser från situationer när ändringar i annan lagstiftning kan föranleda behov av planstridig ändring eller tillbyggnad. Situationen har bland annat aktualiserats genom ändringar i arbetsmiljölagen med krav på genomgripande ombyggnad av avfallshantering, där enda lösningen bestått i byggande på ”prickmark”. Att kommit-

tén mot den bakgrunden vill ytterligare begränsa utrymmet för avvikelser finner vi mycket olyckligt.

Möjligheterna att bevilja bygglov i tidigt skede av byggprocessen efterfrågas allt oftare. Kommittén föreslår härvid en ändring av dagens bestämmelser så att lov för igångsättning av markarbeten skall kunna ges om särskilda skäl finns och inga hinder för bygglov kan förutses. Oaktat att vi instämmer i behovet av igångsättningslov, hade vi helst sett ett förtydligande av förutsättningarna. Den vanligaste orsaken till att vi vill påbörja markarbeten innan bygglov har beviljats, är att detaljplanen är överklagad. Om igångsättningslov kan ges under sådana förutsättningar, ser vi en stor förbättring med förslaget. Om fallet emellertid ses som att hinder för bygglov kan förutses, blir den föreslagna ändringen endast av mindre intresse.

Trots att det från flera håll framförts krav på förändringar i kontrollen av byggandet, ser vi med tillfredsställelse på att kommittén i stort sett avvisat kraven. Vi vill i sammanhanget emellertid peka på en tänkbar konsekvens av förslaget om att den oberoende kontrollen utökas till att utöver enskilda personer omfatta företag med erforderlig kompetens. Trots att kommittén uttryckligen anger att byggnadsnämnden inte kan kräva att byggherren lägger kontrollen på företag (istället för person) kan vi inte bortse från riskerna att en del byggnadsnämnder väljer att ignorera kommitténs uttalande.

Kommittén framför att tydligare krav måste ställas på vad en kontrollplan skall innehålla och exemplifierar med att det av planen skall framgå ”hur kontrollen skall utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras”. Vi delar kommitténs uppfattning, men vill samtidigt understryka att kravet inte innebär någon förändring i sak vad gäller de kontrollplaner bolagen arbetar efter.

En av de viktigaste förändringarna som föreslås är att bygganmälan slopas och istället ersätts av ett utvidgat bygglov. Motivet är att en samlad prövning av samhällets krav på byggandet innebär fördelar för alla parter. Vi delar till fullo kommitténs slutsats.

När det gäller byggsamråd för man fram tankegångar på ett uppdelat samråd, genom att nuvarande förfarande skall kompletteras med ett avslutande byggsamråd. I teorin är idén tilltalande, men i den form den förs fram ger den en – förhoppningsvis oövertänt nackdel. Det föreslås nämligen att det avslutade samrådet och åtföljande slutbevis skall vara en förutsättning för att få ta byggnaden i bruk. Ett sådant förfarande skulle emellertid omöjliggöra eller i varje fall högst avsevärt försvåra successiv inflyttning i större flerfamiljshus. I dessa projekt söks vanligen ett bygglov för hela fastigheten, medan färdigställandet och inflyttningen sker successivt. Den föreslagna ordningen leder till kraftigt fördyrat bostadsbyggande genom att antingen all inflyttning får anstå tills dess hela fastigheten är färdigbyggd, eller att fastigheten får delas up i trapphusvisa huvuddelar där lov söks för varje huvuddel för sig. Utan att direkt avvisa tanken på avslutande byggsamråd, finner vi det nödvändigt att förslaget överarbetas så att ovannämnda befaranden inte riskerar att bli verklighet. Hanteringen förutsätter enligt utredningen att underlag för slutbevis lämnas in i god tid innan bygget färdigställs. Det kan i vissa fall visa sig svårgörigt t.ex. kan vissa handlingar och funktionsprotokoll inte tas fram förrän mycket sent i byggprocessen. Vi ser helst att även denna fråga penetreras ytterligare innan beslut fattas.

Vi hade gärna sett en ändring i bygglovshanteringen så att endast fastighetsägare eller tomt-rättsinnehavare kan söka bygglov inom egen fastighet. Kommitténs förslag att fastighetsägaren alltid skall underrättas och ges tillfälle att yttra sig innebär dock ett steg i rätt riktning.

Det föreslås vidare att bygglov får och i vissa fall skall villkoras eller förses med kompletterande upplysningar. Även om vi som professionella byggherrar förväntas känna till att bygglov inte innebär att alla samhällets krav är uppfyllda, ser vi ingen anledning att inte välkomna den föreslagna ändringen.

Att kravet på rivningsanmälan utgår som en konsekvens av att bygganmälan försvinner men att det även i fortsättningen skall finnas kvalitetsansvarig för rivningsarbeten finner vi välgrundat, liksom att hanteringen av rivningsavfallet bör regleras genom miljölagstiftningen. Detta måste dessutom säkerställas genom en koppling till kommunal ambition och kapacitet att ta emot sorterat rivningsavfall.

Förhandsbesked om bygglov har idag ett begränsat tillämpningsområde. Vi välkomnar kommitténs förslag att bindande förhandsbesked skall kunna lämnas rörande alla krav som kan aktualiseras vid en bygglovsprövning.

Samordning mellan PBL och annan lagstiftning

Trots att kommittén framförallt har strävat efter en förbättrad samordning mellan PBL och Miljöbalken, saknas förslag till samordning vad gäller synen på buller. Idag tvingas fastighetsägarna leva med olika regelverk, beroende på vilken myndighet man har kontakt med. Det är inte helt ovanligt att man av Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten tvingas till ytterligare ljudreducerande åtgärder, trots att man uppfyllt alla villkor i PBL. Vi anser det nödvändigt att frågan ytterligare utreds och att ett samordnat förslag till lagstiftning på området tas fram. Av ekonomiska skäl bedömer vi det som uteslutet med en generell skärpning av PBL:s gränsvärden till de nivåer som rekommenderas av Socialstyrelsen och som tillämpas som de facto gränsvärden av miljömyndigheterna.

Det föreslagna kravet att byggnadsnämnden inför en bygglovsprövning alltid skall höra kommunens miljöansvariga nämnd om ärendet kan innebära en störning för omgivning, är ett steg i rätt riktning. Det hade dock blivit tydligare om den kommunala nämnden varit bunden för framtiden av sitt ställningstagande.

Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning

Från flera håll har framförts önskemål om införande av tidsfrister för att snabba upp den kommunala handläggningen främst avseende planärenden. Utredningen belyser visserligen i sammanhanget ett antal internationella erfarenheter, men har oaktat de goda resultaten från dessa – enligt vårt synsätt – dragit den felaktiga slutsatsen att det inte bör införas tidsfrister för handläggning av olika PBL-ärenden.

Erfarenheter från till exempel 20-K projektet i Stockholm visar tydligt att angelägna samhällsprojekt kan komma att försenas på grund av försenad planhandläggning.

Utredningen berör vidare problemet om vem som skall ha rätt att överklaga plan- och bygglovsbeslut. Önskemålet att begränsa överklagandena vägs mot behovet demokratisk legitimitet. Vi delar kommitténs slutsats att man inte kan lösa problemet genom att i lagen precisera den krets som skall ha överklaganderätt, då kretsen inte är statisk och gränsdragningsproblem alltid skulle uppkomma. Däremot saknar vi i sammanhanget ett resonemang om möjligheterna att med en lämpligt avvägd överklagandeavgift begränsa antalet så kallade okynnesöverklaganden.

Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Idag är prövningssystemet när det gäller PBL-ärenden splittrat. Utredningen föreslår därför en bättre samordning genom att PBL-ärenden med få undantag framgent överprövas i länsstyrelserna och därefter i plan- och miljödomstolar och slutligen i plan- och miljööverdomstol som sista instans.

Vi välkomnar utrednings förslag då vår erfarenhet av regeringsprövning är att den tar (onödigt) lång tid och en renodlad domstolsprövning bör kunna gå fortare. En viktig förutsättning är givetvis att domstolarna, som kommittén påpekar, tillförs erforderliga resurser. Vi saknar visserligen möjlighet att bedöma utredningens resonemang om domstolsdimensionering, men vill understryka att det måste finnas en beredskap att tillföra ytterligare resurser, om ärendebalansen efter ett inledande skede pekar mot alltför långa handläggningstider.

Däremot ställer vi oss tveksamma till utredningens slutsats att en begränsning av antalet instanser inte skulle medföra kortare handläggningstider. Vi tror tvärtom att mycket kunde vinnas på ett förenklat förfarande där kommunala beslut överklagas direkt till plan- och miljödomstolar som efter att ha hört länsstyrelsens synpunkter fattar beslut. Om domstolen i normalfallet är sista instans och ärenden endast efter prövningstillstånd kunde föras till en plan- och miljööverdomstol, skulle påtagliga resurser kunna föras över till plan- och miljödomstolarna och därigenom leda till förkortade handläggningstider.

Genomförande av kommitténs förslag

Vi delar kommitténs uppfattning att man trots ett i vissa fall angeläget reformbehov, bör vänta med införandet av den nya PBL till 1 januari 2008, i syfte att hålla igen behovet av övergångsregler mm.

RESERVATIONER M M

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Madeleine Sjöstedt (fp) och Mats G. Nilsson (m), att stadsbyggnadsnämnden beslutar att delvis bifalla kontorets förslag till beslut samt att därutöver anförda följande som svar på remissen.

Socialdemokraternas stadsbyggnadspolitik har i årtal – ivrigt påhejat av stödpartierna – inneburit allt mindre möjligheter för städer som Stockholm att utvecklas. Krångliga planprocesser, motstridiga lagkrav samt en rigid och otymplig miljöbalk har upprepade gånger gjort att byggprojekt både försenas och fördröjas.

PBL-kommitténs huvudsyfte var att förenkla reglerna för att förkorta dagens långa byggprocesser. Även om PBL-kommitténs förslag innehåller en del förslag till förbättringar måste helheten ändå mötas med besvikelse då utredningens förslag till och med kan förlänga processen. Detta intryck förstärks också av det tveksamma förslaget att vissa miljöorganisationer har rätt att överklaga beslut om detaljplaner.

I stället för den nya instansordning för PBL-ärenden som föreslås vill vi se en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vidare måste en ändring ske av dagens miljö kvalitetsnormer så att riktvärden för bland annat buller inte hindrar stadens utveckling. Regleringsnivån har gått så långt att det med dagens regelverk antagligen skulle vara omöjligt att bygga upp en stad som Stockholm igen efter en allvarlig brand eller liknande olycka.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet av långsiktiga konsekvenser av en successiv sammansmältning av lagsystemen bör inte för många steg tas i riktning mot en samordning med konsekvensen att framtida handlingsfrihet begränsas.

