



MARKKONTORET
TRAFIKKONTORET

TJÄNSTEUTLÅTANDE

Dnr M05-511-1063

Dnr T05-511-1483

2006-01-03

Kontaktperson markkontoret

Gert Abelt

Staben

Telefon: 08-508 270 66

gert.abelt@mk.stockholm.se

Till

Marknämnden 2006-01-26

Trafiknämnden 2006-01-24

Kontaktperson trafikkontoret

Anette Scheibe

Avdelningen för trafikplanering

Telefon: 08-508 261 49

anette.scheibe@tk.stockholm.se

Svar på remiss av PBL-kommitténs slutbetänkande "Får jag lov? Om planering och byggande", SOU 2005:77.

Förslag till beslut

1. Marknämnden och trafiknämnden besvarar remissen med markkontorets och trafikkontorets gemensamma utlåtande.
2. Omedelbar justering.

Göran Långsved

Per Aronson

Sammanfattning

PBL-kommittén har gjort en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen och lämnar i slutbetänkandet förslag till reformering av bestämmelserna i framför allt PBL.

Kontoren konstaterar att det finns en stor samstämmighet om de grundläggande strukturerna i PBL vilket bl.a. innebär att kommunens huvudroll i plan- och byggfrågor ligger fast och att statens starka roll för att skydda vissa intressen kvarstår.

Kontoren har valt att avge synpunkter på frågor som berör samordning mellan PBL och miljöbalken respektive PBL och trafiklagarna, frågor kring plangenomförande och frågan om huvudmannaskap för allmänna platser,

frågan om rätten att komma till tals och förslagen till framtida instansordning.

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 stadens utveckling. I miljöbalken finns en avvägningsmöjlighet som tillåter att en miljökvalitetsnorm överskrids under förutsättning att andra åtgärder vidtas som ökar möjligheten att uppfylla normen. Kontoren anser att det är av yttersta vikt att motsvarande kompensationsmöjlighet införs i PBL.

Kommittén menar att frågan om samordning mellan trafiklagarna och PBL är så komplex att samordningsarbetet behöver ske som särskilt utredningsuppdrag. Kontoren instämmer i kommitténs uppfattning att frågan bör utredas ytterligare. Förenklingar bör givetvis eftersträvas.

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 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.

Kommitténs förslag att tillåta flera olika huvudmän för olika allmänna platser inom samma plan tillstyrks. Kontoren är däremot tveksamma till förslaget om 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 i den delen.

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.

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.

Remissen

Kommunstyrelsen har till marknämnden och trafiknämnden remitterat PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77) för yttrande senast 2005-12-22. Anstånd har dock medgivits till 2006-01-26.

Betänkandet har även remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmuseinämnden och fastighets- och saluhallsnämnden, stadsdelsnämnderna Katarina-Sofia, Liljeholmen och Hässelby-Vällingby samt AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder och AB Stockholmshem.

Utgångspunkter och huvudsaklig inriktning i kommitténs förslag

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. I slutbetänkandet lämnar kommittén förslag till reformering av bestämmelserna i framför allt PBL.

Införandet av PBL syftade främst till att modernisera och förenkla plansystemet, att decentralisera ansvaret för planläggning från staten till kommunen, att förbättra medborgarinflytandet samt att lägga grunden för ökade rättigheter och förenklningar för enskilda.

Utredningsarbetet har enligt kommittén visat att det i stort sett finns ett samstämmigt och starkt stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i PBL, d.v.s.

- att det kommunala självstyret och kommunernas ansvar för planeringen, att besluta om användningen av mark och vatten, bör ligga fast,
- att staten också fortsättningsvis bör ha en stark roll,
- att plansystemet i stort sett är ändamålsenligt samt
- att man bör värna om formerna för medborgarinflytande och om enskildas rättigheter.

Kommittén anser emellertid att det krävs vissa lagändringar för att få en lagstiftning som ger stöd för planering och byggande som främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Mot den bakgrunden är den huvudsakliga inriktningen i kommitténs förslag att

- ge tydligare och lättfattligare materiella bestämmelser för kommunens planläggning och andra beslut enligt PBL som speglar nationella mål och intressen och samtidigt medger lokala anpassningar,

- stimulera till en ökad mellankommunal samverkan i frågeställningar som rör andra kommuner,
- ge stöd för en enklare och mer strategisk översiktsplanering för att öka översiktsplanens nytta som vägledande dokument och beslutsunderlag för kommunen och andra berörda,
- underlätta detaljplanering med fokus på strukturella frågor och samtidigt ge en ökad valfrihet när det gäller planering för befintliga bebyggelsemiljöer som led i en strävan att öka tydligheten och samtidigt förbättra effektiviteten,
- göra bygglovsplikten mer enhetlig och samtidigt betona utrymmet för kommunala anpassningar,
- genom att slopa bygganmälan som särskilt instrument lägga grunden för en tydligare dialog mellan byggnadsnämnden och byggherren om goda helhetslösningar där olika samhällskrav uppmärksammas,
- klargöra uppgifter för olika aktörer i byggprocessen för att tydliggöra ansvar och möjligheter att påverka beslut,
- ge bättre förutsättningar för att enskilda ska få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken samt att
- öka effektiviteten i beslutsprocessen och samtidigt säkerställa rätten till insyn och inflytande genom tydliggörande av överprövningens omfattning och rätten att komma till tals samt en kortare instanskedja vid överprövning av beslut.

Enligt kommittén är en grundläggande förutsättning för att de föreslagna ändringarna ska få genomslag att kommunens politiker tar ett ökat ansvar genom att de grundläggande bestämmelserna omsätts i planer och beslut, att planinstrumenten utnyttjas för att ge såväl långsiktiga visioner som handlingsberedskap inför förändringar samt att de möjligheter till förenklingar som lagen medger tillämpas. Det är vidare avgörande att länsstyrelsen i samverkan med berörda statliga myndigheter tar ett aktivt ansvar för den samordning av statens intressen som är en förutsättning för PBL-systemet.

En sammanfattning av slutbetänkandet bifogas.

Markkontorets och trafikkontorets synpunkter

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 plangenomförande 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 miljö kvalitetsnorm 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 miljö kvalitetsnorm 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 miljö kvalitetsnormer 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 detaljplanearbetet 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. otydligheter 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 g¹ 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.

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

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.

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 tillgodoseende av olika allmänna intressen som ifrågasätts och då ger PBL kommunerna ett stort handlingsutrymme så länge lagens bestämmelser uppfylls, dvs. prövningen blir i realiteten en rättsprövning.

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-länsrätt-

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

kammarrätt-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.

SLUT