



PM 2009:145 RIII (Dnr 001-1173/2009)

Förslag till ny plan- och bygglag samt förslag till ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen ”Förslag till ny plan- och bygglag samt förslag till ändring i anläggningslagen (1973:1149)” överlämnas och åberopas denna protokollmemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Kristina Alvendal anför följande.

Ärendet

En ny plan- och bygglag föreslås på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket de senaste fyra åren har lämnat i olika utredningar och rapporter.

Den nuvarande plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987. Den stora reformen i föreliggande förslag är att plan- och byggprocesserna förenklas. En annan stor ändring är att bestämmelserna i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till plan- och bygglagen samtidigt som flera bestämmelser i plan- och bygglagen flyttas till förordningsnivå.

Avsikten är att en lagrådsremiss ska kunna beslutas i början av hösten och en proposition senare under hösten. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2010.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, trafiknämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden. Eftersom staden inte beviljats förlängd remisstid har stadsbyggnads- och fastighetsroteln begärt kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret anser att de redaktionella förändringar som föreslås i remissen med största sannolikhet kommer att effektivisera tillämpningen av plan- och bygglagen. Ny kapitelindelning leder till en tydligare struktur. Stadsledningskontoret är kritiskt till att samordningen med miljöbalken i och med detta förslag inte är löst vilket riskerar leda till att problemen med dubbla prövningar kvarstår.

Stadsbyggnadskontoret bedömer i ett kontorsyttrande det som realistiskt att ändringarna kan träda i kraft den 1 mars 2010. Kontoret anser att förslaget behöver bearbetas i väsentliga avseenden innan det kan antas. Lagen föreslås få en helt ny kapitelindelning i syfte att uppnå en mer logisk och överskådlig struktur. Kontoret sympati-

serar med detta syfte, men finner att det långt ifrån har uppnåtts. Resultatet har i vissa stycken blivit det motsatta. Stadsbyggnadskontoret är dock mycket positivt till att de tekniska egenskapskraven återförs till PBL. Förslaget innebär inga avsevärda förenklingar av planprocessen. Kontoret har synpunkter och frågor rörande främst samrådsförfarandet. Kontoret är också mycket kritiskt till att samordningen med miljöbalken trots nya ansatser förblir olöst och att de länge påpekade problemen med miljökvalitetsnormernas roll i planeringen inte behandlats alls. Kontoret avstyrker att kraven på bebyggelsen enligt 2 kap ska tillämpas vid både planläggning och bygglovsprövning inom planlagt område, då detta skulle innebära att en byggrätt enligt en lagakraftvunnen detaljplan kan överprövas och utsläckas genom ett bygglovsbeslut. Stadsbyggnadskontoret beklagar att den sammanhållna process som PBL-kommittén föreslog inte genomförs konsekvent och bedömer att de många nya moment som införs kan bli både kostnadsdrivande och svårtillämpade. I många sakfrågor är ingen bedömning möjlig att göra, eftersom innehållet överläts och uppskjuts till regeringsförordning.

Exploateringskontoret framhåller i ett kontorsyttrande att de synpunkter som dåvarande markkontoret och trafikkontoret lämnade 2006 vid remissbehandlingen av PBL-kommitténs slutbetänkande kvarstår. Den alltjämt bestående bristen på samordning mellan PBL och miljöbalken är enligt kontoret så allvarlig att det bör övervägas att låta lagförslaget vila tills bristen eliminerats. Exploateringskontoret är negativt till lagförslaget att nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen ska redovisas i den kommunala översiktsplanen, men ser positivt på att de formella kraven på programsamråd och utställning tas bort i syfte att förenkla och snabba upp planprocessen.

Trafikkontoret hänvisar till stadsbyggnads- och exploateringskontorens svar.

Miljöförvaltningen anser i ett kontorsyttrande att lagen generellt sett fått en bättre struktur som lett till en ökad tydlighet. Förvaltningen vill dock betona att en strävan efter att förenkla tillämpningen av lagen inte får leda till oklarheter i den praktiska användningen. Nuvarande oklarheter angående tillämpningen av miljökvalitetsnormer kvarstår. PBL-kommittén ansåg i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att regleringen avseende miljökvalitetsnormer i PBL (2 kap 1 och 2 §§) är otydlig och ger upphov till tillämpningsproblem. Den möjlighet som finns i miljöbalken att ta hänsyn till s.k. förbättringsoverskott har inte införts. Mot denna bakgrund anser miljöförvaltningen att den översyn som förutskickades i utredningen borde ha inneburit att bestämmelserna angående miljökvalitetsnormer getts samma utformning i PBL som i miljöbalken.

Mina synpunkter

En välfungerande lagstiftning för stadsplanering och byggande är oerhört viktig för såväl Stockholms utveckling som resten av Sveriges. En ny lagstiftning bör vara anpassad att möta de krav som idag ställs och möjliggöra promenadstaden, det vill säga ett tätt, tryggt, miljövänligt och attraktivt byggande. Lagstiftningen bör också förenkla planprocessen samtidigt som det folkliga inflytandet värnas.

I den föreliggande remissen finns ett stort antal förslag till förändringar. Stockholms stad delar de ansatser som finns och ställer sig positiv till den nya kapitelindelning som föreslås för att sortera bestämmelserna i en tydligare och mer genomsynlig struktur. Däremot anser staden att någon egentlig effektivisering inte sker

eftersom det till föreslagna förenklingar genomgående tillförs nya regler. Att utställningen av ett planförslag ersätts med en ungefär lika lång granskningstid bidrar exempelvis knappast till en snabbare planprocess.

Stockholm har storstadens förutsättningar och därmed andra hänsyn att tillgodose än landsortskommunerna. Enligt remissen föreslås fortfarande miljö kvalitetsnormerna vara ett absolut krav enligt PBL, utan möjlighet till avvägning mot andra intressen, vilket försvårar en positiv stadsutveckling. Det finns ansatser till samordning med Miljöbalken, men de är både otillräckliga och otympliga. Problemet med den dubbla prövningen förblir i allt väsentligt olöst, vilket är mycket olyckligt.

Att program enbart ska erfordras när det kan underlätta detaljplanarbetet är positivt men följer egentligen bara den praxis som Stockholms stad redan arbetar efter. Oklarheterna kring plansamråd medför risker för fler onödiga överklaganden. Staden ställer sig positiv till förslaget att den som avser att vidta en åtgärd som kan antas förutsätta en detaljplan ska få ansöka om planbesked. Staden anser också att förslaget om att mildra kraven på planprogram är bra och förutsätter att det är kommunens bedömning av behovet av program som ska vara avgörande.

Staden anser att förslaget när det gäller kommunens skyldigheter i förhållande till ideella miljöföreningar är mycket oklart. Det är inte rimligt att staden i snart sagt alla planärenden ska samråda med och/eller underrätta alla aktuella föreningar som finns i Sverige. Förslaget minskar inte plantiderna och innebär som det ser ut nu att föreningar i Kiruna eller Ystad får rätt att samråda om ärenden som bara rör Stockholm.

Det föreslagna systemet för prövning, kontroll och tillsyn innehåller många och var för sig väl motiverade förslag till förbättringar, men kan sammantaget bli alltför omfattande och komplicerat för att kunna förstås och tillämpas väl och alltför resurskrävande för att till fullo kunna förverkligas genom höjda bygglovsavgifter.

De allmänna intressen som ska beaktas vid främst planläggning, och de särskilda krav på byggnader som ska ställas vid bygglovsprövningen, föreslås att i princip läggas samman och tillämpas vid både planläggning och bygglovsprövning också inom planlagt område. Staden tar avstånd ifrån en sådan förändring eftersom den skulle innebära att en byggrätt enligt en lagakraftvunnen detaljplan kan överprövas och utsläckas genom ett avslagsbeslut på en planenlig bygglovsansökan. Det skulle underminera meningen med planläggningen och äventyra den garanterade byggrätten även i planer där genomförandetiden inte gått ut.

Dagens regler om mindre avvikelser från planbestämmelser föreslås ersättas med ”särskilda skäl” för att medge avvikelser, som ska meddelas i kommande föreskrifter av regeringen. I Byggprocessutredningen föreslogs mindre avvikelser ersättas med ”godtagbar avvikelse” enligt vissa kriterier. Staden ställde sig positiv till denna förändring under förutsättning att dessa kriterier noga preciserades. Mot bakgrund av de stora tolknings- och tillämpningsproblem som begreppet mindre avvikelse inneburit, är det bra att de precisa bestämmelser som kan behövas, får utvecklas i förordnings-text.

Staden är positiv till att bygganmälan avskaffas men ställer sig tveksam till införandet av startbesked. Detta innebär även framgent att ett beviljat bygglov dessvärre inte kommer att innebära lov att bygga, vilket liksom idag riskerar att ge upphov till missförstånd och motsägelsefulla beslut. Staden förordar att en bygglovsansökan ska avgöras genom ett enda beslut, som kan nyanseras med hänsyn till förutsättningarna. Enligt förslaget ska stadsbyggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att arbetena får påbörjas, om åtgärderna kan antas komma att uppfylla de krav som enligt den-

na lag eller andra författningar gäller för åtgärderna. Staden avstyrker denna formulering eftersom ingen gräns sätts för vilka författningar som kan komma ifråga.

Sammantaget är Stockholms stad positiv till flera av de förslag som gör plan- och byggprocesserna mer genomskinliga och effektiva. Samtidigt konstaterar staden att det i den föreliggande remissen föreslås flera nya regleringar som knappast medverkar till regeringens målsättning med reformen, nämligen att förenkla plan- och byggprocesserna. Dessutom saknar staden ett förhållningssätt som tar hänsyn till storstadens speciella förutsättningar, framförallt när det gäller buller.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen ”Förslag till ny plan- och bygglag samt förslag till ändring i anläggningslagen (1973:1149)” överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 19 augusti 2009

KRISTINA ALVENDAL

Bilaga

Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149) - sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Det antecknades till förteckningen att vänsterpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

Det antecknades till protokollet att vänsterpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

En ny plan- och bygglag föreslås på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket de senaste fyra åren har lämnat i olika utredningar och rapporter.

Den nuvarande plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987. Den stora reformen i föreliggande förslag är att plan- och byggprocesserna förenklas. En annan stor ändring är att bestämmelserna i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till plan- och bygglagen samtidigt som flera bestämmelser i plan- och bygglagen flyttas till förordningsnivå.

Avsikten är att en lagrådsremiss ska kunna beslutas i början av hösten och en proposition senare under hösten. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2010.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, trafiknämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden. Eftersom staden inte beviljats förlängd remisstid har stadsbyggnads- och fastighetsroteln begärt kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

En ny plan- och bygglag föreslås på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket, de senaste fyra åren har lämnat i olika utredningar och rapporter.

De redaktionella förändringar som föreslås i remissen kommer med största sannolikhet effektivisera tillämpningen av plan- och bygglagen. Ny kapitelindelning leder till en tydligare struktur. Stadsledningskontoret är kritiskt till att samordningen med miljöbalken i och med detta förslag inte är löst vilket riskerar leda till att problemen med dubbla prövningar kvarstår.

Bakgrund

Den nuvarande plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987. Införandet av lagen 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. De senaste fyra åren har i första hand PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket i olika utredningar och rapporter föreslagit över 250 ändringar i plan- och bygglagen. Det är dessa förslag som ligger till grund för behovet att nu ändra i plan- och bygglagen. Syftet med den nya lagen är i första hand att förenkla och förtydliga bestämmelserna i plan- och bygglagen. Reformerna för detta har tidigare remitterats.

Ärendet

En ny plan- och bygglag föreslås på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket, de senaste fyra åren har lämnat i olika utredningar och rapporter. Syftet med remissen är att komplettera tidigare remisser med förslag till utformning av den nya lagen eftersom förslaget till ny lag skiljer sig förhål-

landevis markant, i första hand redaktionellt, från de av utredningarna lämnade förslagen. Samtidigt föreslås att bestämmelserna i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till plan- och bygglagen. För att sortera bestämmelserna i en tydligare struktur föreslås en helt ny kapitelindelning.

Flertalet förslag från tidigare utredningar återfinns i den aktuella remissen. Bland annat återfinns förslaget om att miljö kvalitetsnormerna ska vara ett absolut krav enligt PBL, utan möjlighet till avvägning mot andra intressen. Ett utökad samrådsförfarande som öppnar upp för fler sakägare är också ett förslag som härstammar från tidigare utredningar.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom staben på stadsledningskontoret. Samråd har skett med juridiska avdelningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Arbetet med att reformera plan- och bygglagen har pågått under flera år. Stadsledningskontoret har tidigare lämnat synpunkter bland annat på remissen från miljödepartementet ”Remiss om tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen – uppdragsredovisning från Boverket, i samverkan med länsstyrelserna.” (dnr: 001-3703/2007).

Stadsledningskontoret finner att det remitterade lagförslaget innehåller många och delvis stora ändringar, både i sak och redaktionellt. De flesta förändringar i sak är kända från tidigare utredningar. Förenklingar och effektiviseringar förekommer i förslaget till ny lagstiftning. En helt ny kapitelindelning föreslås med motiveringen att sortera bestämmelserna i en tydligare struktur. Stadsledningskontoret anser visserligen att den nya kapitelindelningen blir mer strukturerad men ifrågasätter dock uppdelningen av bygglovskraven mellan kapitel 2 och 8.

En nyhet i remissen från Miljödepartementet är att bestämmelserna i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till plan- och bygglagen vilket är positivt för överskådligheten och begripligheten av regelverket.