Kommitténs förslag innebär en utökad bygglovsplikt. Vi anser att nuvarande ordning ger en rimligare avvägning mellan det som är bygglovspliktigt och det den enskilde får göra utan byggnadslov. Vi avvisar därför den utökade bygglovsplikten.

Vi vill även att tillämpningen av ”mindre avvikelser” vid bygglovstillämpningen blir vidare än den som föreslås i utredningen. Det gäller inte minst mindre kompletteringar som klart ligger inom planens syfte och som krävs för ett ändamålsenligt användande av fastigheten såsom sophus, tvättstugor etc.

Etableringen av externa köpcentra har enligt vår mening medfört både ökad variation i utbudet och lägre priser för konsumenterna. Därför är vi avvisande till kommitténs förslag om att kommunerna även framöver ska kunna i detaljplan reglera handelsändamålet genom att särskilja partihandel och detaljhandel liksom att särskilja livsmedelshandel med annan handel. Dessa regler motverkar konkurrensen och skadar konsumenternas intressen.

Vi är även kritiska till reglerna för strandskyddet. Dagens rigida strandskydd har drivit upp priserna på strandnära fastigheter till skyhöga nivåer, trots att Sverige har en av världens längsta kustlinjer. De planer som nu finns på att minska kommunernas möjligheter att ge dispens kommer att förvärra läget ytterligare. Människor har i alla tider bosatt sig vid sjöar, hav och vattendägar. Självklart ska skyddsvärda strandlinjer inte bebyggas, men människans dröm om ett strandnära boende får inte omintetgöras av alltför långtgående regler och lagar. Den stora efterfrågan på strandnära boende måste bättre än idag kunna mötas av ökat utbud – inte minst i glesbygdskommuner.

Vi är avslutningsvis oroade över att mycket av det som presenteras som förändringar och förbättringar kan se bra ut på papperet men kommer vid en djupare analys medföra en mängd

nya tolknings- och tillämpningsproblem. Därför måste PBL-kommitténs slutbetänkande genomgå kraftiga förbättringar för att vi ska kunna värna en positiv utveckling av byggandet och boendet i Sverige.

Reservation anfördes av Cecilia Obermüller (mp) enligt följande.

Att stadsbyggnadsnämnden beslutar att i stort överlämna och återropa tjänsteutlåtandet som svar på remissen samt anför följande tillägg till och ändringar i kontorets remissyttrande:

Nämnden finner det bra med en översyn av PBL. Det finns en uttalad önskan om att planeringsinstrumenten i kommunerna ska vara levande dokument. För att detta ska vara möjligt behöver tydliga kopplingar mellan olika styrdokument utarbetas. För Stockholms vidkommande är detta dock troligen ett mindre problem än för många andra av landets kommuner. Nämnden önskar hänvisa till miljöpartiets reservationer och särskilda yttranden i utredningen. En tydligare koppling mellan miljöbalken och plan- och bygglagen hade varit önskvärd där Miljöbalken borde ha en överordnad roll.

Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intressen

Utredningens fokus på hållbar utveckling är både viktig och behövlig. För att aspekten om hållbar utveckling inte bara ska bli tomma ord behöver Sveriges miljömål få en tydligare status genom att bli bindande. Vi efterlyser också en bättre nationell uppföljning av målen tillsammans med länsstyrelser och kommuners arbete med mål och åtaganden på regionalt respektive lokalt plan. Nämnden önskar en tydligare koppling till miljöbalken (MB) än det är idag och där länsstyrelserna bör få en stärkt uppföljningsroll. Länsstyrelsen bör även få starkare uppföljningskrav när det gäller utformning av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), strategiska miljöbedömningar (SMB) och kopplingar till nationella miljömål samt miljökvalitetsnormer. Kommittens förslag integrera ej miljömålen i lagstiftningen på ett tydligt sätt.

Det är bra med kraven på ökad mellankommunal samverkan. En ökad demokratisk planeringsprocess gynnar insyn och öppenhet. Dock föreslår kommittén de facto en rad demokratiska försvagningar och få förbättringar. Inom ramen för utökad mellankommunal samverkan finns en nivå där länsstyrelserna har sin givna roll.

Definition av hållbar utveckling

Hållbar utveckling definieras i Brundtlandkommitténs rapport (Vår gemensamma framtid 1987): ”En utveckling som tillgodoser dagens behov, utan att äventyra framtida generationers möjligheter att tillgodose sina behov”.

I den av kommittén nu föreslagna texten 2 kap 1§ finns en inbyggd målkonflikt mellan främjande av ekonomisk tillväxt i förhållande till en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi. Nämnden vill att texten ändras så att god hushållning även ska gälla för ekonomisk tillväxt. Ekonomisk tillväxt i sig är inte en faktor för hållbar utveckling. Tvärtom kan ekonomisk tillväxt ofta medföra ökad konsumtion, resande och sopberg. Däremot är ekonomisk hushållning en av tredjedelarna i begreppet hållbar utveckling, där de övriga två är social utveckling och miljöresurser.

Översiktsplanering

Nämnden motsätter sig den förkortade utställningstiden i de fall en översiktsplan (ÖP) geografiskt fördjupas eller inbegriper tillägg för särskilda verksamheter. Breda samråd är än mer viktiga i dessa fall då det i stor utsträckning rör människor i närområdet eller geografiskt angränsande kommuner. En bred demokratisk beredning är nödvändig och utställningstiden om minst två månader skall bibehållas.

Då detaljplaneprocessen i ökad utsträckning föreslås vila på och bottna i den antagna Översiktsplanen är det oerhört viktigt att inte ÖP blir ett konjunkturstyrt dokument. Förankringsprocessen med möjligheten att ta hänsyn till många skilda aspekter är mycket bra och givetvis bör

Länsstyrelsens roll i granskningen av tillvaratagandet av frågor av riksintresse och som regional samordnare får inte urholkas. Det måste även vara möjligt för Länsstyrelser att stoppa en kommuns planer om dessa uppenbart skadar grannkommunerna.

Visserligen är det bra att översiktplanen är ett strategiskt dokument men detaljeringsgraden är viktig. ÖP har genom dagens breda och demokratiska förankringsprocess stor tyngd som verktyg för en långsiktigt markhushållning. Detta bör inte äventyras.

SMB bör göras samtidigt som framtagande av ÖP för att få till stånd ekologiska hänsynstaganden i större utsträckning. Det är när de stora riktlinjerna för användning av mark- och vattenområden tas som bedömningar av samhällsnytta kontra miljöhänsyn ska göras. Konsekvenser av olika inriktningar belyses då med ett helhetsperspektiv där hållbar utveckling bör vara ledstjärnan.

Detaljplaner

Detaljplaner ska inte kunna antas utan föregående samråd, detta står fullständigt i strid bl.a. med Århuskonventionen och det svenska demokratiska öppna systemet. Programskedet bör inte utelämnas i den utsträckningen det kommit att göras idag. Om därutöver översiktsplaneprocessen urholkas är det ytterst allvarligt. Den demokratiska insynen och även ofta byggprojektens kvalitet blir ofta lidande av allmän brådska och slarvighet. Den demokratiska processen måste få ta sin tid och många byggnadsprojekt mår alldeles ypperligt av att bearbetas. Fördröjda projekt blir ofta bättre projekt. En vacker estetiskt tilltalande stad som är långsiktigt hållbar byggs inte utan eftertanke.

Kommuner bör kunnas ge rätt att ställa krav på energihushållning i detaljplan.

Avsteg från miljökvalitetsnormer och riktvärden

Bestämmelserna finns i miljöbalken i syfte att värna miljön och människornas hälsa. Nämnden finner i likhet med kommittén att det inte är möjligt att genom ändring i PBL medge generella avsteg från sådana gräns- eller riktvärden som har satts med utgångspunkt från EG-direktiv och riksdagsbeslut med hänsyn till effekterna för människors hälsa.

I tjänsteutlåtandet framför kontoret att avvägningsmöjligheterna borde göras lika i bägge lagstiftningarna då de är avsedda att verka parallellt. Nämnden förstår problematiken men anser att då gång efter annan tas fram planer som utan tvekan kommer att bidra till att miljökvalitetsnormer överträds (perifert belägen, ofta småhusbebyggelse, i usla kollektivtrafiklägen, ex. Lingonrisgränd, Stora Sköndal, Blackebergs gård) det då finns brister i avvägningsförmågan mellan verksamheter/planer som leder till överskridande av MKN och att vidta andra åtgärder som ökar möjligheten att uppfylla MKN. Lagstiftningen säger "Planläggning får inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt MB 5 kap överträds" men planer som inte ens följer stadens egna intentioner om att bygga staden inåt i goda kollektivtrafiklägen genomdrivs, definitivt i strid med lagstiftningens intentioner.

Miljöorganisationernas talerätt

Det är bra att miljöorganisationerna får talerätt nu även i PBL, men vi delar inte uppfattningen att rätten ska begränsas. Den tidigare Miljöbalkskommittén har konstaterat att miljöorganisationerna genom talerätten gjort nytta och att de inte missbrukat möjligheterna. Den i PBL-utredningen föreslagna begränsningsregeln är otydlig och kan ge upphov till lokala tolkningar för vilka ärenden miljöorganisationer har talerätt, något som försämrar syftet. Därför anser nämnden att när nu talerätten införs i PBL ska den inte begränsas och även talerätten i miljöbalksärenden bör utvidgas. Överklagningsrätten hos miljöorganisationer bör utvidgas inte läggas på en miniminivå i strid med Ålborgkonventionen.

Därutöver finns det ingen anledning att begränsa talerätten till enbart miljöorganisationer, olika föreningar och organisationer som fyller en viktig roll i samhället bör givetvis också kunna omfattas av talerätten, exempel kan vara STF, Friluftsrådet m.fl.

Vi anser också att kravet medlemsantalet om 2000 ska sänkas till 1500. Detta bör även gälla för talerätten enligt miljöbalken.

Rivningsplan

Nämnden anser att kravet på rivningsplan ska finnas kvar i PBL, alternativt skrivas in i MB. En rivningsplan ställer krav på byggentreprenörer att planera hela avfallskedjan från början till slut, något som fört med sig många positiva förändringar kring avfallshantering vid rivningar och byggen. Vi kan hålla med om att texten kan lämpa sig bättre i MB där andra avfallskrav återfinns, men då ställer vi också krav på att en text om krav på rivningsplan införs i MB parallellt med att den tas bort i PBL.

Källsortering

Plan- och bygglagen bör även på ett tydligare sätt reglera avfallshanteringen. Krav måste kunna ställas på inrättande av utrymmen för källsortering i såväl nybyggnation som i befintlig bebyggelse. För att påskynda utbyggnaden av den fastighetsnära källsorteringen måste kommunerna kunna ställa krav på fastighetsägare att installera utrymmen för källsortering. En förändrad avfallshantering är en förutsättning för hållbar utveckling och att förändringen bör ske så nära källan som möjligt. Vi ser ingen motsättning i att det samtidigt pågår utredningar kring ansvar och utveckling av hanteringen i stort. Krav på inrättande av utrymmen för källsortering är ur både den enskildes och de allmännas synpunkter nödvändigt.

