

Handläggare

Monika Gerdhem
Telefon: 08-508 28 897

Till

Miljö- och hälsoskyddsnamnden
MHN 2014-10-21, p.7

Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr 001-00123/2014

Förvaltningens förslag till beslut

1. Överlämna detta tjänsteutlåtande till Kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Håkan Andersson
Avdelningschef

Sammanfattning

I Socialdepartementets promemoria Ds 2014:31 redovisas huvudsakligen följande.

A. Vilka författningsändringar som krävs om bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, skulle ändras i fråga om kravet att kommunen i vissa fall alltid ska upprätta en detaljplan. Författningsändringar krävs i sådant fall i miljöbalken, väglagen (1971:948), ordningslagen (1993:1617), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning samt i PBL.

B. Behovet av följdändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive lagen (2014:227) om färdigställandeskydd med anled-

ning av de nya bestämmelser om s.k. komplementbostadshus som infördes i PBL den 2 juli 2014.

C. Behovet av ytterligare ändringar i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader.

D. Flera nya steg för en effektivare plan- och bygglag.

Detta tjänsteutlåtande behandlar endast de ändringsförslag i promemorian som är av betydelse för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet enligt miljöbalken.

De förslag på ändringar i promemorian som berör miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet är

1. den i PBL föreslagna definitionen av samlad bebyggelse som har betydelse för förslagen till följdlagstiftning i miljöbalken i p. 2 nedan,
2. föreslagna följdändringar i miljöbalken samt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som behövs om kravet på detaljplan i PBL inskränks, och
3. förslag på följdlagstiftning i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader.

Bakgrund

Förslag på följdändringar till följd av förslaget att kravet på detaljplan i PBL kan komma att begränsas.

Regeringen föreslog i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) att kravet på detaljplan i PBL borde begränsas. I stället för att i princip alltid kräva en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse skulle kommunerna ges ett större utrymme för att bedöma i vilka fall som en detaljplan krävs. Regeringen redovisade i propositionen att förslaget medförde att det fanns ett behov av följdändringar i flera andra lagar. Regeringen aviserade sin avsikt att återkomma till riksdagen i denna fråga. Vilka författningsändringar som krävs i andra författningar redovisas i departementets promemoria.

Riksdagen godtog inte alla förslag. Riksdagen sa nej till tre delar i regeringens proposition

Ett av de förslag riksdagen sa nej till i regeringens proposition är att det inte ska vara obligatoriskt för kommunerna att upprätta en

detaljplan i lika stor utsträckning som det är i dag. Riksdagen ansåg att kravet på detaljplan blir alltför begränsat och att detta kunde medföra en osäkerhet om när en detaljplan måste finnas.

Riksdagen sa också nej till förslaget om att kommunfullmäktige i större utsträckning än i dag ska kunna ge kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden i uppdrag att anta detaljplaner. Här betonas vikten av möjlighet till insyn i detaljplansärenden samt att det i dag finns en väl etablerad praxis för kommunfullmäktiges rätt att delegera detaljplansärenden.

Riksdagen sa även nej till regeringens förslag om att de bestämmelser i en detaljplan som rör utformning av byggnadsverk och tomter ska sluta gälla efter genomförandetidens slut, med vissa undantag. Förslaget innebär enligt riksdagen att vissa bestämmelser i en detaljplan inte ska användas trots att planen i övrigt fortfarande gäller. Det kan leda till en stor osäkerhet för dem som söker bygglov inom planområdet.

Riksdagen sa ja till regeringens förslag i övrigt. Det gäller bland annat förslaget om att begränsa kommunernas möjlighet att bestämma egna tekniska egenskapskrav i fråga om energiprestanda med mera.

Promemorians förslag har därför som utgångspunkt att riksdagen senare godkänner regeringens förslag. Dvs. om riksdagen begränsar kravet på detaljplan.

Uttrycket detaljplan behöver kompletteras med uttrycket samlad bebyggelse

Många lagar bygger på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan. I de fall som lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till sammanhållen bebyggelse har dessa ofta knutits till att det gäller en detaljplan för det berörda mark- eller vattenområdet. Enligt gällande rätt kan förekomsten av en detaljplan t.ex. medföra krav på miljötillstånd, att vissa åtgärder är förbjudna eller kan utföras utan krav på sådana tillstånd som annars skulle behövas.