Stadsledningskontoret anser att i arbetet med att utveckla Stockholm är det viktigt med en tydlig och enkel lagstiftning som medger ett tätt, miljövänligt och attraktivt byggande. Stockholm har storstadens förutsättningar och därmed andra hänsyn att tillgodose än landsortskommunerna. Enligt remissen föreslås fortfarande miljö kvalitetsnormerna vara ett absolut krav enligt PBL, utan möjlighet till avvägning mot andra intressen, vilket försvårar en positiv stadsutveckling. Det finns ansatser till samordning med Miljöbalken, men de är både otillräckliga och otympliga. Problemet med den dubbla prövningen förblir allt väsentligt olöst, vilket är mycket olyckligt.

Beträffande planprocessen föreslår Miljödepartementet att samråd ska ske med bland annat dem som har ett väsentligt intresse av förslaget och begär att få delta. Förslaget härstammar från tidigare utredningar och leder till en vidgad sakägarkrets med risk för att planarbetet försenas genom att fler yttranden ska inväntas och utvärderas. Även det utökade samråds- och underrättelsekraven för vissa föreningar är oklart i fråga om räckvidd och konsekvenser. Stockholms stads utökade arbetsinsatser måste stå i rimlig proportion till nyttan av föreningarnas medverkan.

Stadsledningskontoret är även kritiskt till att startbesked i många fall föreslås krävas efter ett bygglovsbeslut. Det innebär att ett beviljat bygglov inte heller i fortsättningen kommer att innebära lov att bygga. Det kan ge upphov till missförstånd och motsägelsefulla beslut. Stadsledningskontoret förordar PBL-kommitténs förslag till lösning nämligen att en bygglovsansökan ska avgöras genom ett enda beslut, som kan nyanseras med hänsyn till förutsättningarna.

Stadsledningskontoret anser vidare att det är anmärkningsvärt att en fullständig konsekvensutredning utlovas efter sommaren, vilket således inte kommer remissinstansernas granskning till godo.

Stadsledningskontorets bedömning är att de redaktionella förändringarna i huvudsak kommer att leda en mer effektiv plan- och bygglag, vilket ligger väl i linje med regeringens satsningar på regelförenklingar. Dessutom har kommunfullmäktige beslutat att staden ska arbeta för att förkorta tidsåtgången i plan- och byggprocessen samt att verka för att renodla

ansvaret för olika områden inom de tekniska förvaltningarna. En mer effektiv lagstiftning kan komplettera stadens interna arbete inom detta område och bidra till kortare handläggningstider samt bättre service till medborgarna och näringslivet i Stockholm. Dock återfinns många förslag från tidigare utredningar i det aktuella lagförslaget som Stockholms stad anser försvåra stadsutvecklingen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 juli 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Miljödepartementet har till Stockholms stad remitterat ett förslag till ny plan- och bygglag (PBL), med så omfattande ändringar och så kort remisstid att kontoret endast hinner avge ett kontorsyttrande till stadsbyggnadsroteln som underlag för beslut av kommunstyrelsen. Förändringarna avses träda i kraft den 1 mars 2010, vilket kontoret bedömer som orealistiskt. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget behöver bearbetas i väsentliga avseenden innan det kan antas. Lagen föreslås få en helt ny kapitelindelning i syfte att uppnå en mer logisk och överskådlig struktur. Kontoret sympatiserar med detta syfte, men finner att det långt ifrån har uppnåtts. Resultatet har i vissa stycken blivit det motsatta. Kontoret är dock mycket positivt till att de tekniska egenskapskraven återförs till PBL. Innehållsligt innebär förslagen både förenklingar och effektiviseringar, men också kostnadsdrivande ändringar och ökade krav på både byggherrar och byggnadsnämnder.

Förslaget innebär inga avsevärda förenklingar av planprocessen. Kontoret ställer sig inte avvisande till de förändringar som föreslås, bl.a. avseende planbesked i dess nu föreslagna utformning, men har synpunkter och frågor rörande främst samrådsförfarandet. Kontoret är mycket kritiskt till att samordningen med miljöbalken trots nya ansatser förblir olöst, och att de länge påpekade problemen med miljökvalitetsnormernas roll i planeringen inte behandlats alls.

Kontoret avstyrker att kraven på bebyggelsen enligt 2 kap, ska tillämpas vid både planläggning och bygglovsprövning inom planlagt område, vilket härrör från ett förslag från PBL-kommittén, som kontoret ställde sig mycket negativt till i remissvaret på den utredningen och har fortsatta invändningar emot.

Förändringen skulle innebära att en bygggrätt enligt en lagakraftvunnen detaljplan kan överprövas och utsläckas genom ett bygglovsbeslut. Det skulle underminera meningen med planläggning och äventyra den garanterade bygggrätten även innan genomförandetiden löpt ut. Vidare ökas möjligheterna att överklaga samma fråga flera gånger.

På byggsidan är kontoret positivt till att bygganmälan avskaffas, KA-rollen förstärks, kontroll och tillsyn förtydligas, och tillgänglighetskraven ska prövas i bygglovet. Kontoret beklagar dock att den sammanhållna process som PBL-kommittén föreslog inte genomförs konsekvent, och bedömer att de många nya moment som införs i huvudsak enligt Byggprocessutredningens förslag sammantaget kan bli alltför både kostnadsdrivande och svårtillämpade. I många sakfrågor är ingen bedömning möjlig att göra, eftersom innehållet överläts och uppskjuts till regeringsförordning, vilket kontoret ändå ser positivt på. I övrigt är kontoret främst positivt till att möjligheterna att avgiftsfinansiera både plan- och tillsynsarbetet utökas, och att en byggsanktionsavgift införs och ersätter de tre nuvarande.

Bakgrund

Miljödepartementet har till Stockholms stad och ett knappt 70-tal andra instanser remitterat ett förslag till ny plan- och bygglag med begäran om svar senast den 19 augusti, Stadsbyggnadskontoret har uppdragits att avge ett kontorsyttrande till stadsbyggnadsroteln senast den 8 juli. Till grund för ändringsförslagen ligger utredningar och rapporter från främst PBL-

kommittén (SOU 2005:77) och Byggprocessutredningen (SOU 2008:68), som stadsbyggnadskontoret och nämnden tidigare yttrat sig om (Dnr 2005-18755-50 resp. 2008-13795-50).

Nedan redovisas kontorets bedömning av förslagen, med tonvikt på de väsentliga ändringar som bedöms kunna få särskilt stor betydelse och de viktiga frågor som ännu återstår att lösa.

Kontorets bedömning

Remissen

Till underlag för remissyttrandet ligger endast förslagen till nya lagtexter, helt utan motiveringar och författningskommentarer, utöver en kort, sammanfattande promemoria. I denna hänvisas till att förslagen är kända från tidigare utredningar enligt ovan, men mycket har hänt sedan dess och många förslag är helt nya, och hela strukturen är omgjord.

I underlaget förekommer även brister och motsägelser, som inte helt försvunnit i den reviderade version som sänts ut i efterhand. Detta är olyckligt, liksom den mycket korta remisstiden. Enligt remissen föreslås förändringarna träda i kraft den 1 mars 2010, vilket kontoret med hänsyn till det omfattande behovet av bearbetningar bedömer som orealistiskt.

Väsentliga ändringar och viktiga frågor

1. Helheten

Form och struktur

En helt ny kapitelindelning föreslås i en vällovlig men inte helt övertygande ansats att sortera bestämmelserna i en tydligare och mer genomsynlig struktur. Bestämmelserna har uppdaterats i fler paragrafer, och hänvisningarna mellan dessa är många och ibland svåra att överblicka. Begreppsfloran har inte strukturerats, nya eller nygamla begrepp har införts vid sidan av de befintliga. Ett exempel är att begreppet ”estetiskt tilltalande” har kompletterats med ”god form-, färg och materialverkan”. Ett annat är att begreppet ”mindre avvikelse” utgår, men ska omvandlas till ”särskilda skäl” i regeringsföreskrift om bygglov, och återkommer som ”liten avvikelse” rörande marklov, och ”små avvikelser” rörande allmänna platser.

Flera begrepp definieras direkt i lagtexten, men skulle lättare och utförligare kunna göras i förordningstext. Andra viktiga begrepp definieras inte, t.ex. anläggning, och andra används inte konsekvent, t. ex. ändring/ombyggnad och byggnad/byggnadsverk.

En tydlig ny tendens i lagförslaget är att omvandla lagbestämmelser till regeringsföreskrifter. Det innebär att lagtexten förenklas och att bestämmelserna kan preciseras längre och bättre i särskilda förordningar. Det gör det även enklare och snabbare att ändra regelverket efter nya förutsättningar, vilket kan vara positivt för anpassningen till samhällsutvecklingen, men negativt för rättstryggheten av ett stabilt regelverk. Kontoret anser att fördelarna rent lagtekniskt överväger, men konstaterar att många viktiga frågor nu skjuts på framtiden, dessutom med ett i många fall helt öppet mandat för regeringen, vilket kontoret finner otillfredsställande. Lagen måste ge grunder och ramar för tillämpningsföreskrifter. Ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering är dock främst en politisk/ideologisk fråga med grundlagsanknytning, som kontoret inte har några synpunkter på.

2. Samhällskraven

Struktur

De kvalitetskrav samhället ställer på bebyggelsen är i dagens bygglagstiftning delade i tre grupper:

1. Allmänna intressen som ska beaktas främst vid planläggning,
2. Krav på byggnader vid prövning av bygglov, och
3. Tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, som ska kontrolleras av byggherren un-

der tillsyn av byggnadsnämnden.

Nu föreslås en indelning i två grupper som enligt kontorets uppfattning blir mer otydlig:

A. Allmänna och enskilda intressen som ska beaktas, och utformningskrav som ska tillämpas vid både planläggning och bygglovsprövning,

B. Krav påbyggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser, som i fråga om en paragraf (förslaget 8 kap 1 § vissa krav på byggnader) ska tillämpas vid bygglovsprövningen, medan övriga 22 paragrafer ska ligga till grund för tekniskt samråd, fastställande av kontrollplan, startbesked m.m.

Problemen med sammanläggning av kriterierna för planläggning och bygglovsprövning enligt punkt A är att i princip samma frågor kan ligga till grund för prövningen vid såväl detaljplan som bygglov. Det innebär en risk att detaljplanens byggrätt urholkas och att en fastighetsägare inte ens under planens genomförandetid har någon garanti för att byggrätten får utnyttjas. Detta kommenteras vidare i avsnitt Byggprocessen nedan.

Det finns även problem med hur olika krav sammanförts enligt punkt B ovan. Ett problem är att förslaget innebär att tillgängligheten på tomtmark inte längre kommer att prövas vid bygglov. Kraven på tomter och allmänna platser, som idag återfinns i 3 kap. och ska ingå i bygglovsprövningen, förs på oklar och ologisk grund ihop med de tekniska egenskapskraven i kap. 8, och hamnar därmed utanför bygglovsprövningen. Medan tillgänglighetskravet på byggnader återinförs i bygglovsprövningen, så kommer sålunda motsvarande krav på tomter att tas upp först i ett senare skede, i anslutning till tekniskt samråd och startbesked. Det här kan kontoret inte uppfatta som annat än ett misstag, som behöver rättas till.

3. Planprocessen

Allmänt - ingen effektivisering av planprocessen

Förslaget medför, såvitt kontoret kan utläsa, ingen egentlig effektivisering av detaljplaneprocessen. Att utställningen av ett planförslag ersätts med en ungefär lika lång granskningstid bidrar knappast till en snabbare planprocess. Förslaget att program enbart erfordras när det kan underlätta detaljplanearbetet är bra, men innebär ingen stor förändring jämfört med praxis. I Stockholm hanteras redan nu de flesta detaljplaner utan program. Förslaget innebär oklarheter beträffande plansamråd, vilket medför risker för fler onödiga överklaganden.

Planbesked

Enligt förslaget får den som avser att vidta en åtgärd som kan antas förutsätta en detaljplan ansöka om planbesked hos kommunen. Stadsbyggnadskontoret anförde kritik mot förslaget när det först framlades av Byggprocessutredningen, men därefter har en positiv bearbetning skett, så att förslaget nu i huvudsak kan tillstyrkas.

Kontoret förutsätter dock att den som begär planbesked, dvs. som ”avser att vidta en åtgärd” också ska ha rimlig rådighet över möjligheterna att genomföra den aktuella åtgärden, för att kunna begära ett planbesked. Det innebär främst att markägaren har lämnat sitt samtycke. Det bör vara upp till den sökande att inhämta och styrka ett sådant samtycke i samband med begäran om planbesked. Om markägaren inte lämnat sitt samtycke bör detta vara ett skäl för att kommunen inte ska påbörja ett planläggningsarbete. En detaljplan som markägaren motsätter sig saknar i allmänhet förutsättningar att genomföras.

Program

Förslaget mildrar kraven på planprogram och anger att om det behövs för att underlätta planarbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program. Kontoret anser förslaget bra och ser positivt på att behovet av program ska kunna bedömas

med hänsyn till förutsättningarna i enskilda fall, och förutsätter att det är kommunens bedömning av behovet av program som ska vara avgörande. Endast i mycket speciella fall bör en sakägare i ett överklagande kunna få stöd för att ett program skulle ha underlättat planarbetet och därigenom få kommunens beslut om en detaljplan upphävt.

Kontoret noterar som positivt också att lagförslaget inte innehåller något krav på särskilt samråd om program. Det möjliggör att samrådsprocessen kan utformas mer flexibelt och integreras bättre i planarbetet.

Plansamråd

Av förslaget 5 kap. 11 § framgår att kommunen, liksom tidigare, ska samråda med bl.a. länsstyrelsen, andra myndigheter, sakägare och andra berörda om ett förslag till detaljplan.