Lågstrålade zoner

Diskussionerna om ökande elektromagnetisk strålning och dess påverkan på människors hälsa är alltjämt aktuella då utbyggnaden av 3G-nätet fortfarande pågår. Människor med elöverkänslighet får svårare att finna möjligheter att bosätta sig. Många kommuner arbetar med att införa lågstrålade zoner genom planering, men detta respekteras inte av andra instanser. Nämnden anser att införande av lågstrålade zoner skall vara möjligt för kommunerna att genomföra.

Logistik

Samhällsplaneringen och bilberoendet går hand i hand. PBL-kommittén nämner inte problematiken med ökat bilberoende trots att hållbar utveckling är ett uttalat fokusområde. Vägverket föreslår i sin utredning "Klimatstrategi för vägtransportsektorn" att kommunerna ska ges stöd för transportsnål planering är något miljöpartiet stödjer. Vi anser att kommuner ska ges möjlighet att ställa krav på transportplaner vid detaljplanering inför etablering av ny transportgenererande verksamheter.

Exempel på sådan verksamhet är externhandelsetableringar, något som kommitténs betänkande berör i stor omfattning. En utredning bör tillsättas rörande handelsetableringar med syfte att behålla och utveckla befintliga stadskärnor, minimera transportbehov för handelsändamål och öka jämställdheten. I avvaktan på utredningsresultatet vill nämnden samtidigt ha införande av ett särskilt moratorium mot externa köpcentrum (som man redan gjort i Danmark).

Tionde egenskapskrav

Det nio egenskapskraven i Byggnadsvårdslagen (BVL) bör utökas med ett tionde egenskapskrav för ekologisk kretsloppshushållning. Syftet är att skapa förutsättningar för att ställa krav på energieffektiva, återvinningsbara och icke hälsofarliga byggmaterial.

Tillsyn enligt 7 kap miljöbalken

Tillsyn enligt 7 kap miljöbalken bör ligga kvar hos miljönämnden och tillsynen över strandskydd bör föras över till miljönämnden.

I övrigt bör kommunens gemensamma utlåtande mycket ta stöd i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande, bl.a. rörande frågan om bygglovgranskning av anmälningsskyldiga miljöärenden.

Särskilt uttalande gjordes av Kerstin Rossipal (kd) enligt följande.

Socialdemokraternas stadsbyggnadspolitik har i årtal – ivrigt påhejat av stödpartierna – inneburit allt mindre möjligheter för städer som Stockholm att utvecklas. Krångliga planprocesser, motstridiga lagkrav har upprepade gånger gjort att byggprojekt både försenas och fördyras.

PBL-kommitténs huvudsyfte var att förenkla reglerna för att förkorta dagens långa byggprocesser. Även om PBL-kommitténs förslag innehåller en del förslag till förbättringar måste helheten ändå mötas med besvikelse då utredningens förslag till och med kan förlänga processen.

Istället för den nya instansordning för PBL-ärenden som föreslås vill vi se en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vidare måste en ändring ske av dagens miljökvalitetsnormer så att riktvärden för bland annat buller inte hindrar stadens utveckling. Regleringsivern har gått så långt att det med dagens regelverk antagligen skulle vara omöjligt att bygga upp en stad som Stockholm igen efter en allvarlig brand eller liknande olycka.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet av långsiktiga konsekvenser av en successiv sammansmältning av lagsystemen bör inte för många steg tas i riktning mot en samordning med konsekvensen att framtida handlingsfrihet begränsas.

Kommitténs förslag innebär en utökad bygglovsplikt. Vi anser att nuvarande ordning ger en rimligare avvägning mellan det som är bygglovspliktigt och det den enskilde får göra utan byggnadslov. Vi avvisar därför den utökade bygglovsplikten.

Vi vill även att tillämpningen av ”mindre avvikelser” vid bygglovstillämpningen blir vidare än den som föreslås i utredningen. Det gäller inte minst mindre kompletteringar som klart ligger inom planens syfte och som krävs för ett ändamålsenligt användande av fastigheten såsom sophus, tvättstugor etc.

Vi är även kritiska till reglerna för strandskyddet. Dagens rigida strandskydd har drivit upp priserna på strandnära fastigheter till skyhöga nivåer, trots att Sverige har en av världens längsta kustlinjer. De planer som nu finns på att minska kommunernas möjligheter att ge dispens kommer att förvärpa läget ytterligare. Människor har i alla tider bosatt sig vid sjöar, hav och vattenvägar. Självklart ska skyddsvärda strandlinjer inte bebyggas, men människans dröm om ett strandnära boende får inte omintetgöras av alltför långtgående regler och lagar. Den stora efterfrågan på strandnära boende måste bättre än idag kunna mötas av ökat utbud – inte minst i glesbygdskommuner.

Vi är avslutningsvis oroade över att mycket av det som presenteras som förändringar och förbättringar kan se bra ut på papperet men kommer vid en djupare analys medföra en mängd nya tolknings- och tillämpningsproblem. Därför måste PBL-kommitténs slutbetänkande genomgå kraftiga förbättringar för att vi ska kunna värna en positiv utveckling av byggandet och boendet i Sverige.

Marknämnden

Reservation anfördes av Mikael Söderlund m.fl. (m), Ulf Fridebäck m.fl. (fp) och Maurice Forslund (kd) mot beslutet enligt följande.

Marknämnden föreslås besluta

1. att delvis bifalla kontorets förslag till beslut samt
2. att därutöver anförda följande som svar på remissen:

Socialdemokraternas stadsbyggnadspolitik har i årtal – ivrigt påhejat av stödpartierna – inneburit allt mindre möjligheter för städer som Stockholm att utvecklas. Krångliga planprocesser, motstridiga lagkrav samt en rigid och otymplig miljöbalk har upprepade gånger gjort att byggprojekt både försenas och fördröjas.

PBL-kommitténs huvudsyfte var att förenkla reglerna för att förkorta dagens långa byggprocesser. Även om PBL-kommitténs förslag innehåller en del förslag till förbättringar måste helheten ändå mötas med besvikelse då utredningens förslag till och med kan förlänga processen. Detta intryck förstärks också av det tveksamma förslaget att vissa miljöorganisationer har rätt att överklaga beslut om detaljplaner.

Istället för den nya instansordning för PBL-ärenden som föreslås vill vi se en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vidare måste en ändring ske av dagens miljö kvalitetsnormer så att riktvärden för bland annat buller inte hindrar stadens utveckling. Regleringsnivån har gått så långt att det med dagens regelverk antagligen skulle vara omöjligt att bygga upp en stad som Stockholm igen efter en allvarlig brand eller liknande olycka.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet av långsiktiga konsekvenser av en successiv sammansmältning av lagsystemen bör inte för många steg tas i riktning mot en samordning med konsekvensen att framtida handlingsfrihet begränsas.

Kommitténs förslag innebär en utökad bygglovsplikt. Vi anser att nuvarande ordning ger en rimligare avvägning mellan det som är bygglovspliktigt och det den enskilde får göra utan byggnadslov. Vi avvisar därför den utökade bygglovsplikten.

Vi vill även att tillämpningen av ”mindre avvikelser” vid bygglovstillämpningen blir vidare än den som föreslås i utredningen. Det gäller inte minst mindre kompletteringar som klart ligger inom planens syfte och som krävs för ett ändamålsenligt användande av fastigheten såsom sophus, tvättstugor etc.

Etableringen av externa köpcentra har enligt vår mening medfört både ökad variation i utbudet och lägre priser för konsumenterna. Därför är vi avvisande till kommitténs förslag om att kommunerna även framöver ska kunna i detaljplan reglera handelsändamålet genom att särskilja parthandel och detaljhandel liksom att särskilja livsmedelshandel med annan handel. Dessa regler motverkar konkurrensen och skada konsumenternas intressen.

Vi är även kritiska till reglerna för strandskyddet. Dagens rigida strandskydd har drivit upp priserna på strandnära fastigheter till skyhöga nivåer, trots att Sverige har en av världens längsta kustlinjer. De planer som nu finns på att minska kommunernas möjligheter att ge dispens kommer att förvärra läget ytterligare. Människor har i alla tider bosatt sig vid sjöar, hav och vattendägar. Självklart ska skyddsvärda strandlinjer inte bebyggas, men människans dröm om ett strandnära boende får inte omintetgöras av alltför långtgående regler och lagar. Den stora efterfrågan på strandnära boende måste bättre än idag kunna mötas av ökat utbud – inte minst i glesbygdskommuner.

Vi är avslutningsvis oroad över att mycket av det som presenteras som förändringar och förbättringar kan se bra ut på papperet men kommer vid en djupare analys medföra en mängd nya tolknings- och tillämpningsproblem. Därför måste PBL-kommitténs slutbetänkande genomgå kraftiga förbättringar för att vi ska kunna värna en positiv utveckling av byggandet och boendet i Sverige.

Fastighets- och saluhallsnämnden

Reservation anfördes av Rolf Könberg m fl (m) och Björn Ljung m fl (fp) enligt följande.

Förslag till beslut

att som svar på remissen anföras följande

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bestämmelser i framför allt plan- och bygglagen men också följändringar i miljöbalken med flera lagstiftningar.

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 ser gärna till skillnad från förvaltningen att det inrättas en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som

överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet 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.

Beträffande bullernormer och bostadsbyggande anser vi att samhällsplanering innebär en avvägning i målkonflikter mellan olika intressen. 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 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.

Särskilt uttalande gjordes av Martin Michel (mp) enligt följande.

Det är viktigt att det finns en samordning mellan miljö kvalitetsnormerna och miljöbalkens tillämpning och plan- och bygglagen, eftersom dessa lagar berör samma områden. Vikten av ökad samordning mellan lagarna har Stockholms stad betonat i remissvar med anledning till delbetänkanden från Miljöbalkskommittén.

Plan- och bygglagen bör även på ett tydligare sätt reglera avfallshanteringen. Krav måste kunna ställas på inrättande av utrymmen för källsortering i såväl nybyggnation som i befintlig bebyggelse. För att påskynda utbyggnaden av den fastighetsnära källsorteringen måste kommunerna kunna ställa krav på fastighetsägare att installera utrymmen för källsortering.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (m) mot beslutet enligt följande.

1. delvis bifalla förvaltningens förslag till beslut
2. därutöver anför följande.

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bygglagstiftningen. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bestämmelser i framför allt plan- och bygglagen men också förändringar i miljöbalken med flera lagstiftningar.

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 ser gärna till skillnad från förvaltningen att det inrättas en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet 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.