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL finns det enligt promemorian anledning att tro att det kan bli relativt vanligt att kommunerna i vissa fall väljer att inte upprätta en detaljplan, även i fråga om tätorter och annan sammanhållen bebyggelse. Sådana bestämmelser i andra lagar som är kopplade till förekomsten av en detaljplan kommer således inte att omfatta den bebyggelse som inte

kommer att omfattas av detaljplan. Följaktligen krävs i vissa fall en justering av regelverket om de rättsverkningar som i dag är kopplade till förekomsten av en detaljplan ska omfatta sådan tätare bebyggelse som i framtiden inte alltid kommer att omfattas av detaljplan. I promemorian bedöms att det i många fall är lämpligt att ändra tillämpningsområdet av dessa bestämmelser så att dessa inte bara ska gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden med samlad bebyggelse. Sådan bebyggelse föreligger om det finns minst 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d.

Från såväl allmän som enskild synpunkt är det angeläget att lagbestämmelser är förutsägbara och enkla att tillämpa. Uttrycket samlad bebyggelse kan leda till tolkningsproblem i det enskilda fallet och kommunens översiktsplan bör enligt promemorian därför redovisa vilka områden där bebyggelsen är samlad på sådant sätt som avses i detta sammanhang. Därigenom kan samhället göra det lättare för den enskilde att förstå inom vilka områden som vissa krav enligt berörda speciallagar är tillämpliga.

I promemorian redovisas vilket behov av författningsändringar som föreligger om kravet på detaljplan begränsas. Nedan redovisas förslagen som berör miljöbalken kortfattat.

Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i miljöbalken

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör, enligt promemorian, miljöbalken ändras så att definitionen av avloppsvatten, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, även omfattar motsvarande avvattning av mark inom samlad bebyggelse. Däremot bedöms inget behov finnas att ändra på reglerna om val av plats, dvs. bestämmelserna att ett tillstånd eller en dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Vidare görs bedömningen att inte heller regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår, behöver utvidgas till att avse även andra områden. Inte heller undantaget att en fastighet i vissa fall inte ska räknas som jordbruksmark, behöver ändras enligt promemorian.

Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad

Riksdagen har beslutat att förbättra samordningen mellan de regelverk som gäller för planering och byggande respektive tillsyn i fråga om buller genom förslagen i propositionen Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (prop. 2013/14: 128). Lagändringarna träder i kraft den 2 januari 2015. Avsikten är att buller som har godtagits i ett ärende enligt PBL som huvudregel inte ska få leda till senare ingripanden med stöd av miljöbalken. Bland annat införs en ny bestämmelse i miljöbalken med innebörden att en tillsynsmyndighet, som huvudregel, inte får besluta om förelägganden eller förbud när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovets enligt PBL har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Under remissbehandlingen av det betänkande som låg till grund för lagändringarna påpekade flera remissinstanser att det på längre sikt finns risk för att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse har tillåtits i ett mer bullerutsatt läge. Av propositionen framgår att regeringen delar denna bedömning men att det vid tidpunkten för regeringens beslut inte var möjligt att ta ställning till vilka författningsändringar som kunde behövas, utan att frågan om vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet behövde utredas. Vidare aviserade regeringen ett behov av att se över bestämmelserna i miljöbalken för att trygga att en verksamhetsutövare, som överskrider ett villkor om buller i ett tillstånd enligt miljöbalken, inte ska drabbas av påföljder förutsatt att bullret följer de bullervärden som har angetts i ett bygglov eller i planbeskrivningen till en detaljplan. Mot bakgrund av ovanstående föreslås i promemorian några ändringar i miljöbalken, vilka beskrivs nedan.

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten vid prövning av ett nytt eller ändrat tillstånd inte få besluta om villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden, om sådana värden anges i planbeskrivningen till den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden. Detta gäller om beslutet grundas enbart på förhållanden som är hänförliga till att bostadsbyggnaden har uppförts i enlighet med planen eller lovet. Villkor som innebär strängare krav ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns

synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska aldrig få föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten, i samband med omprövning av tillstånd, inte få meddela skärpta villkor i ett tillstånd med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken enbart på grund av att det sedan ett tillstånd har getts eller senast ändrats tillkommit en ny bostad i omgivningen, om bostaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och omgivningsbullret inte överskrider beräknade bullervärden som har angetts i planbeskrivningen till detaljplanen eller i lovet. Skärpta villkor ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska dock aldrig få föranleda skärpta villkor i fråga om omgivningsbuller.