När det gäller kända sakägare, bostadsrättshavare, boende som berörs m.fl. är det, enligt förslaget, tillräckligt ”att kommunen ger tillfälle till samråd och samråder med dem som begär att få delta i samrådet.” Innnebär det sista ledet i citatet att det blir obligatoriskt för kommunen att samråda med dem som begär att få delta i samrådet? Kontoret vill i så fall framhålla att ändringen av samrådskravet inte får innebära att kommunens ansvar utvidgas till en skyldighet att invänta försenade yttranden eller att med alla medel se till att synpunkter inhämtas. Ett sådant synsätt riskerar att kraftigt förlänga samrådstiden och därmed planarbetet. Liksom tidigare bör det vara tillräckligt att alla ges möjlighet att delta i samråd.

Samråd med ideella miljöföreningar

Enligt förslaget 13 kap. 6 § har en ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga ett beslut om en detaljplan som kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för vissa i 4 kap. 34 § uppräknade åtgärder. Den utpekade bestämmelsen i miljöbalken avser ideella föreningar som har till ändamål att tillvara naturskydds- eller miljöintressen. Föreningen ska ha bedrivit sin verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2000 medlemmar.

Enligt den föreslagna 5 kap. 11 § ska kommunen, såsom förslaget får förstås, ge ovan angivna föreningar tillfälle till samråd. Av 5 kap. 15 § framgår vidare att kommunen i fråga om enkla planer ska underrätta föreningarna om samråd. Av 5 kap. 20 § framgår slutligen att kommunen ska sända ett meddelande till föreningarna om innehållet i kungörelser om förslag till detaljplan. Detta är en väsentligt utökad samråds- och underrättelseplikt, som är en nyhet i förhållande till gällande rätt. Förslaget är emellertid svårtolkat och oklart formulerat, vilket kan medföra många onödiga överklaganden.

Av 12 § plan och byggförordningen (1987:383) följer att det är kommunen som bedömer om genomförandet av en detaljplan, som avser de i PBL särskilt uppräknade verksamheterna eller åtgärderna, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Stadsbyggnadskontoret konstaterar att 16 kap. 13 § miljöbalken avser alla i Sverige verk samma miljöföreningar som uppfyller de i bestämmelsen angivna kraven. Enligt förslaget ska kommunen alltså samråda med och på olika sätt underrätta dessa föreningar om vissa planförslag. Några krav på att föreningen är känd för kommunen, att den har lokal anknytning eller att dess verksamhetsområde har någon relevans för ett planförslaget finns inte. Förslaget väcker en rad frågor.

1. De utökade samråds- och underrättelsekraven gäller för sådana föreningar som har rätt att överklaga planbeslut. Gäller kraven generellt i förhållande till alla dessa föreningar för alla planärenden? Fyller kraven endast planärenden där kommunen bedömer att en förening kommer att få klagorätt, dvs. planer som innehåller någon av de i 4 kap. 34 § särskilt uppräknade projekten och som därtill kan antas medföra en betydande miljöpåverkan? Mot den sistnämnda tolkningen talar att föreningarna enligt 5 kap. 15 § ska underrättas även om enkla planer. Planer som handläggs med enkelt förfarande medför ju definitionsmässigt aldrig någon betydande miljöpåverkan (jfr Förordningsmotiv 2005:2 s. 18).

2. Det är kommunen som ska bedöma om en detaljplan innehåller någon av de i 4 kap. 34 § särskilt uppräknade projekten, t.ex. ett projekt för sammanhållen bebyggelse. Det är vidare kommunen som ska bedöma om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Båda bedömningarna avser vaga och vida begrepp. Det är inte otroligt att kommunen och en förening som uppfyller kraven i miljöbalken gör olika bedömningar i dessa frågor. Kan en behörig förening överklaga en plan som kommunen bedömt inte uppfyller de två rekvisiten med hänvisning till att kommunen gjort fel bedömning? Kan kommunens beslut att anta planen upphävas på den grunden? Är det en sådan rätt att överklaga som avses i 5 kap. 11 §?

3. Hur ska kommunen veta vilka ideella föreningar som uppfyller bestämmelsernas krav? Förväntas kommunerna bedriva någon slags uppsökande verksamhet bland miljöföreningar i hela landet? Eller har regeringen, Naturvårdsverket eller någon annan statlig myndighet en ständigt uppdaterad lista över alla föreningar som uppfyller kraven?

Kontoret anser sålunda att förslaget när det gäller kommunens skyldigheter i förhållande till ideella miljöföreningar är mycket oklart. Syftar förslaget till att kommunen i snart sagt alla planärenden ska samråda med och/eller underrätta alla de aktuella föreningarna? Kontoret avstyrker bestämt ett sådant synsätt. Det är exempelvis inte rimligt att samråd om en detaljplan för nya byggnader i en Stockholmsförort ska ske med en miljöorganisation, vars syfte är att värna fågellivet i Skåne. Förslaget medverkar knappast till regeringens målsättning med reformen, nämligen att förenkla plan- och byggprocesserna. Kommunens utökade arbetsinsatser måste sammanfattningsvis stå i rimlig proportion till nyttan av miljöföreningarnas deltagande i planärenden.

Miljö kvalitetsnormernas koppling till PBL

Stadsbyggnadskontoret har under många år och i ett flertal yttranden till regeringen framhållit den bristande kopplingen mellan PBL och miljöbalken. I första hand har kontorets kritik gällt tillämpningen av riktvärden för trafikbuller samt miljö kvalitetsnormernas koppling till PBL. Kontoret konstaterar att regeringen i förslaget till ny PBL visserligen gjort ansatser i riktning mot att bättre samordna PBL och miljöbalken. De väsentliga samordningsfrågorna har dock fortfarande inte lösts. I första hand gäller detta miljö kvalitetsnormernas koppling till PBL. Enligt den föreslagna 2 kap. 10 § får sålunda planläggning och annan prövning enligt lagen inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Förslaget innebär att regleringen av miljö kvalitetsnormer i PBL förblir oförändrad.

I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande konstaterades att tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i PBL medfört stora osäkerheter (SOU 2005:59 s. 124-125). Hur långtgående krav ska exempelvis ställas på bebyggelse för att möta normerna? Hur ska olika typer av effekter som planer kan medföra beaktas? Kommittén framhöll också att reglerna är skarpa och sätter definitiva stopp men att kunskapen om hur olika projekt påverkar normerna ofta är ofullständiga. Hur mycket trafik genereras exempelvis av en viss anläggning och hur påverkas luftventilationen av byggnaders utformning? Hur ska osäkerheter i beräkningar och förändrade förhållanden beaktas? I betänkandet konstaterades vidare att konflikter mellan olika normer eller riktlinjer ibland uppkommer i de större städerna. Så kan ske t.ex. om man genom att bygga kontor mot hårt trafikerade vägar vill skapa skärmar som skyddar den bakomliggande miljön mot buller. Dessa byggnader kan då minska ventilationen på vägen vilket ökar risken för höga partikelhalter.

Miljöbalkskommittén drar bl.a. följande slutsatser:

”Planering och planläggning är långsiktiga processer där förutsättningarna behöver vara

klara från början. Om många frågor måste prövas i domstolar kan planläggningen bli väldigt långdragen och därmed dyr. Risken finns att angelägna projekt inte blir av. Det finns också en risk att små och medelstora företag missgynnas eftersom många projekt kan kräva omfattande utredningar och redovisningar i detalj redan på ett tidigt stadium; detta kan vara svårt för mindre entreprenörer att genomföra.”

PBL-kommittén framhöll att regleringen avseende miljö kvalitetsnormer i PBL är otydlig och ger upphov till tillämpningsproblem och därmed också till en rättsosäkerhet när det gäller enskilda projekt (SOU 2005:77 s. 338). Det är därför angeläget med en översyn av behovet av en ändrad reglering. En sådan översyn borde, enligt kommittén, ske snarast. Regeringen har i propositionen (2006/07:77) Ny instansordning för PBL-ärenden uttalat att den avser att skyndsamt låta utreda behovet av ändrad reglering av miljö kvalitetsnormer enligt PBL (s. 9). Regeringens åtagande upprepades i propositionen (2006/07:122) Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (s. 25).

Stadsbyggnadskontoret instämmer i Miljöbalkskommitténs beskrivning av problemen vid tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i PBL. Kontoret delar också kommitténs bedömning när det gäller behovet av tydliga regler som går att tillämpa i planeringen. Kontoret beklagar därför att regeringens löfte om att snabbutreda kopplingen mellan miljö kvalitetsnormer och PBL inte har infriats.

Enligt kontorets uppfattning är bebyggelseplanering inte ett effektivt sätt att bekämpa föroreningar. Regleringen av föroreningarna ligger utanför PBL:s räckvidd. Huruvida en norm kommer att överträdas eller inte avgörs sålunda inte med en detaljplan, utan genom andra beslut.

Bestämmelsen om miljö kvalitetsnormer i PBL är, som Miljöbalkskommittén framhållit, utformad som en definitiv stoppregel. I praktiken har det visat sig svårt att tillämpa regeln så. Stockholms stad har antagit två detaljplaner där bestämmelsens räckvidd prövats av såväl regeringen som Regeringsrätten. De två planerna avsåg trafikleden Norra Länken respektive nybostadsbebyggelse vid Hornstull. Enligt utredningarna som togs fram under planarbetet medverkade båda planer på olika sätt till att miljö kvalitetsnormer skulle komma att överträdas. Trots detta fastställdes stadens beslut att anta planerna. Av regeringens och regeringsrättens avgöranden om Norra Länken framgår att principen om förbättringsöverskott i 16 kap. 5 § miljöbalken är tillämplig även vid prövning enligt PBL. Vidare framgår att osäkerheter i prognoser och beräkningar måste beaktas. Även det faktum att många faktorer inverkar på nivåerna, bl.a. vilka åtgärder som vidtas, ska tillmätas betydelse. Om det visar sig att överskridanden fortfarande sker när planen genomförts kan detta lösas genom åtgärder som inte behöver regleras i detaljplanen. I avgörandena om Hornstull framgår slutligen att en detaljplan som endast marginellt medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds får antas.

Stadsbyggnadskontoret anser att den mer nyanserade syn på miljö kvalitetsnormer som regeringen och Regeringsrätten gett uttryck för i ovan redovisade rättsfall ska införlivas i PBL. Karaktären av stoppregel måste tas bort. Frågorna måste lösas i samband med lagstiftningsarbetet och inte avgöras från fall till fall i domstol. Annars kvarstår osäkerheten och behovet av transparenta och förutsägbara regler uppfylls inte.

4. Byggprocessen

Allmänt

De flesta förslagen kommer från Byggprocessutredningen och kommenterades så här i kontorets sammanfattning, som kan gälla även nu: ”Det föreslagna systemet för prövning, kontroll och tillsyn innehåller många och var för sig väl motiverade förslag till förbättringar, men kan sammantaget bli alltför omfattande och komplicerat för att kunna förstås och tillämpas väl, och alltför resurskrävande för att till fullo kunna förverkligas genom höjda bygglövsavgifter.”

Förslaget innebär en mängd ny formalia i byggprocessen med anmälningsplikt, startbe-

sked, pliktbesked, villkorsbesked, ingripandebesked, byggplatsbesök, slutsamråd och obligatoriska slutbesked. Kontoret ifrågasätter nyttan av detta och efterlyser ett enklare system.

Bygglovsprövning av detaljplanen

De allmänna intressen som enligt PBL 2 kap. ska beaktas vid främst planläggning, och de särskilda krav på byggnader m.m. som enligt nuvarande PBL 3 kap. ska ställas vid bygglovsprövningen, föreslås att i princip läggas samman och tillämpas vid både planläggning och bygglovsprövning också inom planlagt område. Förslaget kommer från PBL-kommittén och bemöttes mycket kritiskt av kontoret i yttrandet över den utredningen:

”Lokaliserings- och utformningskraven i 2 kap. ska uppfyllas i de delar som inte prövats i detaljplan eller områdesbestämmelser. PBL-kommittén ser detta som en förstärkt bygglovsprövning. Den förstärkta bygglovsprövningen uppges innebära att samhällets krav på lämplig lokalisering, placering och utformning ska hävdas med samma styrka vid bygglovsprövningen oavsett om kraven har eller inte har reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget innehåller motsägelser i detta när man samtidigt skriver att gällande byggrätt inte får försämrats och förekommande utformnings- eller skyddsbestämmelser inte skärpas vid bygglovsprövningen. Stadsbyggnadskontoret kan inte göra annat än att tolka förslaget på så sätt att gällande byggrätt inte blir något värd i de fall detaljplanen saknar bestämmelser i alla de frågor som avses regleras i 2 kap., vilket torde vara fallet i de flesta bygglovsärenden som skall handläggas med stöd av alla detaljplaner där förutsättningarna förändrats sedan planen upprättades.

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

Kontoret har inte ändrat uppfattning. Förändringen skulle innebära att en byggrätt enligt en lagkraftvunnen detaljplan kan överprövas och utsläckas genom ett avslagsbeslut på en planlig bygglovsansökan. Det skulle underminera meningen med planläggningen och äventyra den garanterade byggrätten även i planer där genomförandetiden inte gått ut.

Förändringen skulle också innebära ett utökat arbete vid bygglovsprövningen. Bestämmelserna i det utökade 2 kap. föreslås bara tillämpas i de delar som inte har prövats i detaljplan eller områdesbestämmelser, men i äldre planer med knappa bestämmelser kan prövningen bli mycket omfattande. Vid nya detaljplaner kan det också leda till omfattande utredningar om någon part hävdar att förutsättningarna ändrats sedan planen upprättades eller att planarbetet inte tillräckligt beaktat något förhållande. Risken att samma frågor kan överklagas både vid detaljplan och bygglov ökar.

Detaljplanens syfte är enligt förarbetena till PBL att lägga grunden för en rationell bygglovshantering. Detta undermineras helt av den föreslagna förändringen.