Beträffande bullernormer och bostadsbyggande anser vi att samhällsplanering innebär en avvägning i målkonflikter mellan olika intressen. 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 att inte behöva exploatera gränsområden, samt tekniska lösningar för att stänga ute eventuellt buller bör ibland kunna väga upp det faktum att vissa riktlinjer överskrids.

Reservation anfördes av Anna Starbrink m.fl. (fp) mot beslutet enligt följande.

1. delvis bifalla förvaltningens förslag till beslut
2. därutöver anför följande.

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bestämmelser i framför allt plan- och bygglagen men också följändringar i miljöbalken med flera lagstiftningar.

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 ser gärna till skillnad från förvaltningen att det inrättas en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet av långsiktiga konsekvenser av en successiv sammansmältning av lagsystemen bör inte för många steg tas i den riktningen med konsekvensen att framtida handlingsfrihet begränsas.

Beträffande bullernormer och bostadsbyggande anser vi till skillnad från förvaltningen att samhällsplanering innebär en avvägning i målkonflikter mellan olika intressen. 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 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.

Folkpartiet kommer i stadsbyggnadsnämnden att ha fler synpunkter på PBL-kommittén som inte direkt berör miljöförvaltningens verksamhet.

Särskilt uttalande gjordes av Viviann Gunnarsson (mp) enligt följande.

Det är viktigt att det finns en samordning mellan miljökvalitetsnormerna och miljöbalkens tillämpning och plan- och bygglagen, eftersom dessa lagar berör samma områden. Vikten av ökad samordning mellan lagarna har Stockholms stad betonat i remissvar med anledning till delbetänkanden från Miljöbalkskommittén.

Plan- och bygglagen bör även på ett tydligare sätt reglera avfallshanteringen. Krav måste kunna ställas på inrättande av utrymmen för källsortering i såväl nybyggnation som i befintlig bebyggelse. För att påskynda utbyggnaden av den fastighetsnära källsorteringen måste kommunerna kunna ställa krav på fastighetsägare att installera utrymmen för källsortering.

Särskilt uttalande gjordes av Jan Valeskog m.fl. (s) enligt följande.

Det är viktigt att lagstiftningen i detaljplanprocessen är sådan att inte kraftiga förseningar sker i planerade byggprojekt. Därför är förslagen i enlighet med denna utredning mycket positiv. Samtidigt måste miljöaspekter och allmänhetens påverkan vara av stor betydelse i processen.

Samråd är viktiga som instrument för befolkningen när detta gäller nya planer som ska genomföras. Detta gäller naturligtvis särskilt projekt med betydande miljöpåverkan. Vi ser därför att i sådana projekt som *inte* har betydande miljöpåverkan och som har ett tydligt stöd i översiktsplanen, där samråd i frågan har genomförts, i enlighet med utredningens förslag inte bör omfattas av ytterligare samråd.

Vi vill också framhålla risken med att reglera energifrågor i detaljplan kan innebära att man läser sig vid tekniska lösningar som ett par år senare när byggprojektet ska färdigställas är omodernt eller *ej* längre utgör den mest optimala lösningen ur ekonomisk- och energieffektivitetssynpunkt.

Särskilt uttalande gjordes av Rasmus Rasmusson (kd) enligt följande.

Grundbulten i förslagen och möjligheterna till ökad samstämmighet mellan tillämpning av PBL och miljöbalken ligger i den förbättrade samverkan mellan stadsbyggnadskontor och miljöförvaltning som flyttningen till Tekniska Nämndhuset kan medge. Miljöförvaltningen har redan sedan länge sökt ett närmare samarbete med SBK för att på ett tidigt stadium i planprocesser få miljöhänsyn beaktade. Arbetet har sedermera försvårats av den besvärliga marksituationen i Stockholm med otillräckliga lämpliga utrymmen att bebygga.

Vi bejaktar vidare förvaltningens syn att detaljplanläggning alltid ska föregås av någon form av samråd. Vi har sett alltför många exempel på att boende och lokala opinioner ”körs över” i planprocessen, vilket medför ett demokratiskt underskott. Upprättande av detaljplan utan samråd bör därför inte ske i något fall. Subsidiaritetsprincipen bör gälla.

Vidare finner vi det riktigt att särskilda överenskommelser mellan miljöförvaltningen och SBK om granskning/yttrande avseende icke anmälningspliktiga miljöstörande anläggningar - som i det enskilda fallet kan innebära risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö - fastställs i lag.

Trafiknämnden

Reservation anfördes av Sten Nordin m.fl. (m), Madeleine Sjöstedt m.fl. (fp) och Björn Nyström (kd) mot beslutet enligt följande.

Trafiknämnden föreslås besluta

att delvis bifalla kontorets förslag till beslut

att därutöver anförä följande

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bestämmelser i framför allt plan- och bygglagen men också följändringar i miljöbalken med flera lagstiftningar.

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 ser gärna till skillnad från förvaltningen att det inrättas en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet 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.

Beträffande bullernormer och bostadsbyggande anser vi att samhällsplanering innebär en avvägning i målkonflikter mellan olika intressen. 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 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.

Katarina-Sofia stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Margareta Björk m.fl. (m) och Margareta Jernberg m.fl. (fp) enligt följande.

Att överlämna förvaltningens förslag till beslut
samt att därutöver anförä följande

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bestämmelser i framför allt plan- och bygglagen men också följändringar i miljöbalken med flera lagstiftningar.

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 ser gärna att det inrättas en renodlad förvaltningsdomstolsmodell, med länsrätten som första prövande instans. Ett borttagande av länsstyrelsen som överprövningsinstans säkrar en domstolsprövning i ett tidigare skede. Länsstyrelsens roll enligt PBL kan därmed renodlas till samråd, tillsyn och kontroll.

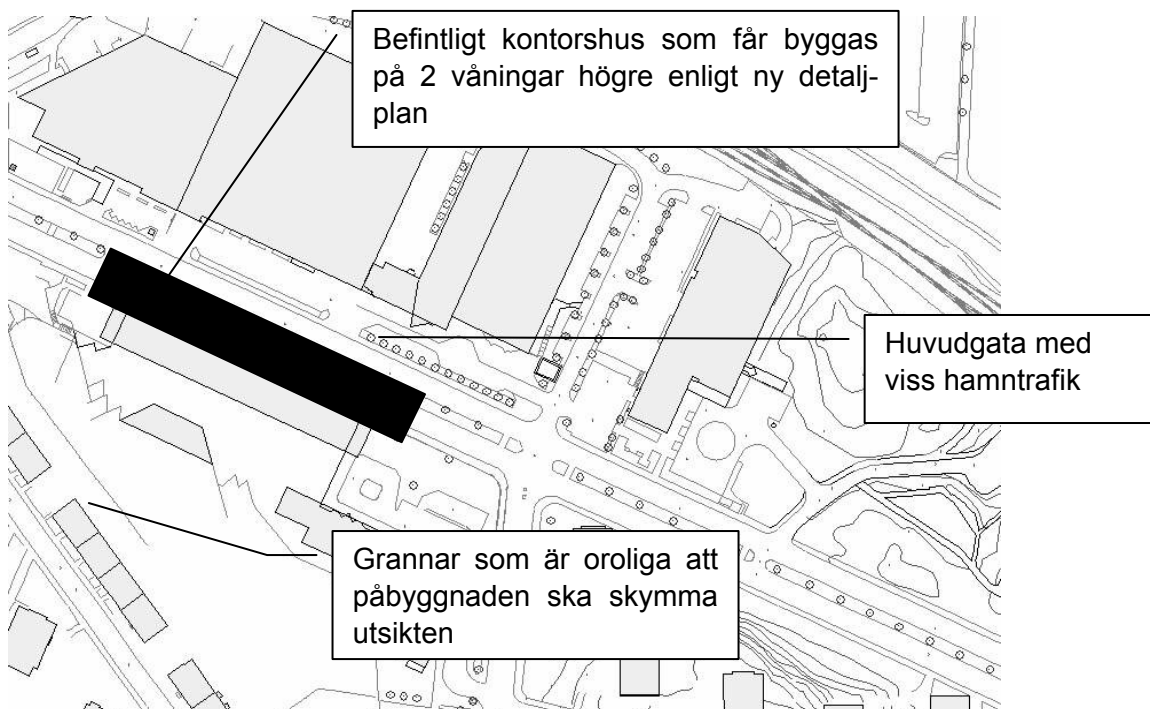
Vi anser vidare att PBL och miljöbalken bör förbli parallella regelverk. Innan en grundläggande diskussion förts om slutmålet av långsiktiga konsekvenser av en successiv sammansmältning av lagsystemen bör kommittén inte ta för många steg i den riktningen med konsekvensen att framtida handlingsfrihet begränsas.

Beträffande bullernormer och bostadsbyggande anser vi att samhällsplanering innebär en avvägning i målkonflikter mellan olika intressen. 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 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.

Vi delar inte förvaltningens skrivning på önskemål på en tvingande reglering rörande källsortering även i befintlig bebyggelse. I denna fråga hänvisar vi till våra respektive förslag i fullmäktige till budget.