Slutligen föreslås att det ska införas ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i de fall en bostadsbyggnad utsätts för omgivningsbuller i strid mot ett bullervillkor. Undantaget ska gälla om byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och det i planbeskrivningen eller i bygglovet har angetts beräknade bullervärden som omgivningsbullret inte överstiger.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förslag till ändring i Plan-och bygglagen

Förslag: Det ska i plan- och bygglagen införas en definition av termen samlad bebyggelse. Samlad bebyggelse ska definieras som sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnader i bebyggelsen.

I departementspromemorian anges bl.a. följande om syftet med förslaget.

”Som har redovisats tidigare kan ett ändrat krav på detaljplan i PBL leda till att ny bebyggelse kan tillkomma utan föregående detaljplaneläggning, men även att det kan uppstå ”luckor” inom sådana områden som i dag omfattas av detaljplan. Eftersom många lagar i dag är knutna till förekomsten av en detaljplan medför ett ändrat krav på detaljplan i flera fall ett behov av att göra följdändringar i berörda lagar för att säkerställa att lagarnas räckvidd inte begränsas oavsiktligt. Följaktligen krävs ett uttryck som ger samma resultat som det nuvarande detaljplanekravet i PBL. I detta sammanhang bör ett uttryck väljas som är så precist att

det blir lätt att tillämpa och där det är lätt för den enskilde att förstå innebörden, inte minst eftersom berörda lagar i vissa fall innehåller straffbestämmelser för den som handlar i strid med lagen. Eftersom uttrycket bör leda till samma resultat som det nu gällande kravet på detaljplan förefaller det lämpligt att utgå från de kriterier som ligger till grund för detaljplanekravet.” (s. 72 f Ds 2014:31)

I promemorian redogörs närmare för olika uttryck som skulle kunna användas för att uppnå ovanstående syfte. Nämligen tätbebyggelse, tätbebyggt område, sammanhållen bebyggelse, och samlad bebyggelse. Av dessa uttryck bedöms uttrycket samlad bebyggelse mest lämpat för syftet att fylla den lucka som uppstår när kravet på detaljplan minskar. I promemorian anges bl.a. följande om uttrycket.

”Mot bakgrund av de försök som tidigare har gjorts i ämnet är det sannolikt inte möjligt att definiera samlad bebyggelse i lagtext på ett sätt som kan förstås helt utan ledning av kompletterande information i en författningskommentar. Möjligtvis skulle definitionen kunna utformas i förhållande till flera olika kriterier, men om definitionen ska vara generellt tillämplig skulle den samtidigt bli så komplex och tekniskt detaljerad att den vore olämplig av den anledningen. Redan 1942 års Stadsplaneutredning konstaterade att det måste bli en omdömesfråga huruvida tätare bebyggelse är för handen (SOU 1945:15 s. 273).

Uttrycket samlad bebyggelse kan i PBL lämpligen definieras som sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Denna definition kommer att innehålla flera andra termer som är definierade i PBL – termerna bebyggelse, sammanhållen bebyggelse, byggnadsverk och tomt är redan definierade. Genom kopplingen till definitionen sammanhållen bebyggelse blir det tydligt att det är fråga om bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Genom kopplingen till definitionen bebyggelse blir det även tydligt att det måste vara frågan om en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Genom den tänkta definitionen får uttrycket samma innebörd som detaljplanekravet har i dag.

Uttrycket samlad bebyggelse bör i normalfallet inte medföra några tolkningsproblem när det gäller de områden som i

framtiden måhända inte kommer att omfattas av detaljplan. Bostadsutskottets uttalande bör alltså ligga till grund för hur uttrycket samlad bebyggelse ska förstås. Detta innebär att samlad bebyggelse föreligger om bebyggelsegruppen utgörs av 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d. (bet. BoU 1985/86:1 s. 100). Med hus inom samlad bebyggelse avses inte bara bostadshus utan också andra byggnader, t.ex. butiker och industribyggnader (jfr. bet. BoU 1986/86:8 s. 12). I fråga om t.ex. större industribyggnader kan det naturligtvis vara tillräckligt med ett väsentligt mindre antal byggnader för att bebyggelsen ska vara samlad. För tydlighets skull bör det anmärkas att endast större byggnader, t.ex. enbostadshus, ska inräknas i det angivna antalet hus. Komplementbyggnader, t.ex. garage och andra mindre uthus, ska således inte inräknas vid bedömningen av om det är frågan om samlad bebyggelse. Eftersom ett s.k. komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a § PBL storleksmässigt kan jämföras med en komplementbyggnad bör inte heller sådana byggnader inräknas vid bedömningen.

Vanligtvis sammanfaller tomtens utbredning med fastighetsgränsen, vilket innebär att gränsen för samlad bebyggelse kommer att sammanfalla med berörda fastighetsgränser. I andra fall, t.ex. när det är fråga om bebyggelse på större fastigheter, kommer gränsen vanligtvis att sammanfalla med en häck, ett staket eller något annat landskapselement som skiljer tomten från omgivningen. I vissa fall kan tomten vara av sådan storlek att delar av tomten ligger så långt från närmaste byggnad att dessa delar inte längre kan anses utgöra samlad bebyggelse. Som riktmärke kan sägas att det normalt inte kan vara frågan om samlad bebyggelse om avståndet till närmaste större byggnad överstiger 50 meter. Undantagsvis kan emellertid även större områden anses utgöra samlad bebyggelse, t.ex. om det är frågan om anlagda parker, industrifastigheter eller andra områden med intensiv markanvändning.” (Ds 2014:31 s. 74 f)

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen delar bedömningen att den lucka för tillämpningsområdet av vissa krav enligt miljöbalken eller annan lagstiftning som uppkommer genom att kravet på detaljplan minskar, måste fyllas ut så att tillämpningsområdet för aktuella regler i miljöbalken inte ändras.

Miljöförvaltningen bedömer också att uttrycket samlad bebyggelse uppfyller sitt syfte, nämligen att leda till samma resultat som det nu gällande kravet på detaljplan leder till.

Förslag till ändringar i miljöbalken

Förslag: Definitionen av avloppsvatten (9 kap. 2 § miljöbalken), som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska ändras till att även omfatta motsvarande avvattning av mark inom samlad bebyggelse.

Departementets bedömning: Det finns inget behov av att ändra på reglerna om val av plats. Regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår, behöver inte utvidgas till att avse även andra områden. Undantaget som innebär att en fastighet i vissa fall inte ska räknas som jordbruksmark, behöver inte ändras. I 42 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör begreppet tätbebyggt område ändras till samlad bebyggelse. I miljöprövningsförordningen bör anges att anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 ska gälla för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter inom samlad bebyggelse. Det bör även anges att anmälningsplikt C och verksamhetskod 26.150 ska gälla för asfaltverk eller oljegrusverk som ställs upp inom samlad bebyggelse.

Miljöförvaltningens synpunkter:

Miljöförvaltningen tillstyrker den föreslagna ändringen av 9 kap. 2 § p 3 miljöbalken som innebär att definitionen för avloppsvatten även ska omfatta avvattning av mark inom samlad bebyggelse.

Härutöver föreslår miljöförvaltningen att bestämmelsen ändras ytterligare så att definitionen för avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § p 3 miljöbalken även ska omfatta vatten som avleds för avvattning av mark inom tätbebyggelse. Grunden för det är att definitionen, vid tillämpning av 12 § första stycket förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), är motstridig i förhållande till den sistnämnda bestämmelsen.

I 12 § FMH anges följande.

”Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning.”

Tätbebyggelse är ett vidare begrepp än vad som avses med område inom detaljplan och även ett vidare begrepp än vad som avses med samlad bebyggelse enligt promemorians förslag. I promemorian anges närmare definitionen av begreppet tätbebyggelse, se nedan.

Från s. 68 f (Ds 2014:31): ”Av förarbetena till BL (byggnadslagen) framgår att det inte ansågs vara möjligt att definiera tätbebyggelse genom att ange ett visst antal hus inom en bestämd areal eller som ett minsta våningsantal eller exploateringsstal. Utgångspunkten för om tätbebyggelse föreligger är i stället om det från allmän synpunkt finns behov av att anordna bl.a. gator, vägar eller vatten och avlopp gemensamt. Definitionen av tätbebyggelse är avsedd att endast ge allmänna riktlinjer för huruvida tätbebyggelse föreligger och ger således ett relativt stort utrymme för en diskretionär prövning i det enskilda fallet. I praxis finns det exempel på att tätbebyggelse även kan omfatta områden som för många torde uppfattas som relativt gles bebyggelse. Exempelvis har tätbebyggelse ansetts föreligga i fråga om en enskilda byggnad som skulle förläggas omkring 2 km från mera omfattande bebyggelse och ca 200 m från en mindre grupp av bostadshus, vilkas gemensamma utfartsväg måste användas även för den tillkommande byggnaden (RÅ 1968 s. 36).”

Vatten som avleds från tätbebyggelse kan därför per definition inte vara ett avloppsvatten. Genom det i promemorian föreslagna tillägget i 9 kap. 2 § p 3 miljöbalken, att definitionen även gäller vatten som avrinner från samlad bebyggelse, utvidgas området möjligen något. Tanken är dock att begreppet samlad bebyggelse ska avse områden som med nuvarande lagstiftning kräver detaljplan, om den av Regeringen föreslagna ändringen skulle genomföras. Men för vatten som avrinner från områden som inte är detaljplanelagd och inte heller bedöms som samlad bebyggelse utan som tätbebyggelse blir 12 § FMH verkningslös, något som är fallet redan idag eftersom definitionen i 9 kap. 2 § p 3 miljöbalken enligt nu gällande lydelse bara tar sikte på vatten som avleds för avvattnings av mark inom detaljplan.

Övriga förslag

När det gäller departementets bedömning i övrigt har miljöförvaltningen följande synpunkter.

Val av plats

Departementets bedömning: Det finns inget behov av att ändra på reglerna om val av plats i 2 kap 6 § miljöbalken och 7 kap 8 § miljöbalken.

Enligt 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken får ett tillstånd eller en dispens inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Enligt 7 kap. 8 § miljöbalken får beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Departementet bedömer att de skyddsregler som ovanstående regler innebär inte behövs eftersom det finns ett flertal andra bestämmelser i miljöbalken som syftar till att åstadkomma en lämplig markanvändning, bl.a. kravet att det ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, i fråga om en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde (2 kap. 6 § första stycket miljöbalken). Därutöver ska företräde ges för sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (3 kap. 1 § miljöbalken)

Mot den bakgrunden bedömer departementet att det inte finns skäl att ändra på reglerna om val av plats till följd av den tänkta ändringen i fråga om kravet på detaljplan i PBL.

Miljöförvaltningens synpunkter:

Miljöförvaltningen bedömer att de åsyftade reglerna rörande markanvändning och hushållning i 2 och 3 kap. miljöbalken inte ger samma rättsliga innebörd som hittills har varit följden av 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Skälet till den nuvarande regleringen är att skydda kommunens planeringsmonopol. Om Kommunen för ett visst område har beslutat om en detaljplan kan inte en domstol ge tillstånd till en miljöfarlig verksamhet som strider emot detaljplanen. Motsvarande skydd kan behövas för områden med samlad bebyggelse.

Det kan dock med fog invändas att om en kommun väljer att inte besluta om en detaljplan för ett visst område utan istället använder

den enklare formen ”en samlad bebyggelse” har kommunen också gjort ett val att ge området ett svagare skydd än vad det eljest skulle kunnat ha haft. Man riskerar att en domstol eller miljöprövningsdelegation vid tillämpningen av lokaliseringsreglerna i miljöbalken ger tillstånd till en verksamhet som strider mot kommunens intention för användning av ett område som regleras av ”samlad bebyggelse”. Sannolikheten för att en prövningsmyndighet skulle göra en sådan bedömning får anses liten. Det är därför tveksamt om något tillägg behöver göras.

Rätt att hålla djur

Departementets bedömning: ”Regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår, behöver inte utvidgas till att avse även andra områden.”

Förvaltningens synpunkter:

Miljöförvaltningen delar denna bedömning. Den föreskriftsrätt som avses ovan är bestämmelsen i 9 kap. 11 § miljöbalken, se nedan.

”11 § Regeringen får föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår.

Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.”

Bestämmelsen kompletteras med 9 kap 12 § miljöbalken enligt vilken Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som avses i 10 och 11 §§ får meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

I bestämmelsens andra stycke anges att i föreskrifter enligt första stycket får anges att verksamheter som kan medföra olägenheter för människors hälsa inte får bedrivas eller att vissa anläggningar inte får inrättas utan att kommunen har lämnat tillstånd eller en anmälan har gjorts till kommunen.

I likhet med departementet bedömer miljöförvaltningen att 9 kap. 12 § miljöbalken medför rätt för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas

inom område med samlad bebyggelse samt att regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

Vissa regler om gödselstad m m 37 § och hälsoskyddsföreskrifter enligt 40 § 2 p förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Departementets bedömning: I 42 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör begreppet tätbebyggt område ändras till samlad bebyggelse.

I miljöprövningsförordningen bör anges att anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 ska gälla för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter inom samlad bebyggelse. Det bör även anges att anmälningsplikt C och verksamhetskod 26.150 ska gälla för asfaltverk eller olje-grusverk som ställs upp inom samlad bebyggelse.

Miljöförvaltningens synpunkter:

Både 37 § och 40 § p 2 gäller gödselstack eller annat upplag av djurspillning.

I 42 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrivs att om det inom en kommun finns ett tätbebyggt område som inte omfattas av detaljplan får kommunen ändå besluta att bestämmelserna i 37 § och 40 § p 2 – som normalt kräver detaljplan – ska gälla även sådant tätbebyggt område, om det finns särskilda skäl.

Begreppet samlad bebyggelse är, som ovan anförts, ett mer inskränkt begrepp än tätortsbebyggelse. Om det är fråga om en samlad bebyggelse torde denna omständighet ensam innebära att det föreligger särskilda skäl. Departements förslag innebär därför en inskränkning av kommunerna beslutandeträtt. Miljöförvaltningen avstyrker därför de föreslagna ändringar.

När det gäller de föreslagna ändringarna i miljöprövningsförordningen tillstyrker miljöförvaltningen dessa

Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller

En konsekvens av den bristande samordningen i regelverken i fråga om buller som har konstaterats, är att verksamhetsutövare upplever en osäkerhet om förutsättningarna för fortsatt drift och utveckling av verksamheten då bostäder planeras att uppföras i mer bullerutsatta lägen i anslutning till deras verksamheter. Verksamhets-

utövarna kan riskera ökade kostnader genom krav på utredningar och skyddsåtgärder i samband med tillsyn, men även mer långtgående tillsynsingripanden som på sikt kan tvinga verksamheten att begränsa eller till och med flytta sin verksamhet.

Enligt 24 kap. 5 § miljöbalken får tillståndmyndigheten ompröva en miljöfarlig verksamhet när det gäller exempelvis tillåten produktionsmängd eller ett villkor för verksamheten. I bestämmelsen regleras när en sådan omprövning får ske. Enligt första stycket 6 punkten i bestämmelsen får omprövning ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. Bestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken skulle således kunna leda till skärpta krav när bebyggelsen tillåts i mer bullerutsatta lägen efter det att villkoren lagts fast i ett tillståndsbeslut. Av samma skäl skulle också skärpta krav kunna ställas i samband med att verksamhetsutövaren ansöker om nytt tillstånd eller ändringstillstånd då verksamheten förändras.

De lagändringar som riksdagen har beslutat om möjliggör att bostäder kan tillåtas i mer bullerutsatta lägen i anslutning till en verksamhet utan att ansvarig verksamhetsutövare behöver riskera tillsynsingripanden i ett senare skede vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det förutsätts då att nya bostadsbyggnader utformats på sådant sätt att de trots högre bullernivåer utgör en tillfredsställande boendemiljö.

Inom några områden kvarstår dock en viss osäkerhet för verksamhetsutövare även med de lagändringar som riksdagen har beslutat om. Det gäller verksamheter med fastställda tillstånd och villkor om buller, men även verksamheter som planerar att ansöka om tillstånd. I tillstånden fastställs ofta bullernivåer invid den mest bullerutsatta bostadens fasad som verksamhetsutövaren inte får överskrida. I de fall då bostäder har uppförts på en mer bullerutsatt plats, jämfört med vad som var fallet när tillståndet ursprungligen beslutades, kan det därför inte uteslutas att det omprövade, ändrade eller det nya tillståndet leder till krav på ytterligare skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Regeringen anser att det bör övervägas hur verksamhetsutövarnas rättssäkerhet kan skyddas i dessa fall.

Boverket och Naturvårdsverket har med anledning av ett regeringsuppdrag till de båda myndigheterna föreslagit reviderade och samordnade vägledningar avseende industri- och annat verksamhetsbuller (dnr S2013/613 respektive M2013/1738). Parallellt med detta arbete har Socialdepartementet utarbetat nya förslag till

riktvärden för trafikbuller, dvs. buller från väg- och spårtrafik samt flygbuller.

Dessa förslag på nya riktvärden för buller, om de beslutas, tillsammans med de nya reglerna i PBL och miljöbalken, kommer troligen att ge verksamhetsutövarna en större rättssäkerhet genom att såväl planmyndigheten som tillståndsmyndigheten i sin bedömning utgår från det samordnade regelverk som nu föreslås. Förslagen innebär dock inte nödvändigtvis att verksamhetsutövarna inte kan komma att belastas av skyddsåtgärder, begränsningar m.m. i de fall som bostadsbebyggelse har tillåtits på en mer bullerutsatt plats vid den tidpunkt då omprövningen av tillståndet sker i förhållande till vad som gällde när det gällande tillståndet gavs. Tillståndsmyndigheten kan genom en samlad bedömning utifrån miljöbalkens bestämmelser, besluta om skyddsåtgärder, begränsningar m.m. trots att bullret inte överstiger de fastställda riktvärdena.

Departementets förslag: I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten vid prövning av ett nytt eller ändrat tillstånd inte få besluta om villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden om sådana värden anges i planbeskrivningen till den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden och beslutet grundas enbart på förhållanden som är hänförliga till att bostadsbyggnaden har uppförts i enlighet med planen eller lovet. Villkor som innebär strängare krav ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska aldrig få föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

Miljöförvaltningens synpunkter:

Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget.

Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omprövning av befintliga tillstånd och vid ansökan om nytt eller ändrat tillstånd

Departementets förslag: I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten inte få meddela skärpta villkor i ett tillstånd med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken enbart på grund av att det sedan ett tillstånd har getts eller senast ändrats har tillkommit en ny bostad i omgivningen, om bostaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och omgivningsbullret från verksamheten inte överskrider beräknade bullervärden som har angetts i planbeskrivningen till detaljplanen

eller i lovet. Skärpta villkor ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska dock aldrig få föranleda skärpta villkor i fråga om omgivningsbuller.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget.

Straffrihetsbestämmelse bör införas avseende omgivningsbuller

Departementets förslag: Det ska införas ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i de fall en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid mot ett bullervillkor som angetts i ett sådant tillstånd som avses i 29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken. Undantaget ska gälla om byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen och det i planbeskrivningen eller i bygglovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överstiger dessa värden.

Miljöförvaltningens synpunkter: Miljöförvaltningen tillstyrker förslaget

Slutligen

Det kan slutligen konstateras att promemorian inte behandlar frågan om de faktiska bullernivåerna från en verksamhet blir högre vid nybyggda bostäder än vad kommunen antagit i en detaljplan. I sådana fall kan och ska tillsynsmyndigheten (ofta Miljö- och hälsoskyddsnämnden) ingripa mot verksamheten med krav på åtgärder så att bullret minskar till vad som antagits i detaljplanen.

Detsamma gäller om de bostäder som uppförts med stöd av detaljplanen inte ger den bullerdämpning som förutsatts. Om inomhusvärdena överskrids kan och ska tillsynsmyndigheten rikta krav mot fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren beroende på vad som är orsaken till att de angivna värdena överskrids.

Den som bedriver den tillståndsgivna verksamheten kan i sådana fall rikta ersättningskrav mot kommunen (prop. 2013/14:128 sid 59). Det kan få till följd att föreslagna detaljplaner överklagas därför att en tillståndsgiven verksamhet befarar att de av kommunen antagna bullernivåerna inte är tillräckliga. Ett av de mest väsentliga syftena med den nya lagstiftningen riskerar därmed att inte uppfyllas. Nämligen att verksamheter som har ett givet miljötillstånd för sin verksamhet inte ska överklaga en detaljplan

därför att de befarar att planen kan innebära krav på inskränkningar av verksamheten.

Slut

Bilagor

1. Förslag till definition av samlad bebyggelse i 1 kap. 4 § PBL
2. Förslag till lag om ändring i miljöbalken
3. Förslag till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd