

Avdelningen för juridik
Johan Larsson

Promemoria avseende förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) med anledning av den s.k. Weserdomen

Innehållsförteckning

1. Förord.....	2
2. Lagtext	2
2.1. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	2
3. Behov av följdändringar i plan- och bygglagen.....	6
3.1. Bakgrund och gällande bestämmelser.....	7
3.2. Behovet av anpassningar.....	10
3.3. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	11
4. Författningskommentar.....	13
4.1. Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	13

1. Lagtext

1.1. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 2 kap. 10 §, 3 kap. 5 och 10 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ och 11 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Vid planläggning och i *andra* ärenden enligt denna lag ska *miljökvalitetsnormerna* i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas.

Vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag ska, *trots bestämmelserna i detta kapitel, bestämmelserna om miljökvalitetsnormer* i 2 kap. 7 a-b §§ och 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken tillämpas.

3 kap.

5 §¹

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa *gällande miljökvalitetsnormer*,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa *miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer*,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

¹ Senaste lydelse 2014:224.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer *enligt 5 kap. miljöbalken* följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *miljöbalkens bestämmelser* om miljö kvalitetsnormer följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att *en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken* inte följs,
2. förslaget kan medverka till att *miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer* inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

5 kap.14 §²

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

² Senaste lydelse 2014:900.

1. ta till vara och samordna statens intressen,
 2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer *enligt 5 kap. miljöbalken* följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
 2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att *miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer* följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
 3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
 4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
- Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. *en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken* inte följs,
2. *miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer* inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. *en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken* inte följs,
3. *miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer* inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2018 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §³

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 6 kap. 21 § andra stycket miljöbalken ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller
2. skapa förutsättningar för att *miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken* följs.

En anmälan som en statlig myndighet lämnar till regeringen enligt 6 kap. 21 § andra stycket miljöbalken ska innehålla uppgift om vilken samverkan som behövs mellan staten och den eller de berörda kommunerna för att kommunerna i sin planering enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska

1. tillgodose ett intresse som rör hushållningen med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, eller
2. skapa förutsättningar för att *miljöbalkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer* följs.

³ Senaste lydelse (2012:909).

2. Behov av följdändringar i plan- och bygglagen

2.1. Bakgrund och gällande bestämmelser

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och miljöbalken (1998:808), MB, gäller som huvudregel fullt ut vid sidan av varandra (prop. 1985/86:1 s. 107, 1997/98:45, del 1, s. 190 ff., 1997/98:90 s. 146 ff., 157 respektive 2008/09:170 s. 168 f. samt 364-366). En prövning enligt PBL av en viss verksamhet kan således inte ersätta en prövning enligt MB av densamma. Däremot ska den rent formella handläggningen av eventuella parallella förfaranden samordnas, om det är lämpligt (2 kap. 11 § PBL). I vissa fall är byggnadsnämnden också skyldig att underrätta miljönämnden om ärenden som den handlägger enligt MB så att samordning kan ske med miljönämndens ärenden enligt balken (9 kap. 24 § PBL). Till detta kommer också att nämnden i olika sammanhang är skyldig att upplysa sökanden om eventuella krav på tillstånd/anmälningar för den aktuella åtgärden som kan krävas utöver prövningen enligt PBL (9 kap. 23 §, 10 kap. 20 §, 22 § andra stycket och 24 § 5 PBL).

Till den del bestämmelser i MB ska gälla vid prövningen av ärenden enligt en lag utanför balken måste detta anges särskilt i den lagen (SOU 1997:32 s. 232 f. samt prop. 1997/98:90 s. 149 och 157). Det innebär bland annat att MB:s hänsynsregler inte är generellt tillämpliga vid handläggning av ärenden enligt andra lagar. Det krävs därmed särskilda bestämmelser i plan- och bygglagen i den utsträckning som regler i balken direkt ska tillämpas vid planläggning, prövning av lov eller vid andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Vad gäller ÄPBL har detta konstaterats av dåvarande Regeringsrätten i RÅ 1999 not. 217 (rättsprövning). Någon hänvisning till MB:s allmänna hänsynsregler finns inte i PBL, däremot regleras till viss del motsvarande frågor i bestämmelser i 2 kap. PBL.