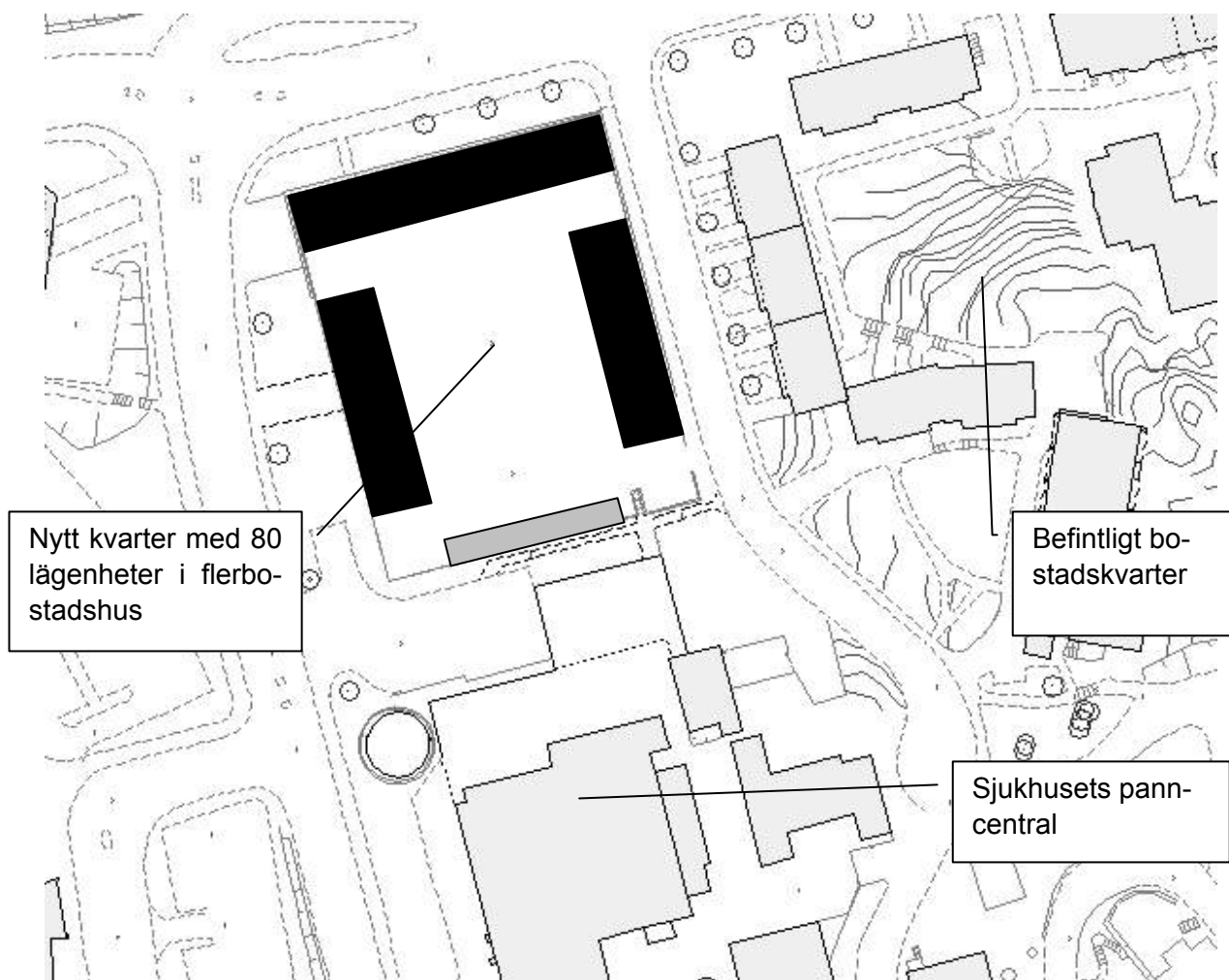
STADSBYGGNADSKONTORETS ILLUSTRERADE EXEMPEL

Här följer först tre exempel om relationen plan – bygglov. De handlar om möjligheterna att bifalla bygglov för planenliga åtgärder i relation till att bygglovet ska prövas enligt det föreslagna nya 2 kap i PBL. Utgångspunkten är den föreslagna bestämmelsen i PBL 8 kap 11 § 1:a stycket: *"Ansökningar om bygglov skall bifallas om åtgärden ... 3. uppfyller kraven i 2 kap 1-7 och 11-13 §§ i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser."*

**Exempel 1: Bygglovprövning när förutsättningarna ändrats sedan planen gjordes**

En fastighetsägare söker bygglov för en påbyggnad av ett kontorshus vid en huvudgata som bl.a. har lastbilstrafik från hamnen. Påbyggnaden följer en detaljplan som gjorts för 3-4 år sedan och har genomförandetid kvar. Grannarna, som är rädda att påbyggnaden ska skymma deras utsikt, påtalar att transporter av farligt gods ändrats väsentligt sedan riskanalysen som planen grundas på gjordes. Det har tillkommit nya transporter med explosionsfarliga varor som inte beaktats när riskanalysen gjordes. Grannarna hävdar att påbyggnaden strider mot bestämmelsen i PBL 2 kap 3 § 1:a stycket *"Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till ... 2. möjligheterna att undvika olyckor och förebygga föroreningar, bullerstörningar och andra risker för människors hälsa och säkerhet..."* eftersom den kan påverkas vid en eventuell explosionsolycka på gatan.

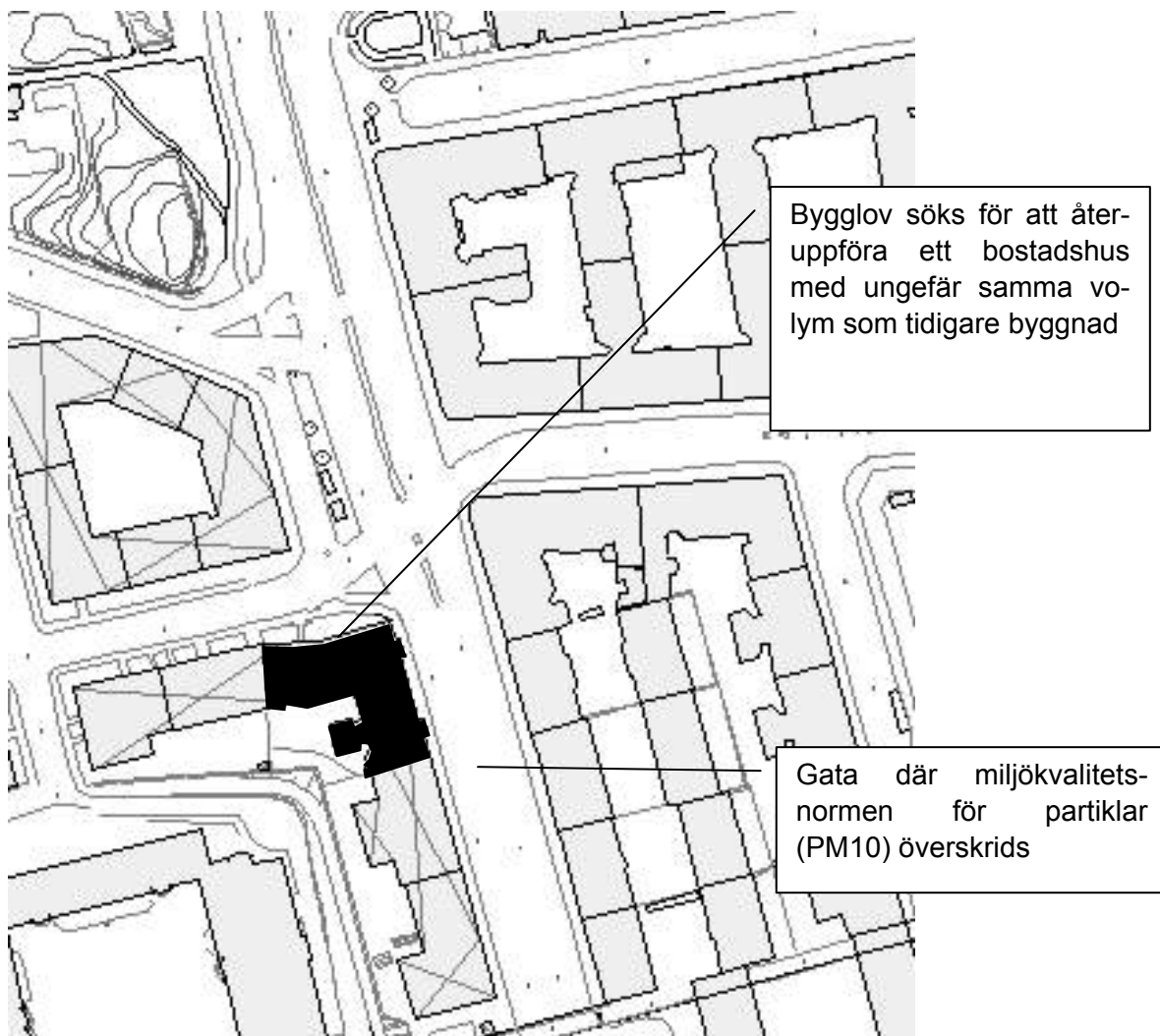
Frågor: Kan man hävda att planen beaktat en olycksrisk som inte var känd när planen gjordes? Måste inte bygglovet innebära en prövning av om åtgärden uppfyller kraven i detta avseende? Är det då inte tänkbart att bygglov avslås, så att fastighetsägaren nekas att utnyttja sin byggrätt.



Exempel 2: Bygglovprövning när ny part har ändrade avsikter

En ny detaljplan upprättas för ett bostadskvarter ca. 25 meter från en panncentral, som tidigare använts för kontinuerlig uppvärmning av ett intilliggande sjukhus, men numera enbart används vid toppbelastning, särskilt kalla vinterdagar. Enligt den risk- och miljöanalys som gjordes som underlag för detaljplanen är avståndet tillräckligt m.h.t. panncentralens begränsade kapacitet och utnyttjande. När bygglovet söks har landstinget sålt panncentralen till ett energibolag som vill använda den i full utsträckning, som ett bidrag till regiondelens energiförsörjning. Den nya ägaren hävdar att bebyggelsen strider mot 2 kap 3§ att bebyggelse skall vara lämpligt lokaliserad med hänsyn till bland annat möjligheterna att ordna försörjningen med energi.

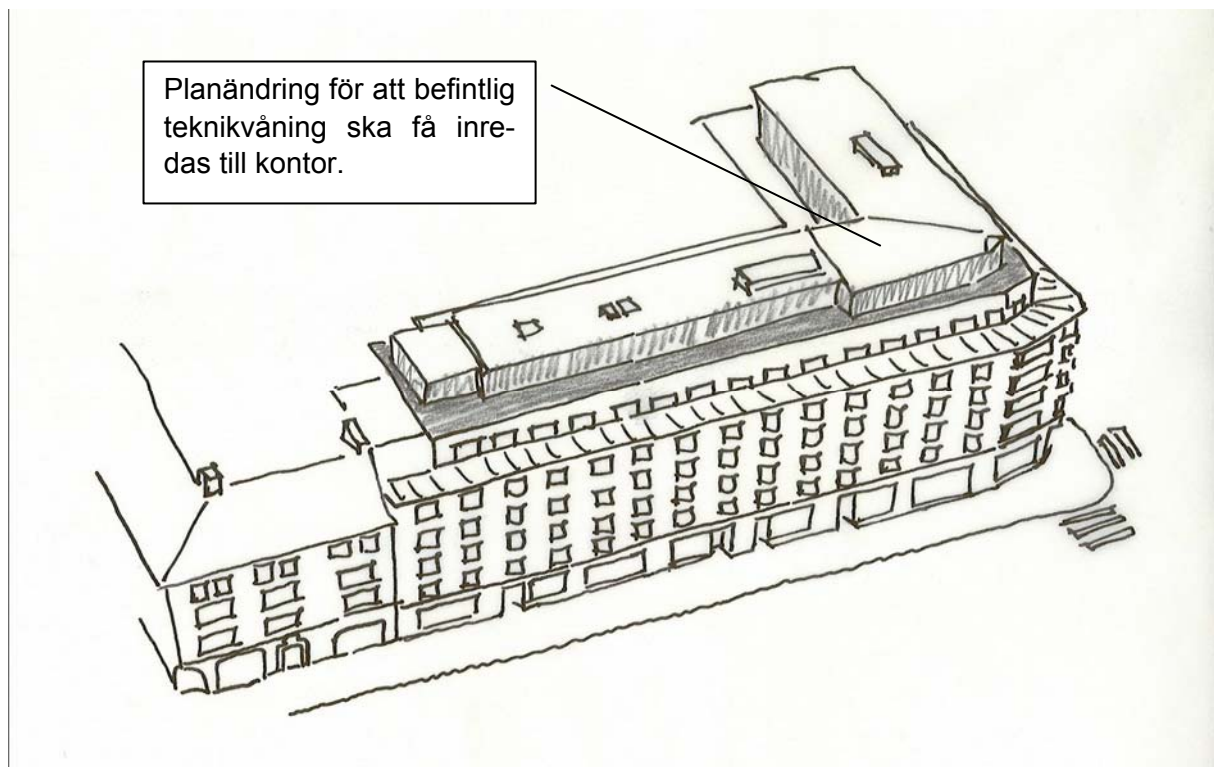
Frågor: Hur hanteras denna fråga vid bygglovsprövningen? Bör en ny risk- och miljöanalys göras? Finns risk att bygglov avslås och att byggrätten inte kan utnyttjas?



