

Avdelning: Plan och miljö  
Handläggare: Anne Hörnstein  
Telefon: 08/508 28964  
Fax: 08/508 35106  
E-post: [anne.hornstein@miljo.stockholm.se](mailto:anne.hornstein@miljo.stockholm.se)

MHN 2006-01-24 p

## **PBL-kommitténs slutbetänkande Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77)**

Remiss från kommunstyrelsen

### **Förslag till beslut**

1. Överlämna och återropa detta tjänsteutlåtande

Carl-Lennart Åstedt

Gustaf Landahl

### **Sammanfattning**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har för yttrande fått PBL-kommitténs slutbetänkande, Får jag lov? - Om planering och byggande (SOU 2005:77). Kommittén anser att lagstiftningens grundläggande syften och struktur inte behöver förändras, men föreslår vissa ändringar för att få en lagstiftning som ger uttryckligt stöd för planering och byggande som främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Förändringar föreslås också för att förenkla och effektivisera tillämpningen, bl a ges byggnadsnämnderna ansvar för samordning av vissa åtgärder och verksamheter som skall prövas både enligt plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. I dag kan lov ges med stöd av PBL och förbjudas vid prövning enligt miljöbalken. En samordad prövning av de ärenden som både är bygglovpliktiga och anmälningspliktiga enligt miljöbalken skulle förhindra att motstridiga besked lämnas med stöd av olika lagstiftningar. Miljöförvaltningen är positiv till förslagens intentioner, men anser andra sätt bör prövas för att uppnå syftet. En försöksverksamhet kan dock genomföras och utvärderas. Förvaltningen motsätter sig att krav på rivningsplaner avskaffas utan att nödvändiga lagändringar gjorts i miljöbalken. Skulle förslaget ändå genomföras i denna del tas möjlighet till förebyggande miljöarbete bort. Miljöförvaltningen avstyrker även att detaljplaner skall kunna antas utan föregående samråd och att möjligheten till förhandsbesked även skall omfatta bygglovpliktiga

### **Bilaga**

anmälningsärenden. Förvaltningen anser att kommunerna skall ges möjligheter att ställa krav på energihushållning i detaljplan. I stora delar tillstyrker Miljöförvaltningen de föreslagna ändringarna. Förvaltningen har dock inte kunnat granska alla förändringarna utan har koncentrerat sig på de delar som rör samspelet mellan miljöbalken och PBL.

## Bakgrund

Kommunstyrelsen har för yttrande senast den 22 december 2005 till bl a Miljö- och hälsoskyddsnämnden översänt PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? - Om planering och byggande (SOU 2005:77)*.

PBL-kommittén som gjort en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m m (BVL), anser att lagstiftningens grundläggande syften och struktur inte behöver ändras, men föreslår ett flertal förändringar för att förenkla och effektivisera tillämpningen. Viss samordning föreslås av ärenden som idag prövas både enligt plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. Instanskedjan för överklagade ärenden kortas och PBL-ärenden och miljöbalksärenden ska kunna samordnas vid överprövningen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har vid sina sammanträden den 23 september 2003 och den 20 oktober 2004 yttrat sig över kommitténs delbetänkanden *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2004:70)* och *Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40)*.

### *Samordning mellan PBL och miljöbalken*

PBL och miljöbalken gäller parallellt. Olika åtgärder eller verksamheter kan således omfattas av reglering enligt båda lagarna. Kommittén har därför strävat efter en handläggningssmässig och tidsmässig samordning mellan prövningsförfarandena enligt PBL och miljöbalken.

De förslag som kommittén har kan sammanfattas på följande sätt.

- Nya bestämmelser föreslås för att ge grund för samordnad handläggning av bygglov, rivningslov och marklov (8 kap PBL) och prövning av miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. (9 kap miljöbalken)
- Byggnadsnämndens ansvar för bevakning av områdesskydd (7 kap miljöbalken) vid detaljplanläggning och bygglovgivning förtydligas också.
- Kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska inte omfatta anläggningar som fått bygglov enligt PBL.
- En ändring föreslås beträffande överklaganden för att förhindra att miljöfrågor som prövats vid tillståndsprövning enligt balken ska kunna tas upp på nytt vid överklagande av bygglov rörande samma verksamhet.
- Ett förenklat och samordnat förfarande vid detaljpanelläggning medges i vissa fall i samband med tillståndsprövning enligt balken.
- Om ett förslag till detaljplan har tydligt stöd i översiktsplan samt är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande behövs inte samråd i detaljplaneskedet. (5kap 27 § PBL)
- Detaljplanekravet skärps genom förslaget att i 5 kap. 1 § PBL införa en särskild bestämmelse med syftet att säkerställa att detaljpanelläggning sker i en situation då en anläggning tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar kan få en sådan omfattning att betydande miljöpåverkan kan uppkomma.

- Utformningen av byggnader regleras vid bygglovgivningen. Förslag på en sammanhållen bygglovprocess ger förutsättningar för nämnden att tidigt se till att det finns förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Möjlighet ges att upprätta en översiktlig detaljplan och ta ställning till den närmare utformningen av byggnader i samband med bygglovprövningen
- Instanskedjan för överprövning av beslut enligt PBL kortas. PBL-ärenden och miljöbalksärenden ska kunna samordnas vid överprövningen.
- Regleringen av miljökvalitetsnormer i PBL bör utredas särskilt då miljökvalitetsnormer i PBL är otydlig och ger upphov till tillämpningsproblem. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn föreslås att dagens bestämmelser i PBL avseende miljökvalitetsnormer samlas i 2 kap 2 § PBL med vissa språkliga förändringar.

## Förvaltningens synpunkter

### *Allmänt*

Utredningen är mycket omfattande. Miljöförvaltningen kommenterar därför endast vissa delar som på olika sätt kan beröra miljö- och hälsoskyddsnämndernas 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 miljökvalitetsnormer och riktvärden*

PBL-kommittén uppger att det bl a framställts önskemål om möjlighet att under vissa förutsättningar göra avsteg från bl a miljökvalitetsnormer 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 förståelig 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 återopas 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 iakttas 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 bygglovspliktiga 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 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 taxeshänsyn 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 detaljplanelagda 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 rivningslovplikten görs generell oberoende av planförhållanden och att kraven på rivningsanmälan och rivningsplan avskaffas. Regeringen 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. Ansvar 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.

**Bilagor:**

Bilaga 1 Sammanfattning av PBL-kommitténs slutbetänkande Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77)

Bilaga 2 Miljöförvaltningens rapport 2005-05-11 Hantering av farligt avfall vid rivning. Ett tillsynsprojekt

Utredningen i dess helhet samt reservationer uttalanden m m finns tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)