Komplexa utformningskrav

PBL-kommittén föreslog att utformningskraven skulle förtydligas genom att det vidlyftiga begreppet ”estetiskt tilltalande” ersattes av det mer konkreta kravet på en god form-, färg- och materialverkan”. Nu har man valt att behålla bådadera, ihop med det traditionella kravet på lämplighet med hänsyn till stads- och landskapsbilden och natur- och kulturvärdena på

platsen. Enligt kontorets bedömning medför det att utformningskraven blir mer otydliga, särskilt som de komplexa kraven ska tillämpas vid både planläggning och bygglovsprövning.

Färre planstridiga hus

Bygglov för planenliga åtgärder på byggnader som redan i utgångsläget är planstridiga underlättas i många fall genom att avvikelser kan accepteras om de tidigare prövats genom bygglovsbeslut inte bara med stöd av PBL utan också äldre bestämmelser. Denna förändring är mycket positiv och kan få stor betydelse i Stockholm, där många byggnader tillkommit genom äldre dispenser, som ofta varit till hinder även för planenliga förändringar. Tyvärr kommer problemet att bestå i de fall de föreslagna åtgärderna inte är planenliga, ty då ska liksom idag en samlad bedömning göras av alla befintliga och tillkommande avvikelser. Det vore naturligtvis möjligt och kanske också önskvärt att lätta även på den bestämmelsen, så att en samlad bedömning endast ska göras av de avvikelser som tillkommer om den befintliga avvikelserna tidigare godtagits.

Att prövningen ska omfatta även äldre beslut kan innebära ett merarbete för byggnadsnämnden, men det väger givetvis lätt mot att annars behöva göra en planändring eller avslå ansökan. Hur avvikelser ska bedömas i framtiden är dock en helt öppen fråga, som överläts till regeringen.

Mindre avvikelse slopas

Dagens regler om mindre avvikelse från planbestämmelser ersätts med ”särskilda skäl” för att medge avvikelser, som ska meddelas i föreskrift av regeringen. I Byggprocessutredningen föreslogs mindre avvikelse ersättas med ”godtagbar avvikelse” enligt vissa kriterier. Kontoret ställde sig positivt till denna förändring, under förutsättning att dessa kriterier nogt preciserades. Och mot bakgrunden av de stora tolknings- och tillämpningsproblem som begreppet mindre avvikelse inneburit, är det kanske bäst att de precisa bestämmelser som kan behövas, får utvecklas i förordningstext.

Kontoret är positivt till förslaget. Det får antas att utrymmet för avvikelser kommer att utvidgas i förhållande till dagens rättspraxis. Den blivande förordningen behöver utformas med hänsyn till att frågan har stor betydelse för detaljplanens status, möjligheterna till insyn när byggnadsförändringar förbereds och samtidigt är väsentlig för en smidig byggprocess.

Byggnämnan avskaffas – nästan

Byggnämnan avskaffas, vilket har föreslagits av båda de underliggande utredningarna och kommenterats mycket positivt i kontorets tidigare yttranden. Ett av de främsta motiven för att återgå till en sammanhållen process är att byggherren inte ska behöva hålla reda på vad som är lov- eller anmälningspliktigt, utan bara ha en ingång till myndighetens prövning och tillsyn. Det är därför mycket beklagligt att förslaget inte är konsekvent på den här punkten, utan kvarlämnar en ny form anmälningsplikt vid sidan av bygglovsplikten. En anmälningsplikt som till både form och innehåll är helt obekant, eftersom detta överläts till kommande förordningar.

Om motivet är att anmälningarna ska gälla enkla åtgärder och handläggas snabbt och enkelt, kan detta bättre åstadkommas inom ramen för en sammanhållen bygglovshantering genom en anpassad både lovplikt och lovprövning.

Startbesked införs

Ett motiv för att avskaffa byggnämnan som var viktigt för PBL-kommittén, men inte lika viktigt för Byggprocessutredningen, var att byggherren ska kunna få ett samlat beslut som resultat av prövningsprocessen. Därmed skulle man komma ifrån dagens problem med motsägelsefulla beslut: Ja, bygglov måste beviljas, men nej, det kan inte utnyttjas därför att viktiga samhällskrav inte kan uppfyllas.

Kontoret konstaterar att det nu framlagda förslaget, som bygger på Byggprocessutredningen, tyvärr inte förändrar den situationen, eftersom beslutet om bygglov som regel ska

följas upp genom ett separat beslut om startbesked. Därmed kommer ett beviljat bygglov inte heller i fortsättningen att innebära lov att bygga, vilket liksom idag kan ge upphov till missförstånd och motsägelsefulla beslut. Kontoret förordar PBL-kommitténs förslag till lösning, att en bygglovsansökan ska avgöras genom ett enda beslut, som kan nyanseras med hänsyn till förutsättningarna. Enligt förslaget 10 kap. 23 § ska byggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att arbetena får påbörjas, om åtgärderna kan antas komma att uppfylla de krav som enligt denna lag *eller andra författningar* gäller för åtgärderna.

Kontoret avstyrker denna formulering. Ett så långtgående krav på byggnadsnämnden har inte funnits sedan byggnadsstadgan avskaffades 1987. Ingen gräns sätts för vilka författningar som kan komma ifråga, så här krävs att byggnadsnämnden kontrollerar åtgärderna med hänsyn till alla författningar från exempelvis socialtjänstlagen till den allmänna och lokala ordningsstadgan. Detta kommer att ställa ökade krav på byggnadsnämndens kompetens och personella resurser, och kan leda till ökade handläggningstider.

Krav på byggplatsbesök

Förslaget innebär en utökad tillsyn som omfattar att byggnadsnämnden i många fall ska göra minst ett tillsynsbesök på byggplatsen. I vilka fall och därmed hur många ärenden ett sådant besök ska göras är inte lätt att få grepp om. Ett besök ska alltid göras om det är fråga om ”ett stort eller komplicerat byggprojekt” eller eljest ”inte kan anses obehövt”. Inom detta vida spann är kravet kopplat till kraven på tekniskt samråd och startbesked, som i sin tur är delvis beroende av regeringsföreskrifter. Det är således inte lätt att uppskatta resursbehovet för ändamålet, men om ett platsbesök tar en halv dag skulle man med två heltidstjänster klara av ca 400 besök per år, vilket i Stockholm är omkring en fjärdedel av ärendemängden.

Förslaget kommer från Byggprocessutredningen, och tillstyrktes i kontorets remissyttrande. Bakgrunden till detta är att både PBL-kommittén, Boverket och andra har anfört att bristande tillsyn är den kanske viktigaste förklaringen till att det system för kontroll och tillsyn som infördes 1995 inte har fungerat. Förslagets krav på en ökad tillsyn på byggarbetsplatser innebär emellertid risk för en ökad oklarhet om byggherrens respektive byggnadsnämndens ansvar. Kontoret motsätter sig att tillsynsansvaret kan uppfattas som att byggnadsnämnden Övertar byggherrens ansvar för byggnaders tekniskam.fi. egenskapskrav: Vilka i iakttagelser förväntas byggnadsinspektören göra på platsen, och vilka slutsatser ska byggherren och byggnadsnämnden dra av dem? Syftet med besöket och ramarna för åtagandet på platsen bör därför klargöras, kanske i regeringsföreskrift, och kostnaderna utvärderas innan förslaget kan tillstyrkas. Kommunen ska kunna ta ut en avgift för besöket, och den är kanske marginell för många byggherrar, men effekten blir sammantaget med andra ändringsförslag ändå kostnadsdrivande.

Krav på slutsamråd

Slutsamråd har ett jämfört med byggplatsbesöket mycket tydligare syfte och även en viktigare funktion, nämligen att innan bygget avslutas klargöra förutsättningarna och motverka eventuella hinder för slutbesked. Slutsamråd ska enligt förslaget hållas i alla ärenden som har omfattats av ett tekniskt samråd, vilket i princip innebär en fördubbling av resursbehovet för detta ändamål

Slutsamrådet är därmed minst lika kostnadsdrivande som byggplatsbesöket, men utdelningen kan förväntas bli mycket större. Dels kommer fler ärenden än idag att kunna avslutas i rätt tid och på rätt sätt av stadsbyggnadsnämnden istället för att stanna på hyllan efter byggsamrådet eller beslutet om kontrollplan, dels kommer fler väsentliga problem och brister i projektet att kunna bemötas och åtgärdas innan det är för sent.

Slutbesked före ibruktagande

Förslaget att slutbesked ska finnas innan den berörda byggnaden eller byggnadsdelen får tas i bruk kommer från PBL-kommittén och kommenterades positivt av både Boverket och kontoret. Förslaget följdes emellertid inte upp av Byggprocessutredningen, som såg risker

med en sådan bestämmelse: ”Frågan är nämligen hur kommunen i praktiken ska kunna upprätthålla en sådan påföljd. Det är svårt att tänka sig hur byggnadsnämnden ska kunna låta avhysa en familj som av okunnighet om PBL alltför tidigt har flyttat in i sitt färdigställda hus. Effekten blir att fel part drabbas. Risken finns att detta blir ett krav som varken byggnadsnämnder eller byggherrar bryr sig om. I ett sådant fall urholkas förtroendet för lagstiftningen, vilket skulle leda till svårare konsekvenser, än om familjen har flyttat in trots att vissa formalia inte är uppfyllda. Istället anser vi att de normala sanktionsreglerna är tillräckliga för att komma till rätta med eventuella felaktigheter i huset. Om byggnadsnämndens representant konstaterar allvarliga brister vid det slutliga samrådet, kan byggnadsnämnden utfärda ett användningsförbud” (SOU 2008:68)

Kontoret bedömer nu att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt klarlagda. Skärpingen kan leda till ökade krav på ingripanden från byggnadsnämnden och få kännbara och svåröverblickbara konsekvenser för både byggherren och tredje man. Samtidigt kan ett rätt utformat slutbesked innebära en rimlig uppföljning av kommunens beslut om kontrollplan och få betydelse för efterlevnaden av de krav som samhället ställer.

5. Sanktionssystemet

Otydlig grund för ingripande

I dagens portalparagraf (10 kap. 10 §) anges att byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Denna grundläggande bestämmelse ges nu ett snävare innehåll (11 kap. 5 §), som begränsas till de fall ”någon bestämmelse om bygg-, rivnings- eller markåtgärder inte har följts”. Den ändrade lydelsen ger till synes inte grund för ingripande mot t.ex. ovärdade tomter och förfallna hus I 18 § ges möjlighet till föreläggande om åtgärder då någon underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen, men detta bör ju framgå tydligare och tidigare.

En byggsanktionsavgift

Dagens tre olika sanktionsavgifter föreslås ersättas av en enda, som kan uppgå till högst 50 prisbasbelopp, eller idag ca 2 mkr. Avgiften ska beslutas av nämnden, tillfalla kommunen och regleras genom regeringsföreskrifter.

Förändringen innebär en både enklare och effektivare ordning än i dag, och tillstyrkes av kontoret.

6. Byggnadsnämndens taxa

Förslaget innebär att byggnadsnämndens möjligheter att ta ut avgifter utökas. Kontoret tillstyrker att kommunens möjlighet att ta betalt för programarbete nu uttryckligen anges i lagförslaget. Kontoret tillstyrker vidare att kommunen får ta ut en avgift för planbesked.

Ifall förslagens alla olika nya besked och åtgärder under bygglovprocessen genomförs tillstyrker kontoret även att dessa får avgiftsbeläggas, i enlighet med förslagens utformning.

7. Konsekvenser

Konsekvensutredning saknas

En fullständig konsekvensutredning utlovas efter sommaren, vilket således inte kommer remissinstansernas granskning till godo.

Kontoret bedömer att det remitterade lagförslaget kommer att leda till:

- Ett stort behov av utbildning.
- Ett sannolikt behov av resursförstärkning.

- Ett orimligt behov av certifierade KA och sakkunniga, med hänsyn till den korta tid som återstår, och följaktligen också:
- Ett stort behov av övergångsbestämmelser, som ännu saknas helt.

8. Mer detaljerade synpunkter på vissa lagtexter

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

2 § anger bl.a. att det är en kommunal angelägenhet att besluta om planläggning och att bevaka att byggåtgärder sker i enlighet med planeringen.

För att motverka missförstånd bör det också framhållas att även fastighetsägare har ett ansvar för att följa gällande planer.

3 § innehåller begreppsdefinitioner.

Förteckningen bör flyttas till förordningsnivå och behöver kompletteras och justeras.

- Några definitioner är tveksamma, t. ex. att en byggnad ska vara placerad på mark, vilket utesluter fast förtöjda husbåtar för olika ändamål, som i dag jämföras med bygglovspliktiga byggnader.
- Några distinktioner är oklara och används inte konsekvent, t. ex. ändring, som ibland synes omfatta både om och tillbyggnad, och ibland avse annan ändring.
- Några vanliga begrepp saknas, t.ex. anläggning och fastighet.
- Några nämns men definieras inte, t.ex. funktion.
- Ändring av det kulturhistoriska värdet är förvisso en ändring av byggnaden, men endast som följd av någon mer konkret ändring. Här sammanblandas grunden för lovplikten med utfallet av lämplighetsprövningen.

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

1 § Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska man beakta både allmänna och enskilda intressen.

Enskilda intressen har förts in i rubriken, vilket är en god ansats, men den utvecklas inte i texten, vilket är beklagligt och gör rubriken missvisande.

7 § anger att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse ska finnas bl.a. torg och lämpliga platser för lek.

Med sammanhållen bebyggelse avses en bebyggelse där de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Kontoret ifrågasätter behovet av torg och lekplatser inom områden med exempelvis utpräglad industri- eller kontorsanvändning.

11 § Vid planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska man sträva efter att på lämpligt sätt samordna arbetet så att dubbelarbete undviks.

En god ambition, men tveksam bestämmelse och formulering. Att lagstifta om något *man ska sträva efter på lämpligt sätt* verkar överdrivet, och *dubbelarbete* är ett oklart begrepp.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

18 § Om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande, får kommunen i detaljplanen bestämma hur området ska vara indelat i fastigheter.

Kontoret motsätter sig att enbart rationalitetsskäl ska vara styrande för möjligheten att bestämma principerna för fastighetsindelning i en detaljplan. Även andra skäl bör kunna åberopas. Som exempel kan nämnas behovet av anpassning till ett historiskt bebyggelsemönster eller intresset av att påverka ett framtida bebyggelseområdes karaktär. En reglering av fastigheternas storlek kan ha stor betydelse för att uppnå en verklig variation i ett större utbyggnadsområde. Kontoret förespråkar att nuvarande formulering inte ändras.

26 - 29 §§ reglerar tillfällig användning enligt bestämmelser i detaljplan.

I dessa bestämmelser används inte samma begrepp och tidsfrister som i fråga om tidsbegränsade bygglov. En samordning bör ske för att undvika oklarheter och missförstånd.

34 § Om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska, enligt förslaget, en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i miljöbalken ingå i planbeskrivningen.

Kontorets erfarenhet är att miljökonsekvensbeskrivningar vid betydande miljöpåverkan ofta är mycket långa, ibland upp till hundratalet sidor. Om en sådan miljökonsekvensbeskrivning skulle infogas i planbeskrivningen skulle denna bli mycket omfattande och otymplig. Kontoret konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen är ett underlag inför beslutet att anta en detaljplan. Beskrivningen bör således redovisas vid samråd, granskningstid och i samband med beslutet att anta detaljplanen.

Miljökonsekvensbeskrivningen behöver däremot inte, på samma sätt som planbeskrivningen, följa detaljplanen under hela planens livslängd. Miljökonsekvensbeskrivningen behöver därför inte heller i sin helhet ingå i planbeskrivningen. En hänvisning till och en sammanfattning av miljökonsekvensbeskrivningen kan räcka.

Av 34 § framgår vidare att särskilda regler för miljökonsekvensbeskrivningar gäller för vissa uppräknade åtgärder och verksamheter. Bland åtgärderna återfinns det vida och samtidigt vaga begreppet ”projekt för sammanhållen bebyggelse”. Regeringen bör i författningskommentarerna tydligare definiera detta begrepp. Måste planen möjliggöra eller reglera sammanhållen bebyggelse med en viss omfattning? Avses även tilläggsbebyggelse inom redan sammanhållen bebyggelse, t.ex. några nya punkthus i ett område med befintliga punkthus? Omfattas ett enstaka, större projekt i befintlig stadsmiljö? Frågan har betydelse bl.a. när det gäller miljöföreningars talerätt. Föreningarna har nämligen bara rätt att överklaga detaljplaner som innehåller de i paragrafen särskilt uppräknade åtgärderna och verksamheterna.

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

Byggnadsverks utformning

1 § En byggnad ska

1. vara lämplig för sitt ändamål,
2. ha en god form-, färg- och materialverkan, och
3. vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Kraven på lämplighet för avsett ändamål och tillgänglighet för funktionshindrade läggs samman med utformningskraven och lyfts fram som viktiga bygglovskriterier, vilket är logiskt och ändamålsenligt.

Men bestämmelsen gäller ”en byggnad”, trots att rubriken handlar om ”byggnadsverk”, dvs. även anläggningar. Är det en miss eller en tanke att dessa inte omfattas av kraven?

Pkt 2 är tunn på innehåll jämfört med kraven i nuvarande 3 kap. 1 §. Många men inte alla krav och begrepp därifrån återfinns i 2 kap. Grunden för denna förändring och sortering är oklar.

2 § Om inte annat följer av detta kapitel, ska kraven i 1 §

1. vid ändring av en byggnad uppfyllas för ändringarna.
2. vid ombyggnad uppfyllas för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som förnyas genom ombyggnaden, och
3. vid nybyggnad uppfyllas för hela byggnaden.

Begreppen används inte konsekvent. Här kan begreppet ändring uttydas som annan ändring än ombyggnad (och tillbyggnad?) På andra håll, t.ex., nedan i 6 §, framstår ändring som ett övergripande begrepp.

4 § Kravet i 1 § 2 gäller inte ifråga om

1. en arbetslokal, om kravet är obefogat med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för, eller
2. ett fritidshus med högst två bostäder.

Det får förmodas att man inte avser 1 § 3, god utformning, utan 1 § 3, tillgänglighet.

5 § Ett byggnadsverk ska ha tekniska egenskaper som enligt föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av 16 kap. XX är väsentliga ifråga om bl.a. lämplighet för det avsedda ändamålet, och tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse eller orienteringsförmåga.

Här krävs till skillnad mot i 1 § att även anläggningar ska vara lämpliga och tillgängliga. Men detta krav ska enligt 9 kap. 28 § inte tillämpas vid bygglovsprövningen. Motivet för denna skillnad är oklart.

6 § Vid *nybyggnad och ändring av en byggnad* ska man se till att byggnaden uppförs eller ändras så att de väsentliga tekniska egenskapskraven som avses i 5 § uppfylls och med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

Här framstår ”ändring” som ett övergripande begrepp, innefattande både om- och tillbyggnad. Så icke i 2 § ovan.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om att vissa åtgärder med byggnadsverk eller för markanvändning kräver tillstånd i form av bygglov, rivningslov eller marklov *eller måste anmälas innan de påbörjas*.

Även sedan byggnadsmålan avskaffas kvarstår sålunda en anmälningsplikt vid sidan av bygg-

lovsplikten, vilket är en onödig komplikation som bäddar för fortsatta oklarheter.

2 § reglerar bygglovsplikten för byggnader.

Såsom i dag anges att bygglov krävs bl. a. för att inreda ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri. Men kontor nämns inte. Skälet för detta undantag är obekant.

5 § Bygglov för byggnader och andra anläggningar krävs i den utsträckning som framgår av föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 16 kap. 7 eller 8 §.

Den uppräknade av bygglovspliktiga anläggningar som i dag återfinns i 8 kap. 2 § ska sålunda ersättas av regeringsföreskrifter, vilket stämmer med vad PBL-kommittén förslagit och kontoret tidigare förordat. PBL-kommittén föreslog dock att följande generella bestämmelse skulle införas i PBL, vilket kontoret finner väl befogat,

”Bygglov krävs för att uppföra eller väsentligt ändra andra anläggningar än byggnader samt andra fasta anordningar i miljön, vilka genom storlek eller funktion kan ha betydande inverkan på omgivningen. Regeringen får meddela föreskrifter om vilka anläggningar och andra fasta anordningar i miljön som kräver bygglov samt om undantag från kravet på bygglov.” (SOU 2005:77)

I den föreslagna nya paragrafen anges att föreskrifterna ska omfatta bygglovsplikten även för byggnader, vilket kontoret tolkar och tillstyrker som en avsikt att närmare bestämma var gränsen för bygglovsplikten går ifråga om olika typer av byggnader o. dyl. såsom lekstugor, hundkojor, riskojor, tält, husbåtar m.m. Men på annat håll handlar bestämmelsen liksom i dag enbart om andra anläggningar än byggnader. Jfr 16 kap. 8 §.

Lovplikten för skyltar och ljusanordningar har tagits bort ur lagförslaget, och överläts helt till regeringen att bestämma. Det öppnar för preciseringar, men kan tolkas som en reduktion av det samhälleliga intresset av bygglovskravet.

6 § Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskaraktär att den åtgärd som omfattas av bygglovet behöver upprepas under två eller flera år i följd, får åtgärden vidtas igen utan nyprövning, om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades.

Bestämmelsen bygger på ett förslag från PBL-kommittén och behöver förtydligas så, att det i beslutet om bygglov klart utsägs att det får utnyttjas på detta periodiska sätt. Det var givetvis inte kommitténs avsikt att vilket bygglov som helst ska kunna återanvändas helt godtyckligt.

Bestämmelsen kan med fördel utvidgas till att inte gälla enbart ändamål av säsongskaraktär. Det kan finnas behov av bygglov med en tätare periodicitet, exempelvis för vepor, som kan accepteras på en byggnad någon eller några veckor i taget med vissa mellanrum. Bestämmelsen kan formuleras så här enkelt:

Det får i ett beslut om permanent eller tidsbegränsat bygglov bestämmas att lovet gäller endast under särskilt eller periodiskt angivna tider.

Paragrafen borde stå tillsammans med bestämmelsen om tidsbegränsade lov, som nu har en alltför undanskymd plats (31 §), och borde flyttas längre fram i kapitlet.

Lov för åtgärder som inte kräver lov

11 § Även om en åtgärd inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov, får den som avser att vidta åtgärden ansöka om lov eller förhandsbesked och har rätt att få sin ansökan prövad som om åtgärden krävde lov.

Ett bra förtydligande av att detta är en rättighet endast för den sökande att få exempelvis en planstridig åtgärd prövad i förväg.

Anmälningssplikt

13 § Även om en åtgärd inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov, får åtgärden inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som regeringen har meddelat.

Avstyrkes bestämt. Det finns ingen anledning att behålla en anmälningssplikt vid sidan av bygglovsplikten. Anmälningssplikten uppges avse åtgärder som idag kräver enbart bygganmälan, men det är oklart om syftet är att anmälningar av sådana åtgärder ska handläggas mycket enkelt och kanske helt kravlöst, eller om tillsyn ska ske i särskild ordning utifrån vissa krav, skild från både bygglovsprövningen och den övriga hanteringen. Båda syftena kan uppnås utan en särskild anmälningssplikt och procedur. Det hela kan enklast och bäst hanteras genom en precisering av lovplikten, som regeringen genom andra bestämmelser redan föreslås få ett stort inflytande över, och genom bestämmelserna om förutsättningarna för lov och formerna för tillsyn av projektering och byggande.

Pliktbesked

14 § Om någon begär det, ska byggnadsnämnden i ett pliktbesked redovisa sin bedömning i fråga om en bygg-, rivnings- eller markåtgärd är lov- eller anmälningsspliktig enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Vilket ändamål denna nyhet ska tjäna eller vilka problem som ska lösas är utsagt och oklart. Redan idag har byggnadsnämnden ett tydligt informationsansvar i fråga om regelverket och dess tillämpning, och även om byggnadsnämnderna på olika håll kan ha olika förutsättningar och rutiner för att leva upp till kraven, är det osannolikt att förbättringar kan uppnås genom att på detta sätt formalisera kraven. Förslaget framstår som en meningslös och resurskrävande byråkratisering,

Förhandsbesked

15 § Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas i de avseenden som begäran avser.

Ett bra förslag från PBL-kommittén. Det innebär att alla frågor som inte kan avgöras genom beslut om bygglov ändå kan prövas i förväg genom överklagbara beslut av byggnadsnämnden och därmed bilda underlag för byggherrens fortsatta projektering.

Villkorsbesked

17 § Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden i ett villkorsbesked redovisa sin bedömning i fråga om den omfattning som åtgärden kommer att bli föremål för villkor för att uppfylla kraven enligt 8kap. 1 och 2 §§.

Avstyrkes på samma grund som 15 § ovan. Kan kräva en omfattande prövning.

Handläggningen av ärenden

19 § En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

Ett bra förändrat krav att alla ansökningar ska vara skriftliga. Muntlig ansökan ger osäkerhet om innebörden av beslutet.

22 § Om ansökningen avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljönämnden om ärendet. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att

1. berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och
2. beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang.

Syftet med den nya bestämmelsen är uppenbarligen att underlätta för den enskilde och undvika dubbelarbete inom kommunen. Men förändringen innebär givetvis en utökad och mer komplicerad hantering av ärendet från byggnadsnämndens sida, som kräver mycket genomtänkta rutiner och ett välfungerande samarbete med miljönämnden, inte minst genom ett gemensamt eller samordnat ärendehanteringssystem. Risk finns att den mer komplicerade handläggningen kommer att öka handläggningstiderna.

25 § Byggnadsnämnden ska göra sin prövning skyndsamt. Om det inte finns särskilda skäl mot det, ska nämnden meddela sitt slutliga beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden.

Förslaget kommer från Byggpressutredningen, och tillstyrktes i kontorets remissyttrande:

”Kontoret ser positivt på detta förslag, som förutsätter att det klargörs vad en fullständig ansökan innebär, och understryker betydelsen av goda och tillräckliga handlingar. Kontoret delar utredarens bedömning att sanktioner inte är nödvändiga eller ändamålsenliga, och att kravet kan bli till nytta ändå.”

Förutsättningar för bygglov

28 § Bygglov får inte ges för en åtgärd som

1. strider mot en gällande detaljplan eller gällande områdesbestämmelser,
2. förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 § eller måste avvakta att genomförandetiden för en detaljplan börjar löpa,
3. strider mot kraven i 2 kap. och 8 kap. 1 § i de delar som inte har prövats i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
4. strider mot föreskrifter om förutsättningar för bygglov som regeringen har meddelat med stöd av 16kap. XX §,

Dessa fundamentala bestämmelser bör placeras mycket längre fram i kapitlet. Stort frågetecken för varför endast 1 § i 8 kap. ska tillämpas, och starka invändningar mot att kraven i 2 kap. ska vara kriterier för både planläggning och bygglovsprövning. Stora frågetecken också för att regeringen på oklar grund och oklart sätt ska kunna föreskriva ytterligare förutsättningar för beviljande av lov.

Tidsbegränsade bygglov

31 § Om sökanden begär det, får ett tidsbegränsat bygglov ges för en åtgärd som avses att pågå under en begränsad tid och uppfyller något eller några men inte alla förutsättningarna enligt 28-30 §§, eller

Varken den nuvarande eller den föreslagna formuleringen är tillfredsställande. Att endast ett och vilket som helst av kraven ska vara uppfyllt, är inte en trovärdig grund för myndighetsutövning. Här skulle det kunna vara på sin plats med regeringsföreskrifter avseende hur de generella kraven ska tillämpas vid tidsbegränsade åtgärder, likaväl som vid ändringsåtgärder.

Det gäller inte minst de tekniska egenskapskraven, såsom PBL-kommittén föreslog.

38 § Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå bl.a. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap., och de villkor och upplysningar som följer av 34-36 §§ eller behövs i övrigt.

Separat startbesked bör inte vara obligatoriskt. Vilka villkor ”som behövs” kan i realiteten inte bestämmas så fritt som det låter i både den nu gällande och den föreslagna bestämmelsen. Ett förtydligande krävs.

39 § Senast dagen efter det att justeringen av protokollet med beslut om lov eller förhandsbesked har tillkännagetts på kommunens anslagstavla ska ett meddelande om tillkännagivandet, ett protokollsutdrag med beslutet och en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra sändas i brev till

1. sökanden och annan part, om det inte är uppenbart obehövt, och
2. dem som anges i 23 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Om sökande begär det, ska nämnden genom kungörelse enligt 16 § delgivningslagen underrätta okända sakägare om tillkännagivandet.

Annan part” behöver definieras. Kungörelse på sökandens begäran syftar till att beslutet ska kunna vinna laga kraft, vilket kan vara angeläget, men bör kunna debiteras.

Giltighetstiden för lov

41 § Om inte annat följer av 6 eller 31 §, upphör ett bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov eller, *om sökande har begärt det*, från den dag då beslutet vann laga kraft.

Villkoret ”om sökanden begärt det” framstår här som en onödig inskränkning.

10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder

2 § En bygg- eller rivningsåtgärd får inte påbörjas förrän byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver bygglov eller rivningslov, eller anmälan enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 16 kap. x §.

Ett startbesked bör inte vara regel utan undantag; I de fall den tekniska bedömningen inte tillräckligt kan klaras av i bygglovsprövningen, eller om sökanden så önskar, kan bygglov beviljas med villkor att arbetena inte får påbörjas innan startbesked givits. Någon särskild anmälningsplikt vid sidan av bygglovsplikten är varken nödvändig eller önskvärd.

Kontrollplan

5 § Byggherren ska se till att det finns en plan för kontrollen enligt 4 § (kontrollplan) med uppgifter om

1. vilka kontroller som ska göras,
2. vem som ska göra kontrollerna,
3. vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden,
4. vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra,
5. förekomsten av farligt avfall som rivningsåtgärder kan ge upphov till, och

6. hur farligt avfall och annat avfall ska tas om hand.

Det är bra att det tydliggörs att byggherren ska ta fram en kontrollplan, men det är mycket begärt att byggherren ska föreslå vilka anmälningar som ska göras till nämnden. Det gäller också vilka arbetsplatsbesök nämnden bör göra. Byggherren kan givetvis ha egna önskemål om detta, men det bör ankomma på nämnden att vid samråd diskutera och i beslut fastställa vilka anmälningar - och handlingar - som ska krävas och besök som ska göras.

7 § Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras

1. inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll,
2. av den eller dem som är kontrollansvariga, eller
3. av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt 14 § lagen om teknisk kontroll.

Bra alltsammans, men det behöver i lag eller förordning klargöras vad som menas med och vilka krav som ska ställas på byggherrens dokumenterade egenkontroll. Det är positivt att de särskilt sakkunniga ska vara certifierade, men det blir svårt få fram dem (och certifierade KA) i tid tills lagen föreslås träda i kraft. Det måste därför finnas övergångsbestämmelser som ger byggnadsnämnden rätt att under en tid pröva och godta också andra.

Kontrollansvariga

8 § För kontrollen enligt 4 § ska det finnas en eller flera kontrollansvariga som

1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett bevis om certifiering, och
2. har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.

Generellt krav på certifiering och självständig ställning stärker KA-rollen, men det kan bli svårt för byggnadsnämnden att förvissa sig om den självständiga ställningen.

12 § Om den kontrollansvarige inte utför sina uppgifter enligt 10 § ska bygg herren omedelbart underrätta byggnadsnämnden.

Ett bra förslag, som rimmar väl med att KA ska underrätta nämnden om byggherren inte tar sitt ansvar.

Tekniskt samråd

13 § I fråga om sådana åtgärder som avses i 2 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 8 och 9 §§,
2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

Även en blott anmälningspliktig åtgärd ska sålunda kunna föranleda ett tekniskt samråd, vilket anger att inte bara mycket enkla åtgärder ska vara anmälningspliktiga. Därmed saknas

all grund för denna separata anmälningsplikt.

14 § En kallelse enligt 13 § ska vara skriftlig och sändas till

1. byggherren,
2. den eller dem som är kontrollansvariga, och
3. dem i övrigt som *enligt detta kapitel* ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

Att hänvisa till hela kapitlet försvårar tillämpningen. Att kallelsen ska vara skriftlig och att alla som ska eller bör ges tillfälle att delta ska få en skriftlig kallelse innebär ett betydande merarbete för byggnadsnämnden. Idag låter vi i Stockholm byggherren kalla de övriga och skickar inte alltid ut en skriftlig kallelse.

18 § Byggherren ska senast vid sammanträdet lämna det förslag till kontrollplan som krävs enligt 5 § samt lämna de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 19 §, krävs för byggnadsnämndens bedömning i fråga om att ge startbesked. Förslagen och de tekniska handlingarna ska lämnas till nämnden.

För att byggnadsnämndens handläggare ska kunna komma väl förberedd till samrådet bör det krävas att byggherren i god tid före sammanträdet ska lämna in det förslag till kontrollplan och de handlingar som behövs för byggnadsnämndens bedömningar.

25 § Ett startbesked upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla eller, i den mån startbeskedet avser anmälningspliktiga åtgärder, två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt tekniskt samråd.

Bestämmelsen är underlig. Om lovet har upphört att gälla krävs ett nytt beslut om bygglov för att arbetena ska få fortsättas, och då bör nämnden kunna ta ställning till om ett nytt samråd behövs.

Byggnadsnämndens slutbesked

34 § Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 2 § *ska anses slutförda och*, ifråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,
2. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Vilka ”krav” som avses i pkt 1 är inte helt klart. Byggherren kan få svårt att visa att alla krav enligt PBL är uppfyllda, men bestämmelsen avser kanske liksom idag enbart vad som uttryckligen krävts in.

Slutbeskedet innebär uppenbarligen att byggnadsnämnden godkänt byggherrens redovisning. Att byggnadsnämnden därmed godkänner att bygget är slutfört måste anses innebära att inget mer finns att kräva. Det är en stor skillnad mot idag.

Så även att slutbesked ska finnas innan byggnadsverket får tas i bruk. Det ger slutbeskedet en helt annan mening och tyngd än idag, men konsekvenserna är svåra att överblicka. Hur ska nämnden förhålla sig till tredje man om byggherren väljer att inte avvakta slutbeskedet?

36 § Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). Om det behövs, ska nämnden i ett sådant besked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk.

När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked enligt 34 §.

Det automatiska användningsförbudet är sålunda inte ovillkorligt. Med denna uppmjukning av kravet på slutbevis före ibruktagande blir mindre dramatiskt. Den situation som beskrivs kan bli mycket vanlig.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

18 § Om någon i egenskap av byggherre, ägare, nyttjanderättshavare, väghållare, kontrollansvarig eller huvudman för en allmän plats underlåter att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga denne att inom en viss tid vidta åtgärden.

Det är bra att KA får ett formellt ansvar för att beslutade åtgärder också blir utförda, men det kan bli svåra gränsdragningar i ansvarsfrågan mellan KA och byggherren. Det är också alltid riskabelt att göra en förteckning av det här slaget i stället för en generell bestämmelse. Har ingen glömts? Har tillämpningsområdet minskats eller ökat?

Verkan av ett föreläggande eller förbud vid ägarbyte

4 § Om en fastighet byter ägare efter att ett föreläggande enligt 18, 19, 20, 21 eller 22 § eller förbud enligt 32 § har riktats mot någon i egenskap av fastighetens ägare, gäller föreläggandet eller förbudet istället mot den nya ägaren.

Det borde även regleras vad som händer om byggherren går i konkurs. Vem är då ansvarig?

12 kap. Byggnadsnämnden

8 § Byggnadsnämnden får ta ut en avgift för

1. planbesked, pliktbesked, förhandsbesked, villkorsbesked och ingripande besked,
2. beslut om lov,
3. tekniska samråd och slutsamråd,
4. tillsynsbesök på byggarbetsplatsen,
5. upprättande av nybyggnadskarta,
6. framställning av arkivbeständiga handlingar,
7. sådan delgivning av beslut om lov eller förhandsbesked enligt 16 § delgivningslagen som sökanden har begärt med stöd av 9 kap. 39 § tredje stycket,
8. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Bra i princip, om allt detta blir verklighet. Men pkt 8 behöver förtydligas. Det handlar enligt rättsfall (RÅ 1999/68) endast om sådana åtgärder som någon begärt, således inte tillsynsåtgärder avseende OVK, energideklarationer, hissar o. dyl..

Men även skriftliga upplysningar kan debiteras enligt kommentarerna i Didøn

m.fl. Det borde därför tydliggöras i lagtexten att avgift får tas för tids- och kostnadskrävande åtgärder som någon begärt.

16 kap. Bemyndiganden m.m.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om krav på bygglov för andra anläggningar än byggnader och för skyltar och ljusanordningar enligt 9 kap. 5 §.

Stämmer inte med vad som sägs i 9 kap. 5 byggnader och andra anläggningar, som handlar om lovplikten för byggnader och andra anläggningar.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 juni 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat sitt förslag till lagtext för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen. De föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen bygger på över 250 lagändringsförslag under de senaste fyra åren från i första hand PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket. Reformerna för detta sägs tidigare ha remitterats och sådana synpunkter behöver enligt departementet inte upprepas i denna remiss.

Exploateringskontoret har gjort en mycket översiktlig genomgång av departementets promemoria och den föreslagna lagtexten. Kontoret utgår ifrån att andra instanser i staden, främst stadsbyggnadskontoret, kan göra en mer fullständig genomgång av lagtexten.

Exploateringskontoret framhåller att de synpunkter som dåvarande markkontoret och trafikkontoret lämnade 2006 vid remissbehandlingen av PBL-kommitténs slutbetänkande kvarstår.

Den alltjämt bestående bristen på samordning mellan PBL och miljöbalken är enligt exploateringskontoret så allvarlig att det bör övervägas att låta lagförslaget vila tills bristen eliminerats.

Kontoret är negativt till lagförslaget att nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen ska redovisas i den kommunala översiktsplanen.

Kontoret ser positivt på att de formella kraven på programsamråd och utställning tas bort i syfte att förenkla och snabba upp planprocessen.

Bakgrund

PBL-kommittén gjorde i sitt slutbetänkande ”Får jag lov? Om planering och byggande”, SOU 2005:77, en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen och lämnade förslag till reformering av bestämmelserna i framför allt PBL.

Vid remissbehandlingen av slutbetänkandet anförde dåvarande markkontoret och trafikkontoret sammanfattningsvis följande i sitt gemensamma tjänsteutlåtande den 3 januari 2006.

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.

Marknämnden beslöt den 26 januari 2006 att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna kontorets tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Kommunstyrelsen besvarade remissen från miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet den 8 mars 2006. Kommunstyrelsen delade stadsbyggnadsnämndens yttrande och var i huvudsak kritisk till slutbetänkandet.

I remissyttrandet kritiserades bl.a. att kommittén har haft till uppgift att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken men att detta inte gjorts.

Det konstaterades att samordningen mellan dessa två lagar har varit föremål för utredning av två kommittéer under snart tre års tid men att det fortfarande inte finns något förslag till samordning mellan de båda lagkomplexen. Kommunstyrelsen ansåg att det är av yttersta vikt att en utredning tillsätts enbart med syftet att se över de bägge lagstiftningarna i syfte att genomföra ytterligare samordning. Kommunstyrelsen befarade annars att utvecklingen av staden kommer att försvåras och att vissa delar av staden i värsta fall kommer att beläggas med en död hand.

I yttrandet angavs att nuvarande regler i plan- och bygglagen anger dels att miljö kvalitetsnormerna ska iakttas (PBL 2 kap. 1 §), dels att miljö kvalitetsnormerna inte får överträdas (PBL 2 kap. 2 §). Den senare paragrafen har tolkats som en stoppregel som kan hindra så gott som alla planeringsåtgärder när miljö kvalitetsnormerna inte kan uppfyllas. Lydelsen av PBL 2 kap. 2 § måste enligt kommunstyrelsen ändras så att det blir möjligt att göra avvägningar utifrån helhetsperspektivet i planeringen. Den här typen av avvägningar finns redan i miljöbalkens 16 kap. och det torde enligt kommunstyrelsen vara möjligt att skapa samma

möjligheter i plan- och bygglagen. Regeringskansliet anges ha hävdad att bristen på samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen beror på ett förbiseende.

Kommunstyrelsen förde även fram en rad andra mer eller mindre kritiska synpunkter på PBL-kommitténs slutbetänkande.

Det av miljödepartementet nu upprättade förslaget till lagtext för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen har av departementet den 27 maj 2009 remitterats till 67 instanser för yttrande senast den 19 augusti 2009. Inom Stockholms stad har kommunstyrelsen remitterat förslaget till stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret för yttrande senast den 13 augusti 2009. Eftersom staden inte beviljats förlängd remisstid hos miljödepartementet har stadsbyggnads- och fastighetsroteln meddelat behov av kontorsyttrande senast den 8 juli 2009.

Ärendet

Miljödepartementet anger i sin promemoria den 26 maj 2009 att en ny plan- och bygglag föreslås på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket, de senaste fyra åren, har lämnat i olika utredningar och rapporter. Syftet med den nya lagen är i första hand att förenkla och förtydliga bestämmelserna i plan- och bygglagen. Reformerna för detta sägs tidigare ha remitterats och sådana synpunkter behöver enligt departementet inte upprepas i denna remiss.

Syftet med den nuvarande remissen sägs vara att komplettera tidigare remisser med förslaget till utformning av den nya lagen eftersom förslaget till ny lag skiljer sig förhållandevis markant i första hand rent redaktionellt från de av utredningarna lämnade förslagen. I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på författningstexten.

Den stora reformändringen anges vara att plan- och byggprocesserna enligt lagen förenklas.

Avsikten är att en lagrådsremiss ska kunna beslutas i början av hösten och en proposition senare under hösten. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2010.

Tillsammans med förslaget till ny plan- och bygglag bifogas ett förslag till ändring av anläggningslagen. Detta förslag uppges bygga på ett förslag från PBL-kommittén och handlar om att ge kommunerna en möjlighet att delta i gemensamhetsanläggningar på samma villkor som fastigheter.

Under rubriken Reformbehovet anger departementet att det finns ett starkt stöd för de grundläggande syftena i plan- och bygglagen, dvs. att det kommunala självstyret och kommunernas ansvar för planeringen 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.

De problem som har uppmärksammats i utredningarna beror enligt departementet framförallt på brister i tillämpningen. Samtidigt anges det vara uppenbart att vissa förändringar i samhället och problem vid tillämpningen bör leda till lagändringar.

De senaste fyra åren har i första hand PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket i olika utredningar och rapporter föreslagit över 250 ändringar i plan- och bygglagen. Det är dessa förslag som enligt departementet ligger till grund för behovet att nu ändra i plan- och bygglagen.

Konsekvenserna av lagförslaget redovisas av departementet i en kort text på promemorians sid. 10. Det anges att förslagen i remissen kommer att leda till att bestämmelserna i plan- och bygglagen effektiviseras, förenklas och förtydligas. Förslagen uppges bl.a. innebära att ”onödiga” krav tas bort och att viss samordning av handläggningen av ärenden enligt miljöbalken införs. Sammantaget bedöms de föreslagna ändringarna väsentligt kunna bidra till regeringens mål för regelförenkling.

Vidare anger departementet att en fullständig konsekvensutredning av de föreslagna lagändringarna ska genomföras under sommaren 2009. Konsekvensutredningen ska innehålla en analys av samtliga effekter som förslagen innebär, inklusive uppskattningar av kostnads-

mässiga konsekvenser, effekter i form av kortare handläggningstider och effekter av betydelse för företagens konkurrensförmåga m.m.

Exploateringskontorets synpunkter

Det är ingen enkel uppgift att granska hela lagtexten till en ny plan- och bygglag som bygger på flera tidigare och för exploateringskontoret delvis okända utredningsförslag och rapporter. Alla tidigare utredningar har inte varit remitterade till exploateringskontoret eller dåvarande markkontoret. Det ställer sig också vanskligt att, som regeringen önskar, enbart lämna synpunkter på den remitterade författningstexten utan att kommentera eller ha kännedom om själva reformerna som ligger till grund för författningstexten. En seriös analys försvåras givetvis också av att en fullständig konsekvensutredning av lagförslaget ännu inte har redovisats av miljödepartementet och att så starkt begränsad tid ställts till förfogande.

Exploateringskontoret har av tids- och resursskäl valt att göra en mycket översiktlig genomgång av departementets promemoria och den föreslagna lagtexten. Kontoret utgår ifrån att andra instanser i staden, främst stadsbyggnadskontoret, kan göra en mer fullständig genomgång av lagtexten.

Tidigare synpunkter kvarstår

Exploateringskontoret vill inledningsvis framhålla att de synpunkter som dåvarande markkontoret och trafikkontoret lämnade 2006 vid remissbehandlingen av PBL-kommitténs slutbetänkande kvarstår. Dessa synpunkter gäller bl.a. att plan- och bygglagen bör ge större möjligheter till avvägningar avseende miljö kvalitetsnormer. Kontoret ser svårigheter att redovisa planförslagets konsekvenser i ett tidigt skede eftersom det då normalt pågår förhandlingar mellan berörda parter. Kontoret är också tveksamt till delat huvudmannaskap för allmänna platser.

Samordningen mellan PBL och miljöbalken

Exploateringskontoret kan konstatera att den av Stockholms stad i flera sammanhang efterlysta förbättrade samordningen mellan PBL och miljöbalken i allt väsentligt lämnats olöst även i det nu presenterade lagtextförslaget. Att utelämna denna centrala och för Stockholms fortsatta utveckling avgörande fråga när nu en total omarbetning av hela PBL ska göras, är en så allvarig brist att det bör övervägas att låta lagförslaget vila tills bristen eliminerats.

3 kap. Översiktsplan

Exploateringskontoret är negativt till lagförslaget att nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen ska redovisas i den kommunala översiktsplanen. Översiktsplanen bör även i framtiden syfta till att klargöra *kommunens* syn på den framtida utvecklingen, inte att bli en arena för genomförande av olika statliga mål, planer och program. Om så skulle bli fallet borde statsmakterna även ta över finansierings- och genomförandeansvaret.

För övrigt är begreppet ”nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen” så diffust och svårtolkat att det sannolikt skulle leda till betydande tillämpningsproblem. Analyserna av hur kommunen avser att ta hänsyn till alla dessa nationella och regionala mål, planer och program från olika statliga organ och myndigheter skulle också riskera att bli mycket omfattande. Det är dessutom oklart vilka konsekvenserna blir om kommunen inte tar hänsyn till de statliga målen på ett sätt som de statliga organen önskar.

4 och 5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

Departementet föreslår att kraven på programsamråd och utställning tas bort i syfte att förenkla och snabba upp processen.

Exploateringskontoret ser positivt på att dessa formella krav tas bort. Samtidigt bör beaktas

att om något samråd inte sker i det förberedande programskedet finns risk för att detaljplanskedet, då det första gången samråds om en förändring, väcker starka reaktioner och blir mer komplicerat. Men sammantaget torde en övergång till att ha endast ett formellt samråd innebära en tidsvinst.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 26 juni 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat förslagen till bl.a. Miljö- och hälsoskyddsnämnden. P.g.a. den korta remisstiden avges yttrandet som ett förvaltningsyttrande.

Syftet med det nya lagtextförslaget är i första hand att redigera, förenkla och förtydliga bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL) sedan ett antal utredningsförslag införts. Lagen har fått en delvis annan uppbyggnad än tidigare. En överskådlig förteckning över lagens olika begrepp ges i lagens inledande kapitel och materiella bestämmelser som hör ihop har förts samman. Miljöförvaltningen anser generellt sett att lagen fått en bättre struktur än tidigare och även lett till en ökad tydlighet. Miljöförvaltningen vill dock betona att en strävan efter att förenkla tillämpningen av lagen inte får leda till oklarheter i den praktiska användningen. Ett exempel där ett klargörande angående tillämpning är viktig gäller 9 kap 22 § och 9 kap 25 § PBL där byggnadsnämnden ska underrätta miljö- och hälsoskyddsnämnden i de fall en bygglovansökan avser åtgärd där även anmälningsplikt enligt miljöbalken föreligger. Byggnadsnämnderna ska här samordna handläggningen av bygglov och anmälningsärenden enligt miljöbalken. Bestämmelsen väcker många frågor. I praktiken blir det med en sådan tillämpning bygglovarkitekten som ska uppmärksamma att anmälningsplikt enligt miljöbalken föreligger och har att fråga miljönämndshandläggaren när anmälningsärendet kan väntas bli avgjort. Den nya bestämmelsen är inte ändamålsenlig eftersom ansökan om bygglov och anmälan om miljöfarlig verksamhet sällan sammanfaller tidsmässigt om det ens är samma person som har att söka bygglov och anmälan en verksamhet.

Nuvarande oklarheter angående tillämpningen av miljö kvalitetsnormer kvarstår. PBL-kommittén ansåg i sitt slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) att regleringen avseende miljö kvalitetsnormer i PBL (2 kap 1 och 2 §§) är otydlig och ger upphov till tillämpningsproblem. Den möjlighet som finns i miljöbalken att ta hänsyn till s.k. förbättringsoverskott har inte införts. Mot denna bakgrund anser Miljöförvaltningen att den översyn som förutskickades i utredningen borde ha inneburit att bestämmelserna angående miljö kvalitetsnormer getts samma utformning i PBL som i miljöbalken.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har översänt en departementspromemoria angående förslag till ny lagtext i plan- och bygglagen samt förslag till ändring av anläggningslagen för yttrande senast den 8 juli 2009. På grund av den korta remisstiden lämnas svaret i form av förvaltningsyttrande enligt delegation.

Förslaget har upprättats på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket lämnat i olika utredningar och rapporter. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har den 23 september 2003, den 20 oktober 2004 och den

24 januari 2006 yttrat sig över delbetänkandena *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program* (SOU 2004:70), *Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation* (SOU 2004:40) samt slutbetänkandet *Får jag lov? – Om planering och byggande* (SOU 2005:77). I den nya lagtexten har även införts ändringar som föranletts av utredningarna angående strandskydd, *Stranden – en värdefull miljö* (DS 2008:21) och vindkraft *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) som Miljö- och hälsoskyddsnämnden och Miljöförvaltningen yttrat sig över. Däremot behandlas miljöprocessutredningens förslag till ny instansordning, där nämnden också yttrat sig, i annan ordning.

Förändringar i korthet

Över 250 ändringar i plan- och bygglagstiftningen har föreslagits under de senaste fyra åren. Bakgrunden har bl.a. varit förändringar i samhället och anpassning till annan lagstiftning. En omarbetning har gjorts av lagen även i språkligt avseende. Vissa bestämmelser har överförs till förordning. Viss återgång till tidigare bestämmelser i PBL kommer också att genomföras som t.ex. att lagstiftningen angående tekniska egenskapskrav som tidigare funnits i PBL nu återförs i PBL. Likaledes kommer bygglov och ärenden angående bygganmälan åter att prövas i ett sammanhang. En nyhet är att Byggnadsnämnden ska underrätta Miljö- och hälsoskyddsnämnden i de fall en ansökan om bygglov avser åtgärd som även är anmälningspliktig enligt miljöbalken. De båda nämndernas handläggning ska då - enligt PBL - samordnas. Om det finns särskilda skäl får dock nämnderna besluta att samordning inte ska ske. Bland de nya begrepp som införs finns planbesked. Detta innebär att kommunen om någon begär det inom fyra månader ska redovisa sin avsikt om att påbörja planarbete. Eftersom den kommunala planeringen är viktig för klimatarbetet har möjligheter att ta hänsyn till faktorer som påverkar klimatet införts. Bestämmelsen ger emellertid inte möjlighet för kommunen att utforma bestämmelser angående energikrav i detaljplanerna. De stycken i lagen som avser tillämpningen av miljökvalitetsnormer vid planeringen har i sak inte ändrats och är alltså fortfarande utvecklade i dess genomförandefas.

Den möjlighet som finns i 16 kap 5 § miljöbalken att beakta s.k. förbättringsöverskott har inte införts. När nu lagtexten i PBL ges en grundläggande översyn borde bestämmelserna i PBL ha getts samma utformning som i miljöbalken.

Förvaltningens synpunkter

ALLMÄNT

Miljöförvaltningen kommenterar främst de delar av PBL som på olika sätt kan beröra Miljö- och hälsoskyddsnämndens område. Ändringarna i anläggningslagen har inte överlämnats. PBL-kommitten framförde i sitt slutbetänkande angående PBL att många problem som uppmärksammats i de olika utredningarna till stor del berodde på brister i tillämpningen, men att det även var uppenbart att förändringar i samhället och problem vid tillämpningen borde leda till förändringar i lagstiftningen. Brister i tillämpningen kan även ha sin grund i att bestämmelser gett utrymme för olika tolkningar. Det är därför bra att lagtexten setts över även språkligt. Strävan efter en förenkling får dock enligt miljöförvaltningens uppfattning inte leda till nya otydligheter vid tillämpningen. Ett nytt uttryck, *Anmälningsplikt* (9 kap 13 § PBL), införs beträffande åtgärder som inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov, men som inte får påbörjas i strid med regeringens föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden. Miljöförvaltningen anser att det är olyckligt om ett begrepp införs som lätt kan förväxlas med anmälningspliktiga åtgärder enligt miljöbalken. Ett annat uttryck bör därför väljas och

förvaltningen anser inte att begreppet ”byggnmälan” är föråldrat.

I PBL-kommitténs slutbetänkande föreslogs avskaffande av skyldigheten att inlämna rivningsplan för hanteringen av rivningsavfall. Motiveringen var enligt kommittén att byggnadsnämnderna inte i någon större utsträckning utövade tillsyn över hur planerna följs. Miljöförvaltningen betonade därför i sitt tidigare remissyttrande att rivningsplanerna enligt PBL avsåg genomförandefasen och att bestämmelserna i miljöbalken inriktades mot ett senare skede. Det är därför tillfredsställande att bestämmelsen finns kvar i den nya lagtexten och tillsammans med de nya tillsynsbestämmelserna tydliggör såväl byggherrens som byggnadsnämndens skyldigheter. Miljöförvaltningen vill också betona vikten av att byggnadsnämnderna kontrollerar hur bestämmelserna efterlevs och att de nya skrivningarna om tillsyn i 11 kap får ett innehåll.

Det vore en fördel för tillsynen enligt miljöbalken om byggnadsnämnderna vore skyldiga att översända en anmälan om rivning till Miljöförvaltningen.

Samordnad prövning, Bygglov och anmälan

Förvaltningen anser att det är bra att en lagtext förenklas i syfte att underlätta tillämpningen och minska onödig byråkrati. Det är dock viktigt att syftet med bestämmelserna inte förloras med denna strävan. Enkelheten i utformningen får inte ske på bekostnad av den rättsliga klarheten.