Exempel 3: Bygglov när en miljö kvalitetsnorm inte klaras

Ett befintligt bostadshus vid en huvudgata har sättningsskador till följd av att grundläggningen med träpålar delvis förstörts. Huset har inget särskilt bevarandevärde och fastighetsägaren söker rivningslov för att kunna uppföra ett nytt bostadshus av ungefär samma volym som det befintliga. Åtgärden är planenlig enligt en äldre detaljplan från 1930. Rivningslov beviljas. När bygglov för det nya huset provas anför grannarna på andra sidan gatan att huset inte bör återuppföras, eftersom gatan har för höga luftföroreningshalter i förhållande till miljö kvalitetsnormen för partiklar. De hävdar att ett återuppförande bidrar till att genomluftningen av gatan försämras och att det därför strider mot bestämmelserna i PBL 2 kap 2§ att *"planläggning och beslut i andra ärenden enligt denna lag får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds."*

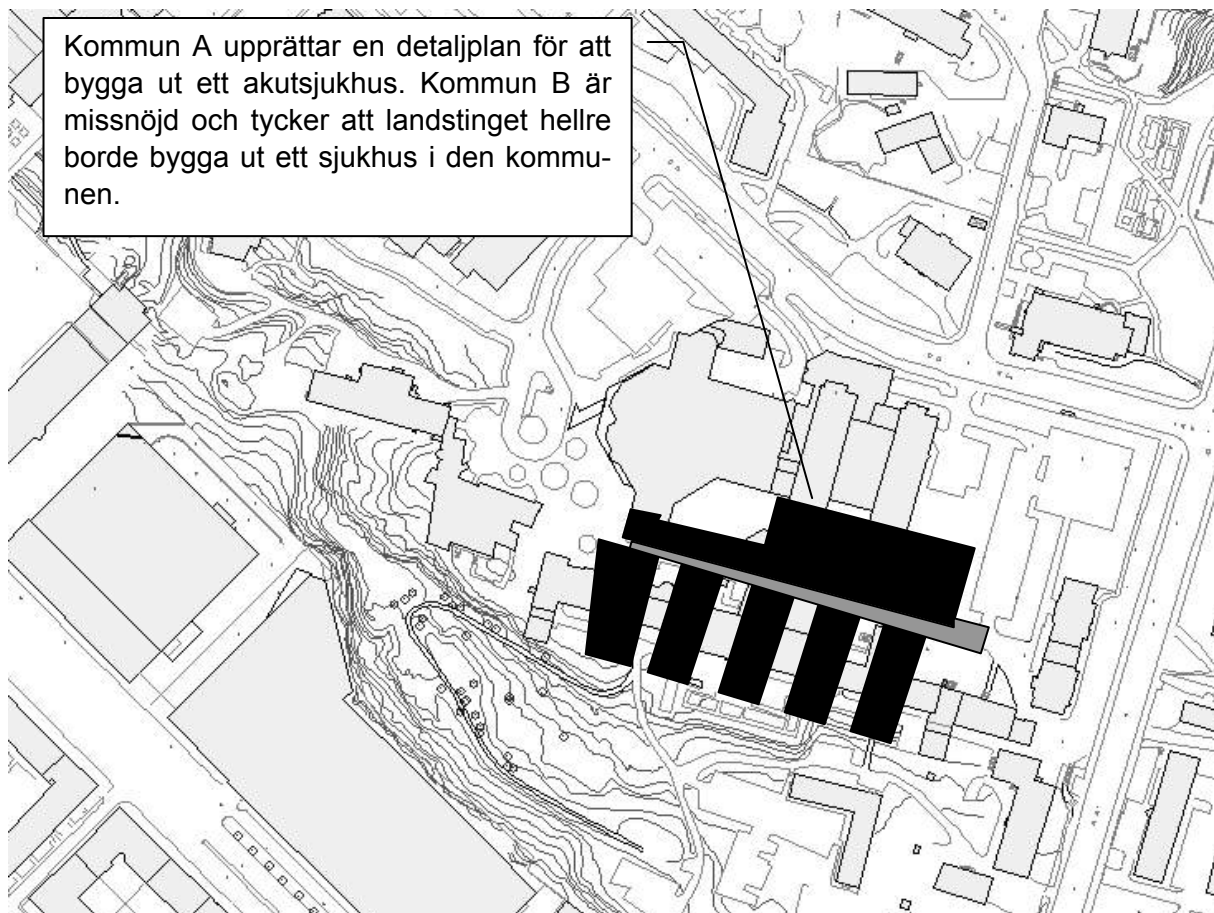
Fråga: Måste inte bygglovsansökan avslås?



Exempel: Riktigt enkelt förfarande?

En fastighetsägare i innerstaden vill utveckla sitt kontorshus genom att bygga om och förstora den befintliga teknikvåningen på taket för kontor och sammanträdesrum. Åtgärden kräver en planändring. I en fördjupad översiktsplan för innerstaden anges att befintliga kontor får förändras på detta sätt när ventilationstekniken på taken kan ersättas med fjärrkyla. Med stöd av detta konstaterar stadsbyggnadskontoret att bestämmelserna enligt PBL 5 kap 27a§ är tillämpliga, vilket innebär att något samråd inte behövs. Stadsbyggnadskontoret konstaterar vidare att även reglerna enligt PBL 5 kap 28 § skulle kunna användas, d.v.s. planen kan göras med enkelt planförfarande utan någon utställning, eftersom åtgärden inte kommer att märkas från gatan och saknar intresse för en bredare allmänhet.

Frågor: Kan båda förenklingarna kombineras så att vi får ett förfarande utan vare sig samråd eller utställning? (Formuleringen i PBL 5 kap 28 § anger dock att det inte går utan att det handlar om alternativa förfaringsätt.) Är det inte förvirrande för allmänheten om planprocessen ibland saknar samråd och andra gånger inte omfattar någon utställning? Hade det inte varit klarare med bara en sorts förenklat förfarande?



Exempel: Kommuners rätt att överklaga varandras detaljplaner

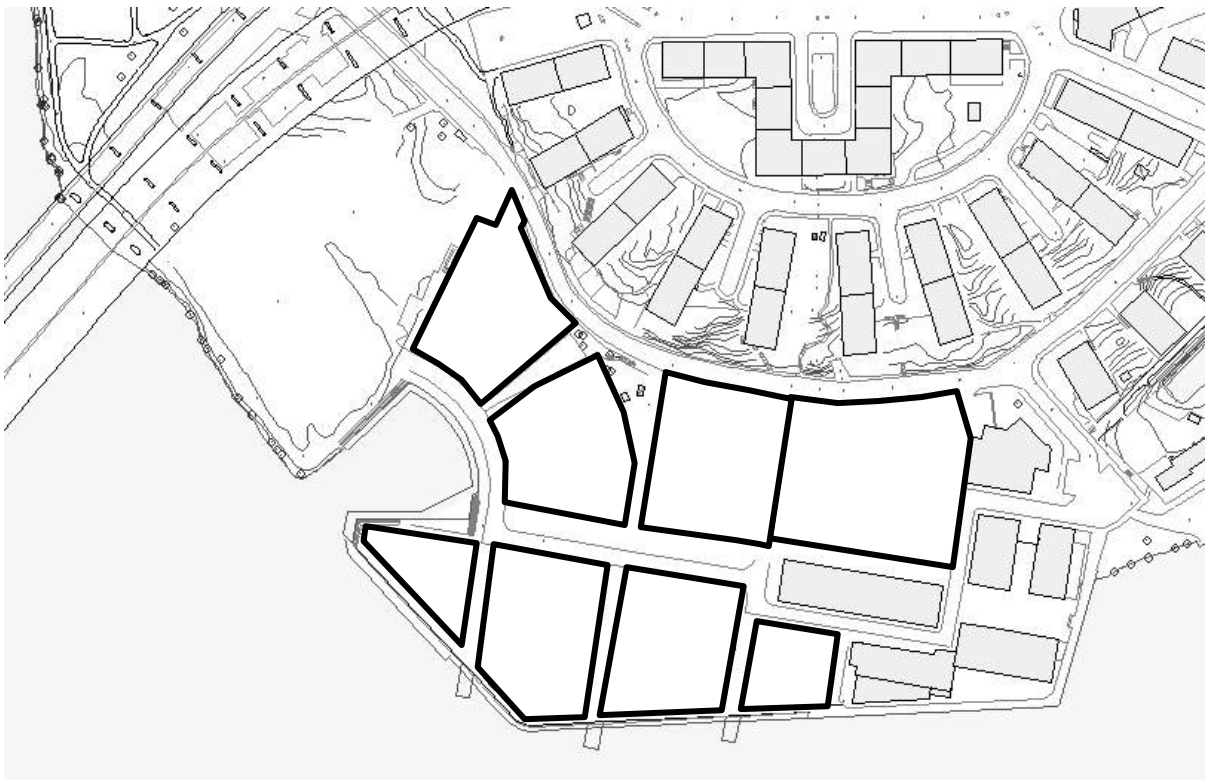
Fall 1: Kommun A antar en ny detaljplan för en om- och tillbyggnad av ortens sjukhus. Planen överklagas av kommun B, som anser att sjukhuset i stället borde ligga i den kommunen.

Fall 2: Kommun C antar en detaljplan för nya bostäder nära järnvägen genom centralorten. Kommun D överklagar, för att man befärar att planen kan försämra förutsättningarna för transporter av flygbränsle på tåg till en planerad terminal nära regionens flygplats.

