



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Alexander Lundblad

Planläggning enligt PBL som miljörättsligt instrument

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Annika Nilsson

Ämnesområde
Miljörätt

Hösten 2010

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Metod och material	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
2 ALLMÄNT OM FYSISK PLANERING OCH MILJÖRÄTT	7
2.1 Samhällsplanering	7
2.2 Planlagstiftningens utveckling	8
2.3 Rättsområdet miljö rätt	9
2.4 Miljömålen	10
3 HUSHÅLLNINGSBESTÄMMELSERNA	13
4 PLAN- OCH BYGGLAGEN	16
4.1 Allmänt om PBL	16
4.2 Plankravet	17
4.3 Översiktsplan och regionplan	19
4.4 Detaljplan och områdesbestämmelser	20
4.5 Planläggningsprocessen	21
4.6 Miljökonsekvensbeskrivning	23
4.7 Ny plan- och bygglag	26
5 SAMBAND MELLAN PBL OCH MB	27

5.1	Allmänt om sambandet	27
5.2	Miljö kvalitetsnormer	28
5.3	Samordning mellan PBL och MB	30
6	INTRESSEAVVÄGNINGAR	35
6.1	Grundläggande principer	35
6.2	Miljö hänsyn	36
6.3	Enskilda intressen	37
7	DECENTRALISERAT BESLUTFATTANDE	39
7.1	Planmonopolet	39
7.2	Medborgardeltagande	40
8	TILLSYN, UPPSIKT OCH PRÖVNING	42
8.1	Länsstyrelsens roll	42
8.2	Boverkets roll	43
8.3	Rättstillämpning	43
8.4	Rättslig prövning av planer	44
9	ALTERNATIVA SYNSÄTT	48
9.1	Internationell utblick	48
9.2	Alternativ till nu gällande system	48
10	AVSLUTANDE ANALYS OCH DISKUSSION	50
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	56

Summary

Physical planning by establishing and adopting plans enables analysis of future land and water use. The level of detail and legal status varies between the different types of plans; some are legally binding while others are guiding and non-binding. Land use planning in Sweden is decentralized and municipalities carry the main responsibility for planning. Matters of national interest are watched over by the county administrative board through knowledge support, consultation and intervening in cases of wrongful application of law. The Planning and Building Act have been reviewed several times and it is obvious that increasing awareness of environmental issues and the general environmental interest have affected the legislation. The main purpose of the new Planning and Building Act which comes into force during 2011 will still be to enable development. The area of application for the Planning and Building Act is to a certain extent shared with the Environmental Code which is based on different underlying purposes. Overlapping application which may be considered inconvenient does occur and further synchronization is complicated. According to those who criticize the current legislation and the associated 'development-culture' has it not been shown that necessary adjustments to sustainable development have been made, adaptive environmental planning is a suitable alternative to the current legislation. Those who support the current planning system consider the legislation to have been adjusted so that it is able to ensure sustainable development. To be able to determine whether land use planning as a legal instrument also fulfills a purpose from an environmental perspective regulations, rules of consideration and formal rules on the planning process must be examined together. Plan decisions are composed of both exercise of public authority and political considerations. The municipality disposes over a wide space for consideration regarding common interests and as long as the decision falls within the acting space and constitute a political standpoint it cannot be appealed and legally retried. The municipality's acting space is however limited by national provisions regarding the management of land and water areas and environmental quality standards. The planning process itself is of great importance and involves consultation with the county administrative board, environmental impact assessment, citizen participation etc. The legislation enacts conditions for the planning process which results in the basis for decisions; decision basis of low quality can sometimes be explained by the complicated planning process and formal requirements which are hard to interpret. Although environmental aspects are highlighted in the decision basis and shall be considered in the weighting of interests further influences are not guaranteed. Environmental interests risk being overridden by the interest of economic growth because of the weighing of common interests which is loosely regulated with only a few exceptions. Environmental interests do altogether appear to be dependent on application of the law in the particular case and the municipality's level of ambition.

Sammanfattning

Vid fysisk planering genom upprättande och antagande av planer analyseras hur mark- och vattenområden ska användas i framtiden. Detaljnivå och rättslig status varierar mellan plantyperna, några är rättsligt bindande medan andra är vägledande. I Sverige är makten över markanvändningsplaneringen decentraliserad, kommunerna har huvudansvaret för planeringen. Genom länsstyrelsen bevakas statens intressen bland annat genom kunskapsförsörjning, granskning och ingripande vid felaktig rättstillämpning. Det har skett åtskilliga lagändringar inom PBL och det är uppenbart att den växande medvetenheten kring miljöproblem och intresset för miljöfrågor fått genomslag i lagstiftningen. Men även efter ikraftträdandet av nya PBL under 2011 kommer utgångspunkten för lagen vara att möjliggöra förändrad markanvändning. Eftersom PBL och MB delvis har samma tillämpningsområde men olika utgångspunkter kan parallell prövning enligt de båda lagarna uppfattas som betungande samtidigt som omfattande samordning försvåras av lagarnas olika utgångspunkter. Enligt kritiker till gällande planlagstiftning har det inte visats att PBL och planeringskulturen är ändamålsenlig om målsättningen är hållbar utveckling och ett lämpligt alternativ till den exploateringsinriktade planlagstiftningen är adaptiv miljöplanering. Förespråkarna hävdar däremot att befintlig lagstiftning anpassats och klarar uppgiften att åstadkomma hållbar utveckling. För att kunna bedöma huruvida planinstrumentet fyller funktionen som miljörättsligt instrument behöver kravregler, hänsynsregler som styr intresseavvägningar, samt de formella delarna av planläggningsprocessen undersökas tillsammans. Planbeslut har en sammansatt karaktär av myndighetsutövning och politiskt ställningstagande, kommunen ges stort utrymme vid avvägningen mellan allmänna intressen och eftersom beslut som faller inom handlingsutrymmet utgör politiska ställningstaganden blir de inte föremål för rättslig överprövning. Kommunens handlingsutrymme begränsas dock genom hushållningsbestämmelserna och miljökvalitetsnormer som genomförs vid planläggning. Beslutsunderlaget och planläggningsprocessen fyller en viktig funktion genom bland annat bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning, medborgardeltagande, dialog med länsstyrelsen osv. Även om lagstiftningen skapar förutsättningar för att beslutsunderlaget ska kunna bidra till en ur miljösynpunkt lämplig intresseavvägning förekommer ofta brister i tillämpningen. Bristande kvalitet på beslutsunderlaget brukar kunna förklaras med att de formella kraven för planläggningsprocessen är betungande och svårtolkade. Trots att miljöaspekter framhävs genom beslutsunderlaget och därmed ska beaktas vid avvägningen behöver de inte ges ytterligare inflytande. Eftersom intresseavvägningar sker förhållandevis fritt, med undantag för endast ett fåtal tydliga kravregler, riskerar miljöintresset att åsidosättas till förmån för ekonomiska intressen. Sammantaget förefaller miljöintresset till stor del vara beroende av rättstillämpningen i det enskilda ärendet och kommunens ambitionsnivå.

Förkortningar

KL	Kommunallag (1991:900)
MB	Miljöbalk (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKBF	Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
MKN	Miljö kvalitetsnorm
Nya PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RPL	Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut
SFS	Svensk författningssamling
SMB	Strategisk miljöbedömning
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige finns mycket mark i förhållande till folkmängden. Samtidigt har det sedan lång tid funnits ett intresse från samhällets sida att kontrollera markanvändningen eftersom marken utgör en viktig ekonomisk resurs och därmed motiverar effektivt utnyttjande och hushållning. Genom planering av den fysiska miljöns utformning hanteras bland annat olika former av närmiljörelaterade problem, t.ex. påverkas närmiljön av hur bostäder, industrier och andra anläggningar placeras i förhållande till varandra. Den fysiska miljöns utformning orsakar även mer svårbedömda miljökonsekvenser. Exploatering av tidigare orörda markområden kan orsaka allvarliga skador på ekosystem och om en kommun genom en plan skapar förutsättningar för etablering av t.ex. ett köpcentrum utanför stadskärnan kan miljöeffekterna bli omfattande på grund av ökad biltrafik. Olika former av exploatering och bebyggelse är nödvändig för samhällsutvecklingen, samtidigt är det ofrånkomligt att alla former av markanvändning på något sätt påverkar miljön. På grund av detta förhållande finns det ett behov av att finna ett läge där det råder balans och då är frågan om lagstiftningen som reglerar markanvändningsplaneringen bidrar i den riktningen?

Markanvändningsplaneringen regleras huvudsakligen genom PBL, som uttryckligen anger att lagen syftar till att främja hållbar utveckling. Men PBL är inriktad på förändring och planbesluten baseras till stor del på intresseavvägningar, vilket innebär att det är stor skillnad jämfört med miljöretten som i grunden utgår från behovet av att skydda och bevara. PBL har ett relativt brett tillämpningsområde och omfattar åtgärder som medför varierande miljöpåverkan, varav en stor andel inte är föremål för prövning enligt någon annan lagstiftning. Därmed kan det antas vara lämpligt att i vissa fall utnyttja den omfattande samhällskontroll i form av planläggning och bygglovsprövning som PBL innebär för rättslig operationalisering av miljömål med anknytning till markanvändning.

1.2 Syfte och frågeställning

Genom denna uppsats avser jag göra en översiktlig undersökning av fysisk planering enligt PBL från ett miljörettsligt perspektiv. Planen i form av ett dokument är inte särskilt intressant i sig. Undersökningen behöver istället utgå från PBL:s grundläggande principer genom en beskrivning av relevanta delar av planlägningsprocessen, plantyperna, plankravet, planmonopolet, tillsyn, överprövning etc. De materiella bestämmelserna är av central betydelse, men de kan samtidigt vara beroende av formella bestämmelser. Frågeställningarna som formulerats nedan utgör utgångspunkten för undersökningen. De två överordnade frågeställningarna kan sägas fånga själva syftet med undersökningen och diskussionen, medan de underordnade

frågeställningarna är av mer utredande karaktär och nödvändiga för att besvara de överordnade frågeställningarna.

- Hur har fysisk planering utvecklats, kan utvecklingstendenser urskiljas angående hur miljöfrågor hanteras?
 - Vilka samhällsförändringar har skett?
 - Hur har lagstiftningsområdet som reglerar fysisk planering förändrats?
- Fungerar planläggning enligt PBL som miljörettslig instrument och finns det alternativ?
 - Vilka delar av planlägningsprocessen är intressanta ur miljösynpunkt?
 - Vilket skydd ges miljön enligt gällande planrätt? (Vilka bestämmelser har ett tydligt syfte att skydda miljön? Vilket utrymme ges miljöintressen i intresseavvägningar vid planläggning?)

1.3 Metod och material

Delar av lagtexten är klar och tydlig, det gäller främst den stora andel bestämmelser i PBL som reglerar formella delar gällande till exempel planlägningsprocessen och dess beståndsdelar. Övriga formella bestämmelser och samtliga materiella bestämmelserna kopplade till intresseavvägningar är mycket vaga eftersom det inte ges någon information kring hur bestämmelserna ska tillämpas. För att få en bild av hur lagstiftningen ska tillämpas krävs att lagtexten läses tillsammans med förarbetena. Eftersom det skett en stor mängd ändringar i PBL och flera av bestämmelserna som är av miljörettslig relevans tillkommit som följdändringar när annan lagstiftning ändrats har ett förhållandevis stort antal propositioner och utredningar varit relevanta för undersökningen. Även förarbetena lämnar i viss utsträckning frågor obesvarade och då har praxis i vissa fall kunnat bidra med klarhet. Eftersom ämnesvalet är brett har det inte varit möjligt att göra några omfattande undersökningar av praxis eller kartläggning kring hur kommuner tillämpar vissa bestämmelser. Vid behov har istället rapporter från myndigheter med tillsynsansvar och sammanställningar i vetenskapliga publikationer använts. För övrigt är flera av lagändringarna så pass färskas att det inte utvecklats någon praxis eller genomförts någon större kartläggning av tillämpningen. Vidare har jag använt mig av miljörettslig doktrin som beskriver PBL förhållandevis ytligt, men samtidigt belyser intressanta frågeställningar kopplade till miljörätten. I det inledande skedet har rapporter och andra skrivelser från Boverket varit till stor nytta genom övergripande beskrivningar, dessutom kan myndighetens publikationer anses vara intressanta eftersom de ofta används som stöd vid det praktiska planarbetet ute i kommunerna.

1.4 Avgränsningar

Som påpekats är ämnesvalet brett och därmed krävs en större mängd avgränsningar. Ibland har flera olika moment beskrivits ytligt istället för att fördjupa beskrivningen till enskilda delar, eftersom det är sambanden som är intressanta.

PBL reglerar markanvändningsplanering och byggande. I denna undersökning är det plandelen, det vill säga de delar av lagen som styr bland annat planlägningsprocessen och de materiella bestämmelserna som påverkar planernas innehåll, som är av störst intresse. Ibland kan det vara svårt att skilja mellan plandelen och byggdelen i lagen, men till exempel krav på byggnadstekniska egenskaper som visserligen kan vara av miljöintresse är inte av direkt relevans för fysisk planering. Dock är undersökningen inte avgränsad till endast PBL, det finns ett flertal hänvisningar till MB och de är i högsta grad av betydelse. Samtliga plantyper som PBL föreskriver behandlas, medan det är svårare att göra en avgränsning uppåt eftersom även planering på nationell nivå genom hushållningsbestämmelserna i MB sammankopplas med PBL. PBL medför ofta att intressen delas upp som antingen allmänna eller enskilda. Det kan vara svårt att dra gränsen mellan intressetyperna enligt PBL, men när jag beskriver miljöintresset avser jag normalt det allmänna miljöintresset (ekologiska dimensionen av hållbar utveckling alternativt miljö-, natur- och klimatintresset).

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en allmän beskrivning av samhällsplanering och följs av en historiskt tillbakablickande beskrivning av utvecklingen inom plan- och bygglagstiftningen. I samma kapitel finns även en beskrivning av relevanta delar inom miljörätten, jämförelse mellan olika rättsområden och en beskrivning av miljömålen. Hushållningsbestämmelserna och områden av riksintresse beskrivs kortfattat i ett eget kapitel eftersom det kan vara lämpligt att börja beskrivningen på generell nivå för att fortsätta till mer detaljerade nivåer. Därefter beskrivs grunderna i PBL, plantyperna, plankravet och planlägningsprocessen. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen utgör en del av planlägningsprocessen beskrivs instrumentet i samma kapitel. Nya PBL som träder i kraft 2011 beskrivs i samma kapitel, förändringarna beskrivs även löpande i samband med beskrivningen av gällande rätt. Därpå följer en beskrivning av sambandet mellan PBL och MB, även skillnader och möjligheten till samordning behandlas. Den för PBL viktiga avvägningen mellan skilda intressen beskrivs i ett separat kapitel, följt av ett kapitel som beskriver det decentraliserade planväsendet och medborgardeltagandet. De viktiga områdena tillsyn, kontroll och överprövning beskrivs i ett gemensamt kapitel. I ett kapitel av mindre omfattning ges en utblick utanför Sverige och en beskrivning av adaptiv miljöplanering. Uppsatsen avslutas med analys och sammanställda slutsatser.

2 Allmänt om fysisk planering och miljö rätt

2.1 Samhällsplanering

Planering av bebyggelse och annan markanvändning är av stor betydelse för samhällets funktion. Traditionell fysisk planering omfattar den verksamhet som syftar till att avgöra hur mark och vatten ska användas i tid och rum. Ibland används begreppen samhällsplanering och fysisk planering synonymt, men enligt bland andra Westerlund är det rationellt att se fysisk planering som en av flera komponenter i den vidare företeelsen samhällsplanering.¹ Begreppet samhällsplanering används numera som ett samlingsbegrepp för alla försök från den offentliga sektorns sida att söka samordning mellan politiska program, planer och projekt som syftar till hållbar utveckling.² Sett i ett bredare perspektiv kan planering av markanvändningen skapa förutsättningar för rationellt utnyttjande av marken samtidigt som allmänna intressen tillgodoses. Konkret innebär planering även en möjlighet att bedöma och beakta olika praktiska effekter av byggandet beträffande service, skolor, vägar, va-ledningar m.m. Byggnad omfattas av den allmänna principen att markanvändningen ska vara från allmän synpunkt lämplig och kontrollen sker främst genom kommunernas planläggningsverksamhet.³

Principerna för utformning av tätbebyggelse och kontroll av markanvändning har varierat med tiden. Byggnad har under vissa tidsperioder präglats av tanken om planmässig expansion, medan expansionen under andra perioder kan beskrivas som oreglerad. Senare delen av 1800-talet präglades av stark befolkningstillväxt i städerna. Strukturförändringar i näringslivet och omlokalisering av befolkningen under 1900-talet innebar att ytterligare krav ställdes på den fysiska planeringen. Förutom behovet att styra och vägleda inom tätorter framkom omfattande behov av att lösa konflikter om markens användning utanför tätorterna, samtidigt som intresset för att bevara naturresurser och kunskapen om miljöfrågor ökade. Av särskilt stor betydelse var miljöförstöring med stor omgivningspåverkan som följde av tillkomsten av nya tekniska anläggningar. Bland annat placeringen av industrier och andra störande anläggningar, samt motsättningar mellan behovet av mark för bebyggelse och behovet av jordbruksmark diskuterades.⁴

¹ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 102.

² SCB, Markanvändning i Sverige 2008, s 95.

³ Prop. 1985/86:1, s 58.

⁴ SCB, Markanvändning i Sverige 1993, s 71 ff.

Att ändra strukturen bland befintlig bebyggelse är en långsam och krävande process. Även om stadsutvecklingen i Sverige skedde senare än i södra Europa finns det tydliga exempel på nutida städer som präglas av en gammal stadsstruktur. Det faktum att det är svårt att återställa områden som exploateras eller förändra strukturerna i en stad understryker behovet av att den planering som sker idag behöver baseras på kunskap från flera olika områden och präglas av långsiktigt tänkande. Medan teknisk utveckling och annan kunskap kunnat undanröja vissa problem återstår flera närmiljöproblem. Genom bilismens genombrott följde närmiljöproblem och biltrafiken utgör än idag en omfattande belastning på lokal nivå genom bland annat hälsovådliga avgaser, buller och utrymmeskrävande vägar som tränger undan grönområden. Samtidigt finns det anledning att utvidga perspektivet från närmiljön (boendes trivsel och hälsofrågor) till ett hänsynstagande som även omfattar globala miljöproblem och indirekt koppling till miljöproblem. Klimatpåverkan behöver reduceras och biologiska värden behöver skyddas, det förefaller även lämpligt att hänsyn tas till tänkbara framtidsscenarioer där till exempel klimatförändringar leder till översvämningar och brist på fossila bränslen försvårar transporter.

2.2 Planlagstiftningens utveckling

År 1874 infördes den första gemensamma byggnadsstadgan för svenska städer. Tidigare förekom lokala byggnadsordningar, kombinerade med grannelagsrätten som reglerade vissa miljö- och fastighetsrelaterade frågor. Syftet med införandet av byggnadsstadgan var bland annat att förbättra brandskyddet och öka kraven på hygieniska anordningar. Trots införandet av nationell lagstiftning kan 1800-talet i sin helhet beskrivas som en period som präglades av minimal reglering, i synnerhet industristäderna som expanderade kraftigt präglades av bristfällig planering.⁵ 1907 kom stadsplanelagen, en lag om stadsplaner och tomtindelning vars bestämmelser med vissa tillägg lyftes direkt ut ur byggnadsstadgan. 1947 infördes byggnadslagen (1947:385) som ersatte stadsplanelagen, samt en ny byggnadsstadga (1947: 390). Den nya lagstiftningen byggde på principen att samhället, inte den enskilde markägaren, bestämde var och när tätbebyggelse kunde få förekomma. 1972 gjordes förändringar som innebar att i princip all bebyggelse blev lovpliktig. År 1987 ersattes byggnadslagen och byggnadsstadgan av PBL. Reformen föregicks av långvarigt utredningsarbete och omfattande debatt, utredningsarbetet påbörjades redan under 1960-talet och processen komplicerades bland annat av osäkerhet kring lagförslagets förenlighet med normgivningsbestämmelserna i RF.⁶ Förändringarna motiverades med att utnyttjandet av mark- och vattenområden kontinuerligt intensifierats och bidragit till ett ökat behov av att effektivt analysera och strategiskt bestämma hur områden skall få användas i framtiden. En utgångspunkt för PBL är att gemensamma och långsiktiga intressen bör väga tyngre än privata och kortsiktiga. Syftet med reformen var också en genomgående förändring i riktning mot ökad

⁵ SCB, Markanvändning i Sverige 1993, s 77 f.

⁶ Bengtsson, s 36.

decentralisering och ökat medborgarinflytande.⁷ Samtidigt som PBL infördes naturresurslagen (1987:12) som ersatte riksdagen riktlinjer för hushållningen med områden av riksintresse från 1972.

Trots att PBL-reformen byggde på en grundlig genomgång av lagstiftningen krävdes vissa förändringar tämligen omgående och sedan införandet har det skett en mängd lagändringar. Lagändringarna har bl.a. motiverats med att allmänna samhällsförändringar påverkat plan- och byggområdet, tillämpningsproblem och implementering av EU-direktiv.⁸

År 2002 tillsattes *PBL-kommittén* för en grundlig genomgång av plan- och bygglagstiftningen.⁹ Utredarna presenterade slutbetänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande*¹⁰. PBL-kommittén behandlade inte plan- och byggfrågorna från det helhetsperspektiv som ansågs nödvändigt för en mer omfattande lagändring, dock fanns enighet kring vissa frågor som ansågs färdigutredda och några av dem samlades i propositionen *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*¹¹. Därefter har ytterliga utredningar på området presenterats och dessa har slutligen lagts till grund för propositionen *En enklare plan- och bygglag*¹². Riksdagen antog propositionen den 21 juni 2010 och enligt övergångsbestämmelserna träder lagen i kraft den 2 maj 2011.¹³ Enligt förarbetena till den nya lagen ska miljö- och klimataspekter tydligare beaktas vid planläggning och byggande. Lagen innebär även förenklingar i planläggningsprocessen och samordning med annan lagstiftning.¹⁴ Förändringar som innebär införande av nya mark- och miljödomstolar, samt ändrad instansordning för planärenden sammanfaller med införandet av nya PBL.¹⁵

2.3 Rättsområdet miljörett

Den rättsliga regleringen av fysisk planering kan antagligen betraktas som ett eget rättsområde i vissa sammanhang, men kopplingen till större och allmänt vedertagna rättsområden kan vara relevant att beskriva. Fysisk planering brukar falla in under rättsområdet *fastighetsrätt*. När benämningen *speciell fastighetsrätt* används i doktrin åsyftas vanligtvis de delar av fastighetsrätten som i huvudsak angår situationer där offentliga myndigheter ingriper vid enskildas skötsel och disposition över fastigheter.¹⁶

Tvångsrätten har en stark ställning inom rättsområdet och myndigheter kan bestämma över väsentliga förhållanden för den enskilde fastighetsägaren, exempelvis kan den enskilde hindras från att bebygga sin fastighet trots att det inte finns någon annan enskild som motsätter sig bebyggelsen. Myndigheternas intresse för enskildas skötsel av sina respektive fastigheter

⁷ Prop. 1985/86:1, s 1 ff.

⁸ Prop. 2009/10:170, s 127.

⁹ Dir. 2002:97.

¹⁰ SOU 2005:77.

¹¹ Prop. 2006/07:122.

¹² Prop. 2009/10:170.

¹³ Protokoll från riksdagens kammare, beslut 2009/10:141, 2010-06-21.

¹⁴ Prop. 2009/10:170, s 126.

¹⁵ Prop. 2009/10:215.

¹⁶ Bengtsson, s 14 f.

kan bland annat motiveras genom det faktum att miljöhoten till stor del härrör från olika former av fastighetsanvändning. I takt med att miljörättsområdet växer kan det antas ske en förändring som innebär att delar av fastighetsrätten och andra sedan lång tid etablerade rättsområdet istället faller in under miljöområdet, dvs. det omvända förhållandet jämfört med tidigare.¹⁷

Miljörätten omfattar den yttre miljön i vid bemärkelse. Rättsområdet rör bland annat nyttjande av naturresurser och därmed finns det en stark koppling till traditionell fysisk planering. Miljörätten inkluderar även hälsoskydd och skydd mot immissioner, områden som utgör viktiga frågor inom fysisk planering i synnerhet vid utformningen av tätbebyggelse. Men ibland talas om en *miljörättslig kärna* och denna brukar avgränsas till miljöbalken och författningar som specifikt skyddar miljön. PBL hamnar utanför kärnan, tillsammans med andra författningar vars miljöskyddssyfte konkurrerar med eller är underordnat andra syften. Enligt Michanek och Zetterberg är det viktigt att vara öppen för att analysera till synes perifera rättsregler och allmänna rättsprinciper vid miljörettsliga studier, bestämmelser som innebär begränsningar eller hinder för miljöskyddet är av samma betydelse som renodlade miljörettsliga styrmedel.¹⁸

Planering och i detta sammanhang närmare bestämt *fysisk planering* (även *markanvändningsplanering* eller *bebyggelseplanering*) kan kategoriseras som strategiska miljörettsliga instrument. En plan i form av ett dokument som anger vad som ska gälla är ett slags *styrmedel*. Funktionen är att koppla från mål eller generella regler till bestämmelser som anger det materiella rättsläget för enskilda med avseende på ett visst område. De fysiska planerna är av olika karaktär genom att vissa är rättsligt bindande medan övriga är vägledande. Även om en plan saknar rättsverkan kan planen fylla en funktion som beslutsunderlag vid rättsliga lämplighetsbedömningar. Planering kan utgöra ett hushållningsinstrument vars funktion är att hushålla med begränsade, ibland sinsemellan beroende, resurser. Om miljöintresset är styrande kan man genom upprättande och antagande av planer utifrån helhetsbilden välja handlingsätt som medför att miljöpåverkan begränsas till nivåer som är acceptabla ur ekologisk synpunkt. Fysisk planering kan även ske genom generella och individuella *områdesskydd* med renodlat syfte att skydd naturmiljöer.¹⁹

2.4 Miljömålen

Miljömål används som riktmärken för miljöarbetet och för att nå fram dit behöver målet normalt göras verksamma i rättsligt hänseende. Westerlund med flera använder benämningen *rättslig operationalisering* för att beskriva processen. Effektivitet kan inte uppnås förrän miljömålets rättsverkan når fram till den regelnivå som gäller för de personer vars faktiska handlande

¹⁷ Westerlund, Miljörettsliga grundfrågor 2.0, s 6 ff.

¹⁸ Michanek, s 42.

¹⁹ Westerlund, Miljörettsliga grundfrågor 2.0, s 118 f.

kan ha betydelse för målgenomförandet. Ibland är det lämpligt att utforma allmänt hållna krav som sedan överförs till att gälla för geografiska områden eftersom förutsättningarna varierar kraftigt.²⁰

Efter FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 riktades världens miljö- och utvecklingspolitik in på målsättningen att nå fram till en hållbar utveckling. Utvecklingen är hållbar endast om den tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers behov. Riksdagen har antagit miljö kvalitetsmål som uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling och konkretiserar miljöbalkens mål om att främja en hållbar utveckling.²¹ De 16 miljö kvalitetsmålen anger vilken kvalitet miljön ska ha ett visst år. För att ytterligare konkretisera miljöarbetet har riksdagen fattat beslut om 71 delmål på vägen till miljö kvalitetsmålen. Miljö målen är inte rättsligt bindande, men anses ändå utgöra en form av vägledning som är av stor betydelse för den faktiska utvecklingen i Sverige.²² Den fysiska planeringen anses allmänt fylla en viktig roll för att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen. Det har nyligen skett vissa förändringar kring miljö målssystemet och ansvarsstrukturen. I det sammanhanget konstaterade regeringen att kommunerna genom sitt ansvar för stora delar av samhällsplaneringen kontrollerar ett verktyg som är av stor betydelse för miljö målsarbetet.²³

Kopplingen mellan PBL och miljö målet *god bebyggd miljö* är tydligt:
Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Som framgår av PBL:s portalparagraf utgör hållbarhetsaspekterna en grundläggande förutsättning för den fysiska planeringen som regleras genom plan- och bygglagen. Plan- och bygglagstiftningen är av särskild betydelse för miljö målet *god bebyggd miljö*. Men även flera av de övriga miljö målen har direkt koppling till fysisk planering, det gäller särskilt målen *levande sjöar och vattendrag, myllrande våtmarker, levande skogar, ett rikt odlingslandskap* och *grundvatten av god kvalitet*. Övriga miljö mål har en indirekt koppling till den fysiska planeringen genom de effekter som markanvändningen medför. Till exempel lokaliseringen och strukturen inom bebyggelse påverkar transportbehovet, som i sin tur påverkar bland annat miljö målen *begränsad klimatpåverkan* och *frisk luft*.²⁴

PBL-kommittén undersökte hur plan- och bygglagstiftningen kan främja hållbar utveckling bland annat genom att undersöka kopplingen mellan miljö målen och den fysiska planeringen. Ett allmänt problem är att det

²⁰ Westerlund, Miljö rättsliga grundfrågor 2.0, s 100.

²¹ Prop. 1997/98:145 och prop. 2009/10:155.

²² Westerlund, Miljö rätt – Basboken, s 22.

²³ Prop. 2009/10:155, s 62 ff.

²⁴ Boverket, Miljö mål i fysiska planer, s 22 f.

ibland saknas direkt koppling till fysisk planering eftersom miljömålen är beroende av samverkan som inte kan styras genom plan- och bygglagstiftningen. Ett annat hinder för uppnående av miljömålen är att PBL främst reglerar ny bebyggelse och andra former av förändrad markanvändning, medan problem som orsakas av befintliga strukturer är svåra att komma åt.²⁵ Direkt koppling i en plan till miljömålen kan antagligen ge vägledning vid planläggningsarbetet. Samtidigt kan det vara relevant att påpeka att det faktum att miljömål nämns i en plan inte behöver betyda att miljö kvalitetsmålen faktiskt har beaktats i utarbetandet av planen, vilket visades genom en undersökning gjord av MKB-centrum vid SLU på uppdrag av Boverket.²⁶

²⁵ SOU 2005:77, s 214.

²⁶ Boverket, God bebyggd miljö, s 49.

3 Hushållningsbestämmelserna

Sektorsinriktad kartläggning av mark- och vattenområden har förekommit i flera sammanhang, men främst övergripande nationell kartläggning av betydelsefulla områden bidrar till att ge en ur miljösynpunkt relevant helhetsbild som möjliggör långsiktig planering. Riksdagen beslutade år 1972 om riktlinjer för hushållningen med områden av riksintresse. Riktlinjerna syftade till att underlätta avvägningar mellan olika intressen i konfliktsituationer, samt att sätta gränser för negativ påverkan på mark- och vattenområden av nationell betydelse.²⁷ Riktlinjerna var inte rättsligt bindande, först i samband med PBL:s tillkomst fördes riktlinjerna in i lagstiftningen genom naturresurslagen.²⁸ Att bestämmelserna blev rättsligt bindande samtidigt som PBL-reformen ägde rum indikerar att det finns en tydlig koppling till systemet för planläggning på kommunnivå. Genom förändringen fick kommunerna större ansvar för genomförandet av hushållningen med naturresurser eftersom dåvarande motsvarigheten till kommunens översiktsplan hade visat sig vara väl lämpade för att konkretisera riksdagens riktlinjer för hushållningen med mark och vatten.²⁹ Trots att lagen kritiserades för att vara otydlig flyttades bestämmelserna över till 3 och 4 kap. MB med endast ett fåtal ändringar. Bortsett från att bestämmelserna ska tolkas i ljuset av miljöbalkens övergripande principer kan rättsläget i huvudsak sägas vara oförändrat.³⁰ Utöver de delar av miljöbalken som innehåller hushållningsbestämmelserna, regleras ansvarsfördelningen mellan statliga sektorsmyndigheter och länsstyrelsernas roll genom en särskild hushållningsförordning.³¹ Det är först när markanvändningen ska förändras och det krävs ett beslut från domstol, myndighet eller kommun som hushållningsbestämmelserna ges effekt. Lagarna som hänvisar till hushållningsbestämmelserna är flera, förutom att tillämpas vid ärenden enligt MB och PBL finns hänvisningar till hushållningsbestämmelserna även i sektorslagstiftning som reglerar byggande av vägar, elkraft och mineralbrytning. Syftet med utformningen är att hushållningen ska få stor räckvidd och att skyddet inte ska variera beroende av vilken markanvändningsförändring och lag som aktualiseras.³²

3 kap. MB innehåller grundläggande hushållningsbestämmelser som omfattar olika mark- och vattentyper oberoende av var i landet de finns. Bestämmelserna omfattar bland annat stora orörda områden, områden som är känsliga från ekologisk synpunkt och mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden, kulturvärden eller betydelse för friluftslivet. Förutom de nyss uppräknade områdestyperna som kan kategoriseras som

²⁷ Prop. 1985/86:3, s 16 f.

²⁸ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

²⁹ Prop. 1985/86:3, s 24 ff.

³⁰ Westerlund, Miljörätt – Basboken, s 87.

³¹ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

³² Westerlund, Miljörätt – Basboken, s 58 ff.

bevarandevärden (med undantag för friluftslivet som i vissa sammanhang kan påverka naturen negativt), finns en annan kategori som innehåller intressen som går ut på att utnyttja marken genom exploatering eller utövande av en viss näring. Exploateringen kan till exempel gälla industrianläggning, vägar, järnvägar eller vindkraft.

Områden som pekas ut som område av riksintresse ska skyddas, vilket är ett starkare skydd än i övriga fall då området ska skyddas så långt möjligt. En begränsning av skyddet som även påverkar områden av riksintresse är att endast påtagliga skador på bevarandevärdena respektive påtagliga försvåranden av utnyttjanden hindras. Under förutsättning att områden av riksintresse inte orsakas påtagligt skada genom något annat intresse kan inte utveckling för andra ändamål än det utpekade hindras med hänvisning till hushållningsbestämmelserna. I praktiken är det vanligt att ett visst mark- och vattenområde är av betydelse för flera av intressena som regleras i 3 kap. MB, då ska det riksintresse prioriteras som bäst tillgodoser långsiktig hushållning och hållbar utveckling.³³

Enligt hushållningsförordningen ansvarar statliga myndigheter för att peka ut och hantera områden av riksintressen. Till exempel ansvarar Naturvårdsverket för att precisera områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet, medan Boverket har till uppgift att samordna sektorsmyndigheternas arbete kopplat till hushållningsbestämmelserna.³⁴ Riksintressen enligt 4 kap. MB anges direkt i lagen och de områden som anges är av riksintresse för antingen naturvård, kulturmiljö eller friluftsliv. Skyddet begränsas påtagligt genom ett undantag som innebär att kraven inte får hindra utvecklingen av befintliga tätorter och lokalt näringsliv.³⁵ Områdena avgränsas förhållandevis otydligt genom lagtexten, det är istället meningen att områdenas närmare avgränsning ska ske genom kommunernas översiktsplanering.

Av plantyperna som används på kommunnivå är det endast översiktsplanen som kan behandla alla former av markanvändning och plantypen får därför stor betydelse för reglering av markanvändning inom riksintressanta områden. Översiktsplanering enligt PBL utgör en del i processen att ange och avgränsa områden av riksintresse, medan detaljplaner och områdesbestämmelser används för att rättsligt säkerställa att riksintressen tillgodoses.³⁶ Länsstyrelsen fyller en viktig funktion i planarbetet eftersom de bland annat genom att förse kommunen med planeringsunderlag fullföljer uppgiften att tillvarata statens intressen.³⁷

Relationen mellan hushållningsbestämmelserna i MB och PBL är speciell eftersom planläggningen utgör ett av stegen i arbetet med att konkretisera hushållningsbestämmelserna, samtidigt som 3 och 4 kap. MB innebär en inskränkning av kommunernas handlingsutrymme vid markanvändningsplanering. För att garantera att riksintressena får genomslag vid tillståndsprövning som baseras på kommunala planer finns

³³ Michanek, s 150 ff.

³⁴ 1 och 2 §§ hushållningsförordningen.

³⁵ 4 kap. 1 § MB.

³⁶ 4 kap. 1 § PBL.

³⁷ 4 kap. 5 § PBL.

det, förutom den allmänna hänvisningen till hushållningsbestämmelserna och bestämmelser kring planläggningsprocessen där länsstyrelsen företräder statliga intressen inklusive intresset av långsiktig hushållning med mark- och vattenområden, även möjlighet att upphäva en rättsligt bindande plan som inte tillgodoser riksintressena.³⁸

Översiktsplanen kan ses som en överenskommelse mellan staten och kommunen kring hanteringen av riksintresseanspråk (samt andra statliga intressen). För att översiktsplanen ska fylla sin funktion krävs att kommunerna uppdaterar översiktsplanen när behov finns, men enligt Boverket är problemet med inaktuella översiktsplaner utbrett.³⁹ Det förekommer även bristfällig tillämpning av 3 och 4 kap. MB som eventuellt kan förklaras med att kommunerna saknat beslutsunderlag av tillräcklig kvalitet under arbetet med översiktsplanen, samt övriga brister i dialogen mellan kommunerna och länsstyrelserna. Brister i beslutsunderlaget kan även bero på att ansvariga sektorsmyndigheter inte uppdaterat materialet som länsstyrelserna sedan försetts med.⁴⁰ Det är dock en missuppfattning att centrala myndigheter ansvarar för att tydligt avgränsa områden av riksintresse eftersom huvudansvaret ligger på kommunerna, samt till viss del länsstyrelsen som medverkar i planläggningsarbetet och har mandat att göra självständiga bedömningar.⁴¹

³⁸ 12 kap. PBL.

³⁹ Boverket, Uppsiktsrapport planering och byggande 2009, s 22.

⁴⁰ Boverket, Uppsiktsrapport planering och byggande 2009, s 24 f.

⁴¹ SOU 2005:77, s 174.

4 Plan- och bygglagen

4.1 Allmänt om PBL

Som tidigare nämnts var syftet med PBL-reformen bland annat att modernisera och förenkla plansystemet genom att decentralisera ansvaret för planläggning och förbättra medborgarinflytandet. Medan införandet innebar väsentliga förändringar i fråga om ansvarfördelning inom fysisk planering, innebar förändringarna i andra avseenden däremot enbart ett fastläggande av praxis som utvecklats inom den äldre lagstiftningens ramar.⁴² MKB-direktivet innebar att miljökonsekvensbeskrivningar fördes in i PBL år 1993, översiktsplanens roll förtydligades genom krav på konsekvensanalyser 1996, kopplingen till miljölagstiftningen förtydligades genom införandet av miljöbalken 1999 och sedan 2004 krävs i vissa fall miljöbedömning av planer på grund av implementeringen av SMB-direktivet (strategisk miljöbedömning). Förändringar kommer även att ske år 2011 genom ikraftträdandet av nya PBL, men även om antalet förändringar är stort bedömer jag själv inte att den nya lagen sedd i sin helhet kommer att innebära några dramatiska förändringar för kommunal planläggning. Den nya lagstiftningen berörs löpande i texten där det anses relevant och i ett särskilt avsnitt.

Plan- och bygglagens bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande är uppdelade i 17 kapitel. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om intresseavvägningar, olika plantyper, planläggningsprocessen, genomförandefrågor, regler för överprövning och bestämmelser om statlig kontroll över planväsendet. 1 kap. PBL innehåller bland annat grundläggande principer enligt vilka lagen ska främja hållbar utveckling, beakta såväl allmänna som enskilda intressen, samt krav på att mark som avses användas för bebyggelse är från allmän synpunkt lämpad för ändamålet.⁴³ Planläggning är en kommunal angelägenhet, men statliga myndigheter medverkar och kontrollerar i viss utsträckning planläggningsprocessen.⁴⁴ Hänsynsreglerna i 2 och 3 kap. anger i vilken utsträckning allmänna intressen behöver beaktas och innehåller hänvisningar till hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i MB.⁴⁵ De materiella bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL genomförs genom planläggning och tillståndsprövning av enskilda byggnader eller anläggningar. Vid bygglovsprövning bestäms bedömningsutrymmet av eventuell rättsligt bindande plans innehåll i kombination med lagstiftningens hänsynskrav.⁴⁶

⁴² SOU 2005:77, s 153 ff.

⁴³ 1 kap. 1, 5 och 6 §§ PBL.

⁴⁴ 1 kap. 2 och 8 §§ PBL.

⁴⁵ 2 kap. 1 § 2 st PBL.

⁴⁶ 2 kap. 1 § och 8 kap. 11-12 §§ PBL.

PBL:s plantyper har olika räckvidd, avseende såväl geografisk räckvidd som ramar för det materiella innehållet. Bestämmelser om plantyperna finns främst i 4-7 kap. PBL och plansystemet består i grova drag av tre plannivåer:

1. *Regionplan*, kan användas för frivillig samordning av flera kommuners planering. (Informella samarbetsformer är vanligare.)
2. *Översiktsplan*, obligatorisk plan som omfattar hela kommunens yta och anger mål och riktlinjer för lämplig markanvändning och bebyggelseutveckling. Saknar bindande verkan mot enskilda. Översiktsplanen kan ändras eller fördjupas för delområden.
3. *Detaljplan*, reglerar markens användning, bebyggelse och övriga anläggningar. Innehåller detaljerade bestämmelser, omfattar en mindre del av kommunens yta och är rättsligt bindande.
Områdesbestämmelser, utgör ett alternativ till detaljplan om det finns mindre omfattande regleringsbehov.

Översiktsplaner och regionplaner får omfatta all slags markanvändning, medan de rättsligt bindande plantyperna endast får omfatta markanvändning som har ett direkt samband med byggnader och anläggningar.⁴⁷ Det faktum att plannivåerna inte alltid är överlappande kan tänkas medför negativa konsekvenser. Översiktsplanen omfattar hela kommunens yta och behandlar endast övergripande frågor av principiell betydelse, samtidigt kan det vara omöjligt att hantera en viss fråga genom en detaljplan eftersom plantypen har inbyggda begränsningar.

4.2 Plankravet

Planens funktion är bland annat att hantera komplexa sammanhang där det förekommer exploateringsintressen och eventuella skyddsintressen. Genom planläggningsprocessen hanteras även rent praktiska frågor gällande behov och utformning av gemensamma tekniska lösningar. Sammantaget finns det alltså flera skäl för samhället att i vissa situationer kräva att planer upprättas innan exploateringen i form av bebyggelse och anläggningar genomförts. I efterhand kan det vara omöjligt eller mycket dyrare att åstadkomma god boendemiljö och återställa den miljöpåverkan som exploatering orsakat.⁴⁸ Liknande argument kan användas för att motivera obligatoriska planer även om de saknar rättslig verkan, viktiga frågor behandlas under planläggningsprocessen och planen kan sedan användas som beslutsunderlag i andra sammanhang.⁴⁹ En plan som gäller för flera aktörer eller inom ett geografiskt område ger materiella bestämmelser genomslag och därmed kan den individuella förhandskontrollen rationaliseras eller ersättas av någon form av anmälningskyldighet.⁵⁰ För plantypen översiktplan är plankravsbestämmelsen tydligt formulerad. Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan och kommunfullmäktige

⁴⁷ 5 kap. 1§ PBL.

⁴⁸ Prop. 1985/86:1, s 63 ff.

⁴⁹ Prop. 1994/95:230, s 45 ff.

⁵⁰ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 207.

ansvarar för att minst en gång under mandatperioden ta ställning till planens aktualitet.⁵¹ Trots kraven har det uppmärksammats att översiktsplaneringen inte bedrivs kontinuerligt i alla kommuner.⁵² Att översiktsplanerna antagits vid olika tillfällen och sedan inte uppdateras så som lagstiftaren avsett kan ses som en förklaring till varför innehållet varierar mellan kommuner.⁵³ Behovet av översiktsplanering kan motiveras med att kommunerna själva är i behov av en plattform som ger framförhållning, handlingsberedskap, samt underlättar detaljplanering och bygglovsprövning. Vidare har decentraliseringen av beslutsansvaret inom plan- och byggområdet från staten till kommunerna skapat ett större behov av dialog mellan kommunerna och staten. Dialogen sker till stor del i samband med planläggningsprocessen som är tydligt reglerad i PBL och i sammanhanget borde översiktsplanen vara av störst intresse. Om nationella mål och beslut inom bland annat miljöområdet fortsätter öka i betydelse kommer även behovet av samspel mellan kommunerna och staten att öka. Därigenom kan även översiktsplanen genom sin strategiska funktion antas öka ytterligare i betydelse.⁵⁴

Den andra plankravsbestämmelsen gäller detaljplaner och bestämmelsen kan innebära större tolkningssvårigheter. Om förutsättningarna för detaljplanering av ett område är uppfyllda och området inte reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser får bygglov inte ges, planläggning och antagande av en rättslig bindande plan krävs först. Enligt 5 kap. 1§ PBL krävs en detaljplan vid tre olika situationer: (1) ny sammanhållen bebyggelse, (2) byggnad som orsakar betydande inverkan på omgivningen eller avses placeras inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, eller slutligen (3) befintlig bebyggelse behöver bevaras eller förändras och detta behöver regleras i ett sammanhang. Bestämmelserna gäller också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2§. Uttrycket *betydande inverkan på omgivningen* i 5 kap. 1§ 1st 2p omfattar utöver betydande miljöpåverkan även till exempel betydande inverkan på landskapsbilden eller friluftslivet.⁵⁵ Till följd av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning i 5 kap. 18§ omfattas åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan av ett ovillkorligt detaljplanekrav. I förarbetena till MKB-bestämmelsen uttalades att en åtgärd som har en betydande miljöpåverkan ska prövas genom en detaljplan och inte med stöd av undantagsbestämmelsen som medger att prövning kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov i vissa fall.⁵⁶ Det vagt formulerade kravet på planläggning innebär inte någon total frihet för kommunerna att avgöra planläggningsbehovet eftersom det då skulle kunna tänkas att miljöskyddet blir lidande. Skadan skulle till exempel kunna uppstå genom att bebyggelse tillåts med jämna mellanrum så att det

⁵¹ 1 kap. 3§ och 4 kap. 14§ PBL.

⁵² Boverket, Miljömål i fysiska planer, s 20.

⁵³ Prop. 2009/10:170, s 127.

⁵⁴ Prop. 2009/10:170, s 169.

⁵⁵ Prop. 2009/10:170, s 195.

⁵⁶ Prop. 2004/05:59, s 17.

slutligen uppstått tätbebyggelse utan att en bindande plan styrt utvecklingen. För att motverka passivitet kan regeringen förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en rättslig bindande plan förutsatt att riksintresse åsidosätts eller att samordningen mellan kommuner brister.⁵⁷ Enskilda markägare kan uppleva bestämmelserna om plankravet som rättsosäkra eftersom kommunen kan avslå en bygglovsansökan med hänvisning till plankravet samtidigt som planmonopolet innebär att det är upp till kommunen att upprätta en detaljplan.⁵⁸ Problemet med ovisshet kring kommunens avsikt att genomföra planläggning åtgärdas delvis genom kommande lagändringar som innebär att enskilda har rätt till ett planbesked där det framgår om planläggningsarbete kommer att påbörjas eller inte.⁵⁹

4.3 Översiktsplan och regionplan

Översiktsplanen kan i stort ses som kommunens avsiktsförklaring gällande den fysiska miljön, kommunen ska bland annat ange grunddragen i avsedd användning av mark och vatten och hur den byggda miljön ska utvecklas. Områden av riksintresse ska anges särskilt och kommunen ska även ange hur man avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Vidare ska kommunen i översiktsplanen redogöra för allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som bör beaktas vid beslut om användning av mark och vatten.⁶⁰ Översiktsplanens kan en aning förenklat ses som ett styrinstrument för bebyggelse, samlat beslutsunderlag för lokaliseringsprövningar och en kunskapsöversikt vad gäller miljöarbetet.

Planens innebörd och konsekvenser ska tydligt kunna utläsas i planhandlingarna och miljökonsekvenserna ska redovisas enligt miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömning av planer och program.⁶¹ Styrningen av plantypens innehåll är förhållandevis otydligt och sedan plantypen infördes har trenden varit att översiktsplanerna utvecklats från att i huvudsak vara inriktade på markanvändning och byggande till att även innefatta kommunens visioner och övergripande mål i ett bredare perspektiv. Även om det breda perspektivet kan vara önskvärt riskerar plantypen att bli svårhanterad om en allt för stor mängd sektorsintressen behandlas i översiktsplanen.⁶²

Översiktsplanen kan fördjupas genom tillägg som gäller för ett visst geografiskt område eller omfattar ett särskilt tema.⁶³ En temavis fördjupning som avgränsats till att hantera en enstaka fråga kan till exempel utgöra ett tillägg till översiktsplanen som uteslutande behandlar vindkraft, översvämningsområden eller förorenade områden inom kommunen. Tillägg kan användas för att översiktsplanen ska kunna behålla sin aktualitet utan att hela översiktsplanen ska behöva förnyas.⁶⁴

⁵⁷ 12 kap. 6 och 7 §§ PBL.

⁵⁸ Michanek, s 455.

⁵⁹ 5 kap. 2-5 §§ nya PBL.

⁶⁰ 4 kap. 1 § PBL.

⁶¹ 4 kap. 1 § 3st och 2a § PBL.

⁶² Boverket, Miljömål i fysiska planer, s 20.

⁶³ 4 kap. 1a § PBL.

⁶⁴ Prop. 2009/10:170, s. 169 f.

Genom nya PBL införs bestämmelser som syftar till att förstärka översiktsplanens strategiska funktion. I förarbetena sägs att det grundläggande politiska målet om en hållbar utveckling innebär att allt fler aktuella samhällsfrågor och utmaningar kräver en bredare tvärspektoriell samverkan inom och mellan olika nivåer. Därför ansåg man det angeläget att juridiskt säkerställa att den kommunala planeringen sätts in i ett större sammanhang så att sambanden med förhållandena i omvärlden blir tydligare.⁶⁵ Den nya bestämmelsen ställer krav på att kommunen i översiktsplanen redovisa hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna planen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.⁶⁶ Exakt vilka mål, planer, program och strategier som hänsyn bör tas till regleras inte. I propositionen till nya PBL nämns ett antal exempel på program som har samband med översiktsplanen och därmed kan vara lämpade för att kopplas till översiktsplanen. Bland annat nämns regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, planer för transportinfrastruktur, miljö kvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier.⁶⁷ Det återstår att se om det ändrade kravet på den strategiska funktionen faktiskt resulterar i några omfattande förändringar.

Eftersom en av målsättningarna med PBL är att främja hållbar utveckling krävs ett helhetsperspektiv där kommunens utveckling ses i sitt faktiska sammanhang. Samhällsutvecklingen har inneburit ökat regionalt beroende och då utgör översiktsplanens begränsade geografiska räckvidd ett problem. PBL reglerar regionplanering, en plantyp som omfattar fler än en kommun.⁶⁸ Syftet är att vid behov samordna planeringen och därigenom ge underlag för kommunernas och statliga organs planering, tillståndsgivning och annan ärendehantering.⁶⁹ Det ankommer på regeringen att besluta om regionplanering.⁷⁰ Regionplanering enligt PBL bedrivs i dagsläget endast i Stockholms län och i Göteborgsregionen. Mellankommunal dialog förekommer emellertid i flera sammanhang eftersom det enligt PBL ställs upp ett allmänt krav på att hänsyn ska tas till förhållandena i angränsande kommuner.⁷¹ Det har även visat sig att grannkommuner i stor utsträckning utvecklat olika former för informella planeringssamarbeten.⁷²

4.4 Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplanens funktion är att på en detaljerad nivå pröva markens lämplighet för exploatering och om marken anses vara lämpad för exploatering regleras lokalisering och utformning av byggnader och anläggningar.

⁶⁵ Prop. 2009/10:170, s 173 f.

⁶⁶ 3 kap. 5§ p 4 nya PBL.

⁶⁷ Prop. 2009/10:170, s 177.

⁶⁸ 7 kap. PBL.

⁶⁹ Prop. 2009/10:170, s 252 f.

⁷⁰ 7 kap. 1§ PBL.

⁷¹ 2 kap. 2§ PBL.

⁷² Prop. 2009/10:170, s 252.

Områdesbestämmelser kan användas i områden där det finns ett behov av att komplettera översiktsplanen samtidigt som exploateringsnivån inte motiverar planering genom detaljplan.⁷³ De båda plantyperna har rättsligt bindande verkan, vilket innebär en betydande skillnad jämfört med översiktsplanen eftersom den bindande planen har fränstyrande verkan och därmed hindrar annan markanvändning än den önskade. Fränstyrande verkan garanterar dock inte att tilltänkta förändringar genomförs (ingen tillstyrande verkan). Kommunen kan genom detaljplanering till exempel hindra att ekologiskt känsliga områden bebyggs genom att avsätta markområden inom planen som natur- eller parkmark och undvika otillräckliga avstånd mellan industrier och bostäder eftersom det inte är tillåtet att bygga i strid mot en rättsligt bindande plan.

Med stöd av 5 kap. 7 och 16 §§ PBL kan kommunen besluta bindande regler som gäller miljöpåverkan i vissa avseende, det kan till exempel gälla begränsningar av byggnaders omfattning med hänsyn till miljön, skyddsanordningar för att motverka störningar och om det finns särskilda skäl belastningsgränser som anger högsta tillåtna värden för störningar. Denna form av belastningsgräns liknar instrumentet miljö kvalitetsnormer som regleras i 5 kap. MB och de kan tillämpas samtidigt. Belastningsgränser enligt PBL används sällan, samt saknar till skillnad från miljö kvalitetsnormer rättsverkan mot befintliga verksamheter och kan endast användas mot störningar som härrör från miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB.⁷⁴

Förutom plankarta och planbestämmelser ska det även finnas en planbeskrivning till varje detaljplan för att redovisa planeringsförutsättningarna, planens syfte, skälen för dess utformning, skälen för eventuell avvikelse från översiktsplanen m.m.⁷⁵ Tvärt emot vad som är meningen har det visat sig att många beskrivningar saknar tydliga överväganden gällande åtgärder för att förebygga miljöproblem, men enligt de förtydligade kraven i nya PBL ska planbeskrivningen även redovisa de överväganden som legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Som en del av redovisningen av planens konsekvenser bör behovsbedömningen inkluderas trots att det inte behövde upprättas någon miljökonsekvensbeskrivning.⁷⁶

4.5 Planläggningsprocessen

Arbetet med att ta fram nya planer på kommunal nivå kan delas upp i tre steg, (1) upprättande, (2) utställande och (3) antagande. Före dessa steg sker själva behovsbedömningen eller aktualitetsprövning av befintliga planer. Normalt ska detaljplaner grundas på ett program som anger mål och utgångspunkter för planen.⁷⁷ Programskedet ska ange mål och utgångspunkter för planen och ger berörda tillfälle till insyn och påverkan

⁷³ 5 kap. 16 och 17 §§ PBL.

⁷⁴ Michanek, s 453.

⁷⁵ 5 kap. 9, 10 och 26 §§ PBL.

⁷⁶ Prop. 2009/10:170, s 214.

⁷⁷ 5 kap. 18 § PBL.

innan kommunens ställningstaganden är låsta.⁷⁸ Genom nya PBL ändras kravet gällande planprogram till att bli ett frivilligt instrument. I propositionen framgår att planprogrammen ofta är jämförbara med planförslag och då blir samrådet som behandlar planförslaget en upprepning av programsamrådet. Det frivilliga programförfarandet lämpar sig för komplicerade planärenden där många intressenter med starka motstående intressen berörs.⁷⁹

Samrådsskyldigheten syftar till att informera och ta emot synpunkter från sakägare, länsstyrelsen och andra som berörs eller har väsentligt intresse av planen.⁸⁰ Länsstyrelsen intar en ur miljösynpunkt betydelsefull roll i samrådsprocessen, bland annat genom att kontrollera att riksintressen och miljökvalitetsnormer enligt miljöbalken följs och att statliga intressen i övrigt tillgodoses.⁸¹ Efter samrådet som eventuellt ger upphov till förändringar av planförslaget går planprocessen vidare till det andra steget som innebär utställande av planen. Utställningen ska kungöras och vid själva utställningen tillhandahålls bland annat planbeskrivning och eventuell miljökonsekvensbeskrivning.⁸² Effektivisering av planläggningsprocessen har diskuterats i flera utredningar och nya PBL innebär att utställningsförfarandet ersätts av ett skriftligt granskningsförfarande. Arbetet med en översiktsplan skiljer sig från övriga planärenden genom annorlunda innehåll och eftersom processen berör fler intressenter har det ansetts lämpligt att låta planläggningsprocessen vara oförändrad.⁸³

Detaljplaner och områdesbestämmelser som är av begränsad betydelse, saknar innehåll av allmänintresse och är förenliga med översiktsplanen kan antas genom enkelt planförfarande och då krävs inget planprogram och kraven gällande samråd och utställning begränsas.⁸⁴ Möjligheterna att tillämpa förenklat planförfarande finns även enligt nya PBL och kräver liksom tidigare att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. I förarbetena till nya PBL konstateras att det egentligen är självklart att planförslag som hanteras enligt förenklat förfarande inte får antas medföra en betydande miljöpåverkan, men bestämmelsen förtydligas så att det klart framgår att förslag som behandlas genom förenklat förfarande inte får medföra betydande miljöpåverkan.⁸⁵ Det sista steget i planprocessen innebär att kommunfullmäktige tar ställning till om planförslaget ska antas eller inte.⁸⁶ Planprocessen behöver dock inte vara avslutad genom antagandet av planen eftersom det först krävs att beslut om antagande av planer med rättslig bindande verkan ska vinna laga kraft. Möjligheten att överpröva planbeslut beskrivs i ett senare avsnitt.

⁷⁸ 5 kap. 20, 21, 26 §§ PBL.

⁷⁹ Prop. 2009/10:170, s 235 f.

⁸⁰ 4 kap. 4 § och 5 kap. 21 § PBL.

⁸¹ 4 kap. 3 § och 5 kap. 22 § PBL.

⁸² 4 kap. 8 § och 5 kap. 26 § PBL.

⁸³ Prop. 2009/10:170, s 237 f.

⁸⁴ 5 kap. 28 § PBL.

⁸⁵ Prop. 2009/10:170, s 241.

⁸⁶ 4 kap. 11 § och 5 kap. 29 § PBL.

Planläggningsprocessen kan antagligen uppfattas som omständig. Samtidigt framstår det som rimligt att processen innehåller många steg och att dessa regleras i detalj eftersom PBL är en avvägningslag och tillräckligt beslutsunderlag är en förutsättning för att göra korrekta intresseavvägningar. Även om de formella kraven på förfarandet uppfylls är det viktigt att se till bestämmelsernas syfte. Om till exempel samrådshandlingarna i princip utgör färdiga planprodukter kan det misstänkas att kommunen saknar egentlig vilja att ta intryck av den bredare debatt som samrådet syftar till. Därmed går en viktig del av tanken bakom medborgarinflytande och decentraliserat beslutsfattande förlorad.

4.6 Miljökonsekvensbeskrivning

Olika former av miljökonsekvensbeskrivningar används idag när miljöpåverkande