Bestämmelsen i 2 kap 11 § PBL bör därför förtydligas och konkretiseras om den ska kvarstå. I bestämmelsen står ”*Vid planläggning och annan prövning enligt denna lag som avser användning av mark- eller vattenområden som även prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska man sträva efter att på lämpligt sätt samordna arbetet så att dubbelarbete undviks.*” Miljöförvaltningen anser att intentionen bakom bestämmelsen är bra, men ser att den kan vara svår att genomföra praktiskt och kräver att byggnadsnämnden har kompetens även i andra lagar än de som nämnden ska tillämpa. Miljöförvaltningen har redan i sitt yttrande över PBL-kommitténs slutbetänkande betonat att även en samordnad prövning görs enligt olika lagar som ställer krav på olika handlingar. De som bedömer handlingarna behöver ha kompetens inom just detta specifika område. De olika lagstiftningarna inriktas på olika aspekter av samma verksamhet. Prövningen enligt miljöbalkens utgår i första hand från människors hälsa. Förvaltningen ställer sig frågande till i vilka fall den samordnade prövningen kan bli aktuell och tvivlar på att ansvaret för en utebliven prövning enligt annan lag än PBL faktiskt övergår från sökanden till byggnadsnämnden. För större kommuner kommer denna bestämmelse bli svår att genomföra praktiskt och endast ha en programartad betydelse.

Som ett ytterligare problematiskt exempel vill Miljöförvaltningen särskilt framhålla den samordning som förutsätts i den nya 9 kap 22 § PBL angående åtgärder som både är bygglovpliktiga och anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Byggnadsnämnden ska underrätta miljönämnden om ärendet. Nämnderna ska – enligt PBL men inte miljöbalken – samordna handläggningen. PBL föreskriver att slutligt beslut ska meddelas inom tio veckor från en fullständig ansökan inlämnades.

PBL och miljöbalken tillämpas parallellt. Det är viktigt att framhålla att PBL inte är överordnad miljöbalken eller annan lagstiftning. Snarare gäller det motsatta i den mån miljöbalkens regler emanerar ur en EU-bestämmelse. Den tidsfrist för handläggning av bygglov, tio veckor; som föreskrivs i nya 9 kap 25 § PBL (motsvarande bestämmelse i miljöbalken är

6 veckor när det gäller en anmälan av miljöfarlig verksamhet) binder således inte miljö-
nämndens handläggning av anmälningsärendet enligt miljöbalken. Inte sällan handlar lovet
om rent byggnadsmässiga frågor under det att anmälningar oftast tar sikte på typen av verk-
samhet som skall bedrivas i en byggnad. Något samband mellan byggnadsfrågan och de
miljökrav som ska ställas på den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden finns ofta inte
eller kan vara otydliga – jfr exempelvis industrihotell. Den ”obligatoriska” samordningen
kan då leda till förvirring och olämpligt utdragen handläggning. En lokaliseringsfråga kan
redan vara avgjord i planärendet men återstå enligt miljöbalken på ett sätt som bara blir en
belastning i lovärendet. Inte bara tidsaspekterna kan vara helt olika utan även intressenterna
kan vara av mycket olika karaktärer. Det är även orealistiskt att förutsätta att stadgandet i
PBL rättsligt ska binda miljöbalkens anmälningsärende till en viss handläggningstid, i syn-
nerhet när verksamheten inte är känd vid bygglovsansökan. Den rättsliga formaliseringen då
samordning inte ska ske är betydande och kräver två nämnders beslut med ett föregående
inhämtande av den andra nämndens och berörda parternas synpunkter – jämför partskretsen
enligt miljöbalken! Ett beslut att inte samordna kommer att ta längre tid än tio veckor och
strider genom sin byråkratisering direkt mot syftet med samordningstanken i bestämmelsen.
Miljöförvaltningen avstyrker därför kategoriskt en formaliserad obligatorisk samordning på
det sätt den föreslås utformad.

Om samordningen – som i och för sig är önskvärd – rättssystematiskt skulle fungera,
skulle den även behöva en reglering i miljöbalken och även där på lagnivå med tanke på
regeringsformen och lagarnas parallellitet. En tydlig lagvalsregel måste i så fall införas.
I den mån lagstiftaren avser att ge ett försteg till PBL framför miljöbalken, måste stora delar
av tillsynsregleringen i miljöbalken omarbetas.

Däremot kan det vara lämpligt att byggnadsnämnden – ordningsregelvis – i samband
med bygglovhandläggningen underrättar sökanden och miljönämnden om att anmälnings-
plikt enligt miljöbalken kan bli aktuell men utan koppling till tidskravet i 9 kap 25 § PBL
eller andra obligatorier i 9 kap 22 § senare del. Lagstiftningen bör vara öppen och ge rätt till
effektiv samordning i vissa speciella fall.

Förvaltningen har studerat om OVK-tillsynen, granskningen av rivningsplaner och ener-
gitillsynen organisatoriskt skulle kunna underlättas och samordnas genom att kommunerna
skulle kunna välja vilken nämnd som har ansvaret för den berörda verksamheten. Huvudin-
tresset för effektiva lösningar på området ligger visserligen hos miljönämnden, men förvalt-
ningen har trots det funnit att övervägande skäl, för närvarande, talar för att ingen ändring
görs. Lokala system skapar lätt sådana nackdelar för enskilda att rationaliseringsvinsten
överskuggas. Sannolikt ger de nya skrivningarna om tillsyn underlag för en praktisk, kun-
skapsbaserad samordning.

Sammanfattningsvis förhåller sig Miljöförvaltningen starkt skeptisk till den föreslagna ut-
formningen av samordningen mellan PBL och MB och föreslår att den ses över radikalt.

Skyddsåtgärder

Den nyhet som infördes i 5 kap 7 §, 2 st 11 p (nu 4 kap 12) PBL att man i en detaljplan skul-
le kunna föreskriva om skyddsåtgärder, har skrivits om. Bestämmelsen har inte använts sär-
skilt ofta, sannolikt p.g.a. att den är oklar till sin utformning men främst till sina rättsverk-
ningar. Omskrivningen har inte gjort den bättre utan snarast försämrat den. Så länge den
reglerar en skyddsåtgärd inom planen som förutsätts byggas innan övrig bebyggelse, funge-
rar den – jfr t.ex. en bullervall – men om den ska reglera t.ex. graden av buller ”från omgiv-

ningen” gör den det inte.

Den nuvarande lydelsen i 5 kap 7 § 2:a st 11 p lyder

7 § Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen bestämmas om

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken

Det nya förslaget lyder

12 § I detaljplanen får kommunen bestämma

1. högsta tillåtna värden för störningar eller risker genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken och krav på skyddsåtgärder för att motverka sådana störningar från omgivningen, och

En sådan bestämmelse utgör en immissionsnorm sett i ett PBL-perspektiv eftersom planföreskrift endast kan reglera det planlagda området, ingenting annat. Propositionen ”från” leder därför tanken fel och borde bytas ut mot ”till” för att bestämmelsen över huvud taget ska bli begriplig. Det är bara om bullret, luftkvaliteten e. dyl. inom planen regleras, som regeln är meningsfull. En byggnadsnämnd kan endast vägra bygglov för att hindra ett ökande buller eller en försämrad luftkvalitet inom ett planområde.

Otydligheten här är av samma typ som vid miljökvalitetsnormer – en annan sorts immissionsnormer. Efter ett genomförande av en detaljplan synes byggnadsnämnden helt sakna möjligheter att ingripa mot en avvikelse från aktuell typ av planföreskrift!

Regelsystemet i dessa avseenden är helt outvecklat i svensk rätt. Sannolikt skulle regler om att den överskridande fastighetsägaren automatiskt skulle vara skyldig att ge in ett åtgärdsprogram med försiktighetsmått som kan minska avvikelserna inom en angiven period behövas.

Än viktigare är att utformningen av den nya bestämmelsen ger intryck av, att byggnadsnämnden i framtiden skulle kunna komma att besluta om sådana begränsningsvärden som det ankommer på tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken att besluta om. Det är överhuvudtaget inte diskuterat vilken rättslig betydelse ett planbeslut i detta avseende skulle kunna tänkas få. Är tillsynsmyndigheten begränsad av planbeslutet? Det synes som om någon materiell ändring inte är åsyftad. I så fall måste detta skrivas tydligt och klart i förarbetena.

En sammanhållen bygglovprocess borde kunna möjliggöra en bättre kontroll av att planbestämmelser angående t.ex. buller efterlevs. Härutöver bör uppmärksammas att byggnadsnämnden i dag inte bedriver någon egentlig kontinuerlig eller löpande tillsyn över planområden – faktiskt inte ens över ventilationen i lovgivna byggnader.

Förvaltningen vill slutligen understryka vikten av att en fastighetsägare kan lita på att han får bygglov för en byggnad eller anläggning som inte står i strid med detaljplanen. Det finns i förslaget till nya bestämmelser en allmän uppluckring av denna grundläggande princip. Förvaltningen vänder sig mot detta eftersom det skulle riskera att skapa förödande osäkerhet på fastighetsmarknaden. Däremot är det en helt annan sak vilka miljöregler som gäller för en viss verksamhet. Dessa kan självklart ändras över tiden och på olika sätt utgöra begränsningar för en verksamhet som i och för sig kan ha bygglov.

Energianvändning

Enligt PBL ska planläggning ske med beaktande av att långsiktig och god hushållning med energi främjas. Bestämmelserna har hittills haft ett begränsat inflytande. Om energihushållning ska få någon mer påtaglig betydelse i planeringen måste den nya upplagan av PBL kompletteras så att kommunen får möjlighet att ställa rättsligt effektivt verkande energikrav – kanske i detaljplaneföreskrifter – i sin detaljplanering. Först genom åtgärder av sådant slag kan honnörsorden i 2 kap 3 § 3 och 4 PBL ”god hushållning” och ”minskad klimatpåverkan” få någon praktisk innebörd.

Miljökvalitetsnormer

Den nya plan- och bygglagen innehåller inget nytt ställningstagande när det gäller miljökvalitetsnormer (MKN). Mot bakgrund av 16 kap 5 § MB framstår PBL som mer restriktiv än miljöbalken som ju ger ett utrymme för compensationstänkande (s.k. förbättringsoverskott). Miljöförvaltningen anser att PBL:s bestämmelser är otydliga och att detta innebär svårigheter för tillämpningen. Förvaltningen har förståelse för att bindande miljökrav och riktvärden som satts med utgångspunkt för människors hälsa och säkerhet inte ska kunna frångås genom beslut enligt PBL. Detta förutsätter dock att PBL får samma utformning som miljöbalken och därmed och att en sådan prövning kan omfatta en helhetsavvägning som är möjlig enligt miljöbalken. Den s.k. Stockholms-modellen som tillämpas när det gäller riktvärden för trafikbuller kan mot denna bakgrund inte få någon motsvarighet när det gäller MKN för luftkvalitet. Riksdagens riktvärden för buller är till skillnad från miljökvalitetsnormerna inte några rättsligt bindande normer utan fungerar endast som vägledning för bedömningar vid planläggning och nybyggnad.

Ett annat exempel är de föreslagna miljökvalitetsnormerna för vatten, som till sin rättsverkan får samma konsekvenser som andra miljökvalitetsnormer, men som till sin utformning är mer av allmänna – ofta ambitiösa – miljömål

I sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) uttalade PBL-kommittén att regleringen av miljökvalitetsnormerna behövde utredas särskilt och att denna utredning borde ske snarast. Därefter har några utredningar presenterats utan att ge något genomslag i lagstiftningen med undantag för de på vattenområdet som dock inte ökat klarheten utan snarare försämrat bilden. Miljöförvaltningen anser att frågan fortfarande är angelägen att klarlägga. Enligt förvaltningens mening är regleringen av miljökvalitetsnormer i svensk rätt över huvud taget ofullständig, och de problem som finns i PBL i detta avseende är bara ett tecken på den generella bristen.

Förändringar i författningsnivåer

Ett annat problemområde anser förvaltningen vara att ”byggnadsverkslagen” försvinner. Det är bra, men den ökade användningen av förordningsföreskrifter anser förvaltningen inte ha fått en lämplig utformning. Till förordningsnivån förpassas alla kontroversiella frågor. En av de mer konfliktfyllda är att ”mindre avvikelser” från detaljplan nu ska regleras med statliga regeringsförordningar utan motiv. En annan är kraven på byggprodukter och byggproduktdirektivets tillämpning. Enligt förvaltningens mening finns en betydande valhänthet ifråga om byggprodukters hälso- och miljömässiga godtagbarhet i det rådande systemet. Bristen på insikt om vissa ämnens och byggprodukters egenskaper på eko-toxicitetsområdet m.fl. områden som har betydelse för en hållbar utveckling har försatt inte minst den ansvariga centra-

la myndigheten i en ohållbar situation.

Det går bara med svårighet att bedöma om den nya fördelningen mellan lag och förordnings- och myndighetsföreskrifter är lämplig när de två senare författningsformerna saknas i remissen. På samma sätt förhåller det sig med bygglovplikten när det gäller annat än byggnader. Det saknas välbehövlig transparens ifråga om sådan statlig lovreglering. Risken för brist på transparens om miljö- och hälsokraven på byggandet – som Riksrevisionsverket i sin bullerrapport pekat på – anser förvaltningen öka väsentligt med den nya regleringen. Förvaltningen anser att här behövs särskilda åtgärder och vill ånyo peka på det skeva förhållandet mellan byggrätten och hälsoskyddet som diskuterades vid miljöbalkens tillkomst – jfr prop 1997/98:45 del 1 s. 355 ff – då det fastslogs att det är de tekniska förhållandena som bestämmer vad som är hälsosamt.

Utvärderingen

Det är förvaltningens uppfattning att Tillväxtverkets databas Malin systematiskt synes underskatta kommunala kostnader och övervärdera statliga rationaliseringsvinster som skapas genom överflyttning av statliga uppgifter till kommunerna.