Även om PBL och MB gäller fullt ut vid sidan av varandra så har den bedömning som gjorts i ett beslut om detaljplan eller i områdesbestämmelser en bindande verkan på en efterföljande lokaliseringsprövning enligt MB. Ett tillstånd eller dispens enligt balken får inte lämnas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas (2 kap. 6 § tredje stycket MB). PBL:s övergångsbestämmelser föreskriver vidare att vissa typer av äldre planer ska gälla som detaljplaner respektive områdesbestämmelser. Även innehållet i sådana planer är därmed styrande för en lokaliseringsprövning enligt MB.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § tredje stycket MB innebär däremot inte en ovillkorlig rätt att bedriva den verksamhet som en ansökan om tillstånd eller dispens enligt balken avser. Förhållandet mellan PBL och MB kan beskrivas så att planenligheten är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att en verksamhet ska kunna tillåtas enligt balken (prop. 1997/98:90 s. 157). Dåvarande Miljööverdomstolens dom i målet MÖD 2000:48 är ett exempel på att bestämmelserna i en detaljplan, eller i en plan som

ska likställas med en sådan plan, inte bara kan förhindra lokalisering, utan också utökning av en viss verksamhet.

Enligt 2 kap. 10 § PBL ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. MB eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. MB följas vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen. Bestämmelsen överfördes från den äldre plan- och bygglagen (1987:100), ÄPBL, med enbart mindre språkliga ändringar (prop. 2008/09:170 s. 417). Fram till 2010 återfanns en motsvarande regel i 16 kap. 5 § MB.

När innehållet i dåvarande 16 kap. 5 § MB år 2010 fördes över till nuvarande 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB ändras också bestämmelsen i syfte att ge gränsvärdesnormer och andra typer av miljö kvalitetsnormer olika rättsverkan (prop. 2009/10:184 s. 73 ff.). Dessa ändringar reflekterades dock inte i ÄPBL och bestämmelserna fördes sedermera över till den nya lagen oförändrade i sak (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 417).

Bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL har karaktären av en stoppregel då den enligt motiven innebär att en plan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds (prop. 1997/98:90 s. 158 f. och 162, se även prop. 2006/07:122 s. 66 f.). Samma förhållande torde gälla avseende lov och förhandsbesked. Vad gäller andra typer av miljö kvalitetsnormer än gränsvärdesnormer är rättsläget mer oklart, trots att målsättningsvärden inte är bindande (Michanek & Westerberg, Den svenska miljö rätten, fjärde upplagan, s.166 ff. samt 490).

Genom legaldefinitionen av begreppet planläggning i 1 kap. 4 § PBL omfattas, förutom detaljplaner, även regionplaner, översiktsplaner och områdesbestämmelser av tillämpningsområdet för 2 kap. 10 § PBL. Tillämpningsområdet omfattar vidare bygglov och förhandsbesked utom detaljplan, startbesked avseende lovfria åtgärder och tillsynsärenden enligt lagen (9 kap. 31 § 3, 33 § och 10 kap. 23 § första stycket 1 PBL. Se också prop. 1997/98:90 s. 162 och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 414 samt 417).

Med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11- 13 samt 16 §§ kan kommunen i en detaljplan bland annat bestämma om byggandets omfattning, placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter, skydd mot störningar i form av skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion, störningar från omgivningen. Om det finns särskilda skäl för det, får kommunen också föreskriva högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljö balken (4 kap. 12 § 3 PBL). Med stöd av 4 kap. 14 § PBL kan kommunen villkora den huvudsakliga åtgärden som avses med planen genom att bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att vissa åtgärder har utförts. Sådana åtgärder kan till exempel avse utförande av enskild anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, att en markförorening har avhjälpits eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomt, dvs. åtgärder som kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm inte överträds.

På motsvarande sätt finns det genom bestämmelserna i 9 kap. 39 § 3, 40 § första stycket 3 respektive 10 kap. 24 § 2 PBL möjlighet att förena beslut om förhandsbesked, lov och startbesked med villkor under olika förutsättningar.

På samma sätt som vid tillstånd eller dispens enligt MB finns det möjlighet att uppnå motsvarande effekt genom möjligheterna till reglering av den fysiska miljön genom planbestämmelser respektive möjligheten att förena beslut om lov, förhandsbesked och startbesked med villkor. Dessa möjligheter kan användas för att göra en viss åtgärd förenlig med 2 kap. 10 § PBL.

Enligt 4 kap. 32 § andra och tredje styckena PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljö i övrigt tydligt framgå av detaljplanen. Planen får dock inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Innebörden av kravet på tydlighet har bland annat belysts i Mark- och miljööverdomstolens domar MÖD 2013:14 och 2013:20. Genom att MB:s bestämmelser om miljökvalitetsnormer är tillämpliga i ärenden om planläggning och andra ärenden enligt PBL bör det vara möjligt att förena de beslut om omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde med villkor som, självklart under förutsättningar att de har stöd i PBL, kan medverka till följsamhet mot en miljökvalitetsnorm.