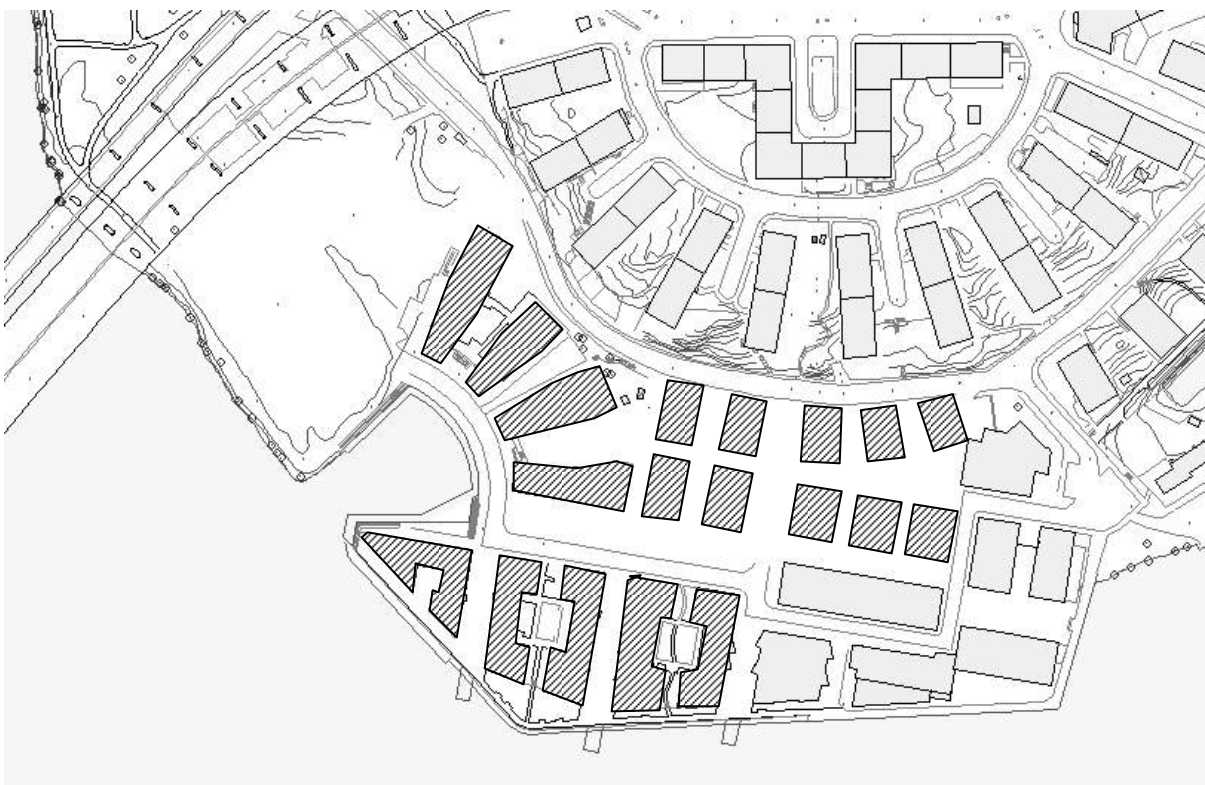
Fall 3: Kommun E antar en ny detaljplan för en trädgårdsstad 30 km från regionens centrum. Kommun F överklagar eftersom kollektivtrafikstandarden blir låg och man beräknar att flertalet invånare i bostäderna behöver bilpendla till arbetsplatser i F. F befärar att planen kan försvåra att klara miljökvalitetsnormerna för luftföroreningar.

Överklagandena stödjer sig i samtliga fall på PBL 13 kap 4 § att *"en kommun får överklaga ett beslut som berör kommunens intressen och som har gått kommunen emot."*

Fråga: Är detta frågor som är lämpliga att avgöra först vid prövningen av överklagade detaljplaner? Kan översiktsplaneringen i stället ges större betydelse för avvägningar vad gäller riksintressen, mellankommunala frågor m.m.?



Samrådsförslaget gjordes som en övergripande plan med bestämmelser om exploateringsstal och byggnadshöjder för respektive kvarter.



Det bearbetade utställningsförslaget avgränsade byggrätternas placering och utformning enligt vad parterna kom överens om för att tillgodose synpunkter från närboende, lösa konflikter mellan olika byggherrar och säkerställa acceptabla bostadskvaliteter trots hög exploateringsgrad.

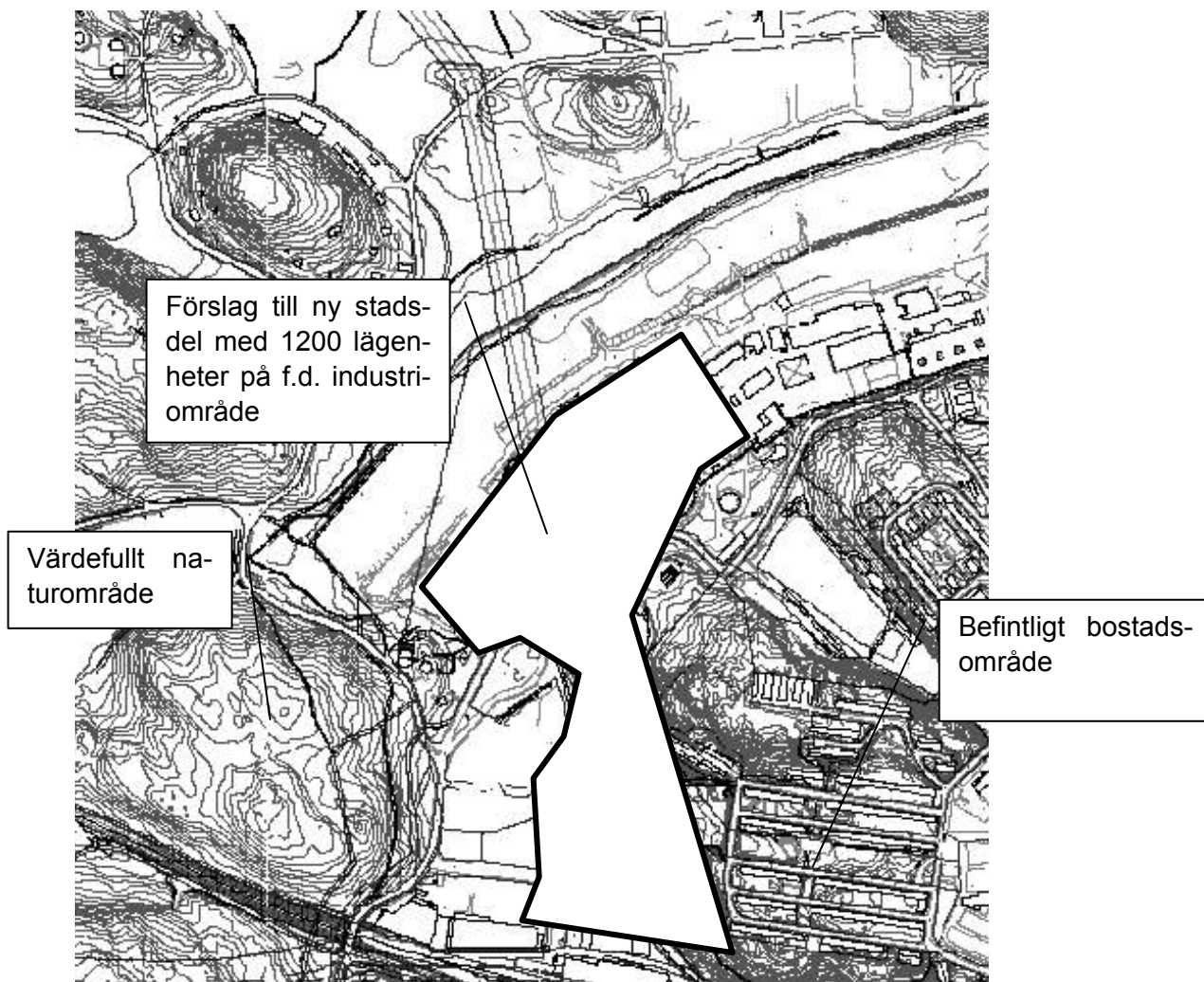
Exempel: Försök med översiktlig detaljplan i stadsutvecklingsområde

Staden utarbetar en detaljplan för nya bostadskvarter i en del av ett stadsutvecklingsområde enligt översiktsplanen. Området är ett f.d. industriområde som är beläget mellan stranden och ett befintligt bostadsområde i något högre läge inåt land. Den nya stadsdelen delas upp mellan flera olika byggherrar.

Till plansamrådet gör stadsbyggnadskontoret ett förslag till en övergripande, enkel detaljplan som visar strukturen med gator och bebyggelsekvarter samt bestämmelser om exploateringsgrad och byggnadshöjd. Exploateringen blir hög med 6-7 vånings skala i kvarter som skiljs åt genom smala tvärgränder mot vattnet. Vid samrådet är många boende i det befintliga bostadsområdet starkt kritiska mot förslaget, främst för att det inte är tillräckligt detaljerat så att de kan veta om de nya byggnadernas placering kommer att skymma utsikten eller inte. Några av byggherrarna är också oense och kritiska mot att förslaget inte tillräckligt säkerställer hur bostadskvaliteterna i respektive byggnad påverkas av utformningen av intilliggande byggnad.

Till utställningen reviderar stadsbyggnadskontoret förslaget med mer detaljerade bestämmelser om husens placering på tomtmarken, om indragna takvåningar samt utformning av burspråk och balkonger på kvarterens utsidor. Syftet är dels att säkerställa acceptabla ljusförhållanden och andra boendekvaliteter, dels att precisera förslaget så att de berörda bättre kan se konsekvenserna av det. Utställningsförslaget blir en bekräftelse på att staden kunnat tillgodose synpunkterna från de närboende och att man blivit överens om en lösning med de olika byggherrarna. I praktiken ritas det nya förslaget digitalt genom att importera projektfiler från alla byggherrar som underlag för plankartan.

Frågor: Reglering av hur en viss byggrätt får utnyttjas genom byggnaders placering och krav på indragna respektive utskjutande byggnadsdelar har stor betydelse vid hög exploateringsgrad, genom att det får konsekvenser för viktiga bostadskvaliteter, ekonomiska konsekvenser för byggherrarna samt påverkan på omgivande bebyggelse. Är det inte troligt att grannarna hade överklagat planen om stadsbyggnadskontoret hållit fast vid en övergripande plan och tänkt reglera utformningen i samband med bygglovet? Hade det varit svårare att lösa konflikterna om de hade skjutits upp till bygglovet? Är det inte sämre förutsättningar att komma överens om begränsningar i sena skeden?

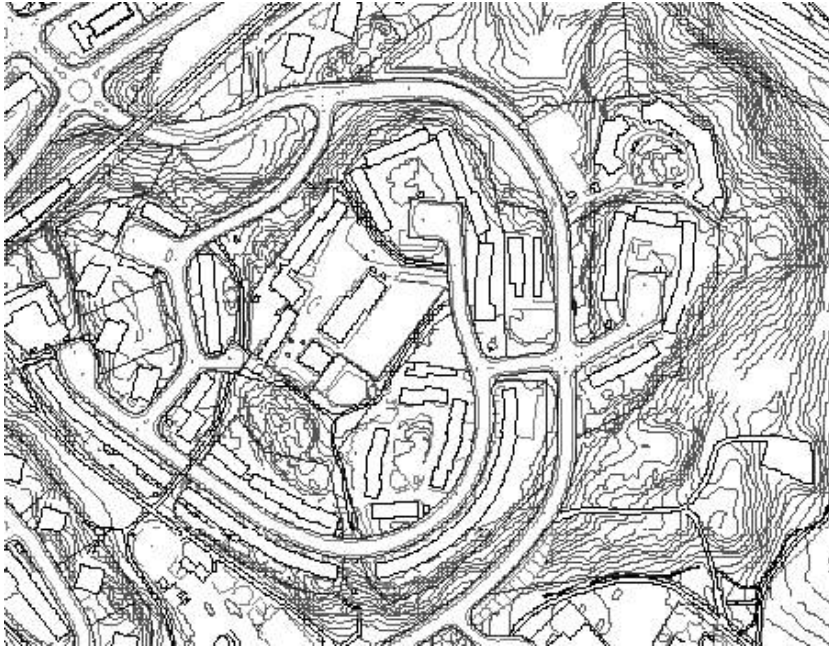


Exempel. Försök med dubbla detaljplaner för kontroversiellt projekt.

Staden planerar en omvandling av ett f.d. industriområde. Planeringen följer översiktsplanen men exploateringen är kontroversiell med hänsyn till att området gränsar till ett värdefullt naturområde med särskilt skydd enligt miljöbalken. Stadsbyggnadskontorets avsikt är att genomföra detaljplaneringen i två steg och först anta en övergripande detaljplan som visar strukturen på området. I en senare etapp är avsikten att dela in kvarteren i fastigheter och styra husens placering och utformning genom en ändring av detaljplanen under den första planens genomförandetid, i enlighet med 5 kap 11.

Den första detaljplanen överklagas så långt det går av några närboende som tycker det är fel att bygga på platsen och vill att området ska bli park. Till slut avvisas överklagandena och staden upprättar ett mer detaljerat tillägg till detaljplanen, som anger vilken mark som inte får bebyggas i kvarteren (prickmark) och andra utformningsfrågor.

Frågor: Kommer inte steg 2 också att överklagas, så att planen försenas så mycket som möjligt och planprocessen blir rekordlång? Finns det inte risk för konflikter i den andra etappen, om byggrätterna preciseras på sätt som strider mot vissa byggherrars intressen och innebär fördyringar? Även om den sammanlagda byggrätten blir oförändrad kanske enskilda byggherrar påverkas negativt?

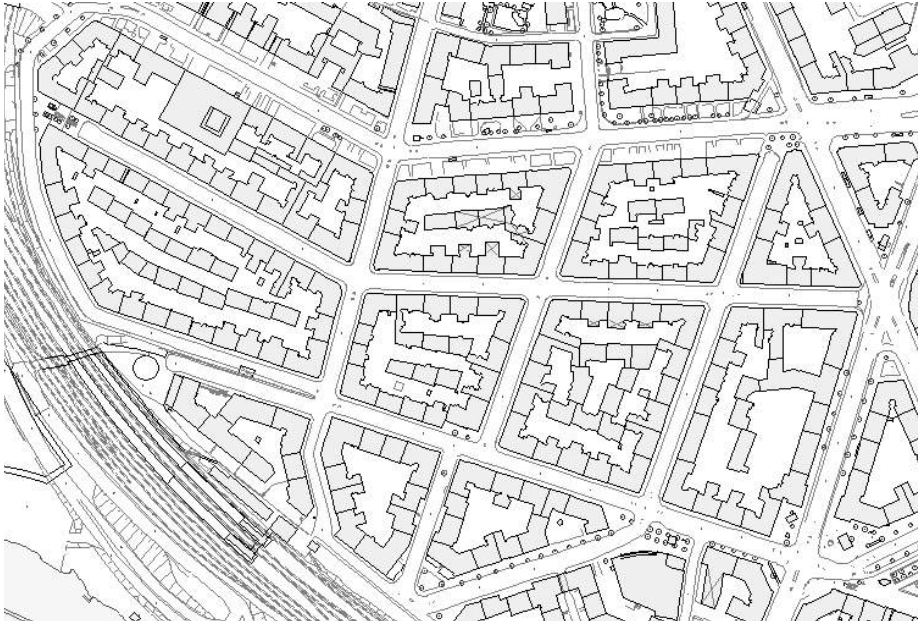


Exempel: Översiktliga detaljplaner vid kompletteringsbebyggelse

Staden utarbetar en översiktlig detaljplan för kompletterande bostadsbebyggelse i en befintlig stadsdel. Detaljplanen visar strukturen med gator och bebyggelsekvarter, samt bestämmelser om högsta exploateringsgrad och högsta byggnadshöjd för respektive kvarter. För några av kvarteren anges en exploateringsgrad som är större än den som motsvaras av befintliga hus. Avsikten är att ge byggrätt för komplettering med nya byggnader, eller tillbyggnader på befintliga hus, utan att planen preciserar byggrättens placering och utformning.

Detaljplanen överklagas av flera boende, som är hävdar att planen kan medföra att deras balkonger och gemensamma uteplatser skuggas. Någon solstudie har inte kunnat göras eftersom planen inte fastställer byggrätternas läge. De klagande hävdar att planen strider mot PBL 5 kap. 8 §; *"... Av planen skall tydligt framgå den avsedda regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt."* De hävdar också att planen inte uppfyller kraven i PBL 6 kap. 1 §; *"Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en genomförandebeskrivning redovisas ... de konsekvenser som planen innebär för fastighetsägarna inom planområdet och andra som berörs av planen."*

Fråga: Är det inte troligt att de klagande får rätt? Innebär inte detta att kommunen knappast kan använda översiktliga detaljplaner för befintliga områden med kompletteringsmöjligheter.



Exempel: Översiktliga detaljplaner i bevarandeområden

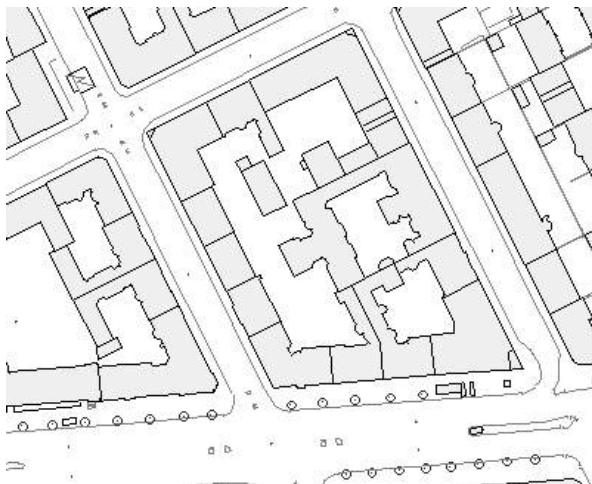
Kommunen upprättar en detaljplan för en äldre del av stadskärnan. Avsikten är att bevara området som är av riksintresse för kulturminnesvärden. Kommunen vill göra en översiktlig plan för hela området i stället för att mäta upp den utnyttjade byggrätten för varje fastighet och reglera denna med individuella höjd- och exploateringsbestämmelser. Istället regleras byggrätten genom en kvartersvis bestämmande om högsta antal våningar, som motsvarar flertalet byggnader. För att hindra påbyggnader av lägre byggnader, eller att befintliga byggnader förses med tillbyggnader, införs också en skyddsbestämmande om att fasader och tak inte får förvanskas. För att säkerställa att området bevaras kompletteras med en bestämmelse om rivningsförbud.

En kort tid därefter vill fastighetsägare A ta bort en ful, tillbyggd veranda, på sitt hus. Han nekas emellertid rivningslov på grund av rivningsförbudet.

Samtidigt har fastighetsägare B upptäckt att planen tillåter att hans hus blir två våningar högre. Han tar därför hjälp av en arkitekt som ritat en påbyggnad i 1800-tals stil och hävdar att det inte innebär någon förvanskning.

Fastighetsägare C drabbas av att hans byggnad brinner upp. Han tröstas när han kommer på att den gamla nedbrunna byggnaden kan ersättas av en ny byggnad som inte har några begränsningar utom max antal våningar. Han söker bygglov för ett hus i full höjd som täcker hela fastigheten. Grannarna blir förtvivlade och kommunen ser ingen möjlighet att neka bygglov eller minska byggrätten genom ett tillägg till planen.

Fråga: Blir det inte för stor risk och oförutsedda konsekvenser av en översiktlig plan där byggrätten är generellt angiven? Innebär inte det att varje fastighet måste mätas upp och få byggrätten preciserad genom ett individuellt exploateringstal och/eller begränsningar i höjd och sidled?



Exempel: Försök att förnya gamla detaljplaner för befintlig stadsbygd

För en del av staden gäller äldre detaljplaner som inte längre är aktuella. Eftersom stadsdelen är avsedd att bevaras har det inte varit något tryck på att ändra detta. Nu har det dock blivit problem. Gårdarna får inte bebyggas enligt de gamla planerna. För att klara dagens krav på sophantering är det nödvändigt att sätta upp sophus på gårdarna. Kommunen bedömer att sophusen inte kan få bygglov som en mindre avvikelse. När planarbetet påbörjas för kommunen problem att ange kvartersmarkens användning. Flertalet av byggnaderna används för bostäder, men många av dem har genom åren fått andra lokaler i bottenvåning och ibland högre upp i husen. Användningen av dessa varierar. Kommunen vill inte göra en så allmän bestämmelse att fler bostäder försvinner, men vill inte heller motverka en viss uppblandning med andra verksamheter, i synnerhet som flera av byggnaderna haft denna karaktär från början. Kommunen inför en enhetlig bestämmelse som anger bostadsändamål, med möjlighet till handel, hantverk och kontor m.m. i bottenvåningarna.

- Länsstyrelsen kommer med invändningar att några av gatorna har för mycket biltrafik för att klara bullerriktvärdet för omgivningsbuller. De anser att bostadsanvändningen därför inte är lämplig eller att planen bör innehålla krav på genomgående lägenheter med minst hälften av rummen i varje bostad mot en tyst sida. Kommunen vägrar eftersom man inte vill tvinga fram flyttningar och ombyggnader av de befintliga kvarteren.
- Fastighetsägare D söker lov för att göra om bottenvåningen i sitt gamla hus från bostäder till restaurang och butik. Kommunen nekar bygglov, eftersom man helst vill ha bostäderna kvar. Fastighetsägaren överklagar med hänsyn till att användningen är planenlig.

Kommentar: Exemplet avser att det är svårt att ersätta gamla planer för befintlig bebyggelse och att planarbetet lätt fastnar på andra frågor än de som gav upphov till planändringen. Lösningen är ofta att göra frimärksplaner för enskilda fastigheter.