Genomförande av beslut enligt PBL, och särskilt genomförandet av detaljplaner, kan påverka en vattenförekomsts status. I Adolfsson & Boberg, Detaljplanehandboken, andra upplagan 2015 s. 243 ges ett antal exempel på åtgärder som typiskt sett har en sådan påverkan

- verksamheter som förväntas kräva tillstånd för utsläpp till vatten
- bebyggelse med enskilda avloppslösningar
- områden med stor andel hårdgjorda ytor
- verksamhetsområden och vägområden med mycket trafik och stora parkeringsytor
- verksamheter i översvämningsskänsliga områden
- vattenverksamheter
- omfattande dräneringsarbeten som inte faller inom definitionen för vattenverksamhet
- planläggning inom förorenade områden
- omfattande utfyllnader
- omfattande schaktarbeten i anslutning till grundvattenförekomster.

Samtidigt kan konstateras att det inte är alla åtgärder inom ramen för genomförandet av ett lov eller en plan som kräver en tillståndsprövning enligt MB. Åtgärden kommer därmed i vissa fall enbart att bli föremål för prövning enligt PBL.

Trots att det genom det kommunala planmonopolet är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt PBL finns det ett statligt inflytande över dessa frågor genom bestämmelserna om länsstyrelsens roll i processerna med att ta fram planer och områdesbestämmelser enligt lagen (3 kap. 5,

10 och 16 §§ samt 5 kap. 14, 22 och 39 §§ PBL). Länsstyrelsen ska också under vissa förutsättningar överpröva och upphäva ett beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser, bland annat om beslutet kan antas innebära att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs (11 kap. 10 § andra stycket 3 och 11 § första stycket PBL). Motsvarande skyldighet (och möjlighet) saknas när det gäller region- respektive översiktsplaner. Inte heller dessa bestämmelser gör någon åtskillnad mellan miljökvalitetsnormer som anger gräns- respektive målsättningsvärden. I doktrinen har uppfattningen förts fram att ett planbeslut bör överprövas om det innebär att kommunen inte ens kan anses sträva efter att följa normen t.ex. om planen tillåter verksamhet som ökar belastningen och därmed försämrar kvaliteten i ett område där normen idag inte följs (Michanek & Westerberg, a.a. s. 170 och 490).

Under vissa förutsättningar krävs planläggning för att en åtgärd utom detaljpanelagt område ska genomföras – det så kallade plankravet. Så kan bland annat vara fallet om det är fråga om uppförande av vissa byggnadsverk vars användning får en betydande inverkan på omgivningen eller innebär en betydande miljöpåverkan (4 kap. 2 § första stycket 3 a) PBL). Innebörden och skillnaden mellan uttrycken ”betydande inverkan på omgivningen” och ”betydande miljöpåverkan” framgår av prop. 1985/86:1 s. 553 och 558 samt prop. 2009/10:170 Del 1 s. 195. Enligt 4 kap. 4 § PBL behöver en detaljplan inte tas fram om tillräcklig reglering redan har skett genom områdesbestämmelser, Om planläggning krävs kan bygglov för åtgärden inte meddelas, 9 kap. 31 § 2 PBL.

En ny detaljplan eller en ändring av en gällande plan kan också behöva tas fram när en planerad åtgärd innebär en avvikelse från en gällande plan. Så kan vara fallet både vid nyetablering av en verksamhet eller vid ändringar av en befintlig verksamhet. Den befintliga planen utgör då ett hinder mot etableringen respektive ändringen av verksamheten både enligt PBL och MB (jfr strax ovan).

2.2. Behovet av anpassningar

I föregående avsnitt har konstaterats att PBL och MB som huvudregel gäller fullt ut vid sidan av varandra samt att till den del bestämmelser i miljöbalken ska gälla vid prövningen av ärenden enligt PBL måste detta anges särskilt i den sistnämnda lagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 10 § PBL är utformad som en stoppregel vars syfte enligt motiven är att förhindra beslut som kan medverka till att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken inte följs. Bestämmelsen tar inte hänsyn till förekomsten av olika typer av miljökvalitetsnormer i 5 kap. 2 § MB och ger heller ingen möjlighet att tillämpa de undantag som föreslås i 2 kap. 7 a-b §§ MB i ärenden enligt PBL. Tillämpningsområdet omfattar, förutom detaljplaner, även regionplaner,

översiktsplaner och områdesbestämmelser bygglov respektive förhandsbesked utom detaljplan, startbesked och tillsynsärenden.

Den nuvarande utformningen av bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i PBL kan leda till att en verksamhet som skulle vara möjlig att tillåta med tillämpning av 2 kap. 7-7 b §§ MB i dess föreslagna lydelse inte kan tillåtas vid en tillämpning av 2 kap. 10 § PBL. Genom att bestämmelserna i PBL och MB gäller parallellt så skulle kraven på reglering med detaljplan i 4 kap. PBL respektive bestämmelserna om lovplikt kunna utgöra ett hinder mot utförande av en verksamhet som redan tillåtits med stöd av MB om inte 2 kap. 10 § PBL justeras i motsvarande mån som nu föreslås avseende 2 kap. 7-7 b §§ MB.

En befintlig plan kan vidare utgöra ett hinder mot ändring eller utökning av en viss verksamhet. Genom kravet på planlighet i 2 kap. 6 § tredje stycket MB kommer planstridiga ändringar att förhindras, samtidigt som bestämmelserna i 2 kap. 10 § PBL i sin nuvarande lydelse i sin tur kan förhindra antagande av en ny eller ändrad plan. Bestämmelsen om planlighet i MB har motsvarigheter i t.ex. 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988), 14 § väglagen 1971:948), 8 § ledningsrättslagen (1973:1144), 9 § anläggningslagen (1973:1149), 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45), 1 kap. 5 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och 11 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Om miljökvalitetsnormernas rättsverkan, på det som beskrivits i det strax ovanstående, tillåts variera beroende på enligt vilken lag som prövningen av en viss verksamhet sker kan detta för eller senare leda till olika resultat. I syfte att undvika sådana effekter bör de materiella bestämmelserna om miljökvalitetsnormer vara samlade i miljöbalken på motsvarande sätt som exempelvis hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. MB och bestämmelser i ämneslagstiftning om tillämpning av normerna, exempelvis i PBL, utformas som direkta hänvisningar till MB:s bestämmelser. Bestämmelserna i PBL som reglerar de intressen som länsstyrelsen ska bevaka i processerna med att ta fram planer och områdesbestämmelser respektive skyldigheten att överpröva respektive upphäva ett beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser bör också justeras som en följd av detta. Självklart förhåller sig det på det sättet att prövningen enligt de olika lagarna oaktat detta kan få olika utfall beroende på sådana omständigheter vilka uteslutande regleras i respektive lag.

2.3. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De ändringar som föreslås bör träda i kraft samtidigt som de föreslagna ändringarna i MB, dvs. den 1 januari år 2018. Efter ikraftträdandet kommer bestämmelserna i PBL att bli tillämpliga i alla nya ärenden och mål, men som huvudregel även i pågående ärenden och mål. I syfte att inte skapa en osäkerhet ifråga om vilka bestämmelser som

gäller i pågående ärenden enligt lagen finns det skäl att överväga om det bör införas övergångsbestämmelser för att begränsa bestämmelsernas tillämplighet i fråga om pågående mål och ärenden. Utöver de ovan beskrivna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna bedöms ytterligare bestämmelser inte vara nödvändiga.

3. Författningskommentar

3.1. Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

10 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Bestämmelsen föreslås formuleras så att den ger möjlighet att tillämpa de föreslagna ändringarna i 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB även i ärenden enligt PBL. Uttrycket ”trots bestämmelserna i detta kapitel” syftar till att säkerställa att krav alltid ska ställas för att följa gränsvärdesnormer trots regleringen i exempelvis 2 kap. 1 § PBL (jfr 2 kap. 7 § första stycket MB).

Formuleringen ”bestämmelserna om” har valts för att tydliggöra att det enbart är regleringen av miljökvalitetsnormer i 2 kap. 7 § MB som ska tillämpas i ärenden enligt PBL och inte någon del av den rimlighetsavvägning som föreskrivs i bestämmelsen. Genom den ändrade formuleringen tillsammans med uttrycket ”tillämpas” tydliggörs att MB:s materiella bestämmelser om miljökvalitetsnormer också ska tillämpas i ärenden enligt PBL. Detta innebär en skyldighet att följa gränsvärdesnormer samt en skyldighet att sträva efter att följa målsättningsnormer inom ramen för bestämmelsens tillämpningsområde, om inte förutsättningarna för undantag enligt 2 kap. 7 a-b §§ miljöbalken är uppfyllda (jfr 5 kap. 2 § första stycket 1-2 samt 3 § MB och avsnitt 2.2).

En detaljplan får enligt 4 kap. 32 § första stycket PBL inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att en detaljplan aldrig ska få den geografiska omfattningen att planens bestämmelser får en sådan generell giltighet som kännetecknar föreskrifter i regeringsformens mening (Didón m.fl., Plan- och bygglagen – en kommentar, kommentaren till 4:32). Av den föreslagna utformningen av 2 kap. 10 § PBL i kombination med bestämmelsen i 4 kap. 32 § första stycket är det således tydligt att sådana åtgärdsprogram som åsyftas i 5 kap. 4 § MB (jämför särskilt andra stycket) även fortsättningsvis enbart ska hanteras och beslutas enligt bestämmelserna i MB och genom den process där föreskrivs och inte genom beslut enligt PBL.

3 kap. Översiktsplan

5 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser” har valts för att tydliggöra att redovisningen i översiktsplanen i nu aktuellt avseende ska ske i förhållande till de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB. Genom den föreslagna ändringen blir det tydligt att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att följa gränsvärdesnormer respektive sträva efter att följa målsättningsnormer (jfr 5 kap. 2 § första stycket 1-2 samt 3 § MB och avsnitt 2.2).

10 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsen har till uppgift att verka för att de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB följs i kommunernas arbete med framtagandet av översiktsplaner.

16 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsens granskningsyttrande i nu aktuellt avseende ska avse planförslagets förenlighet med de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

14 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser” har valts för att tydliggöra att

länsstyrelsen under samrådet har till uppgift att verka för att de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB följs i kommunernas arbete med framtagandet av detaljplaner och områdesbestämmelser. Genom hänvisningen i 5 kap. 39 § PBL omfattas även förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser av den föreslagna ändringen.

22 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ändringen föreslås som en konsekvens av den föreslagna ändringen av 2 kap. 10 § PBL. Formuleringen ”miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer” har valts för att tydliggöra att länsstyrelsens granskningsyttrande i nu aktuellt avseende ska avse planförslagets förenlighet med de materiella bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i MB. Genom hänvisningen i 5 kap. 39 § PBL omfattas även förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser av den föreslagna ändringen.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

10 §

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.

Ordalydelsen justeras för att reflektera att överprövning ska ske om kommunens beslut kan antas innebära att bestämmelserna i MB om miljö kvalitetsnormer inte följs. Det innebär att ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska överprövas med stöd av bestämmelsen och upphävas med stöd av 11 kap. 11 § första stycket PBL om beslutet innebär att det kan antas att en gränsvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 MB överträds eller om kommunen i planen eller områdesbestämmelserna inte kan anses sträva efter att följa en målsättningsnorm enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 MB.

En sådan strävan kan exempelvis komma till uttryck genom planbestämmelser med en tydlig koppling till förebyggande eller åtgärder mot föroreningar eller störningar (jfr exempelvis 4 kap. 12 och 14 §§ PBL). Även själva utformningen av planen i fråga om tillåten omfattning av bebyggande respektive placering eller utformning av parkeringar, byggnadsverk och tomter med stöd av 4 kap. 11, 13 och 16 §§ PBL kan anses ge motsvarande uttryck. Av bestämmelserna 4 kap. 33 § PBL framgår också att de överväganden som legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, ska redovisas i planbeskrivningen. Planens påverkan på möjligheterna att uppfylla ett gränsvärde respektive sträva efter

att uppnå ett målsättningsvärde i en miljökvalitetsnorm bör således framgå av planbeskrivningen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Ändringarna ska enligt punkt 1 träda i kraft den 1 januari 2018. I punkt 2 anges att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas för ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2018. Med mål avses överprövningen av ett beslut om antagande av sådan plan, områdesbestämmelser eller beslut om lov, förhands- eller startbesked. Med ärende avses handläggningen av den plan, de områdesbestämmelser, det bygglov, det förhandsbesked och det startbesked som påbörjats före lagens ikraftträdande.

Ett detaljplaneärende bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt som kommunen beslutar att inleda planläggningen. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet i stället anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då beslut har fattats om att upprätta detaljplanen. Samma princip får anses gälla avseende ärenden om region- respektive översiktsplan samt områdesbestämmelser. Ett ärende som avser lov eller förhandsbesked ska anses ha påbörjats när en ansökan har kommit in till kommunen.

För mål och ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort gäller bestämmelserna i ÄPBL enligt övergångsbestämmelse nr 2 till SFS 2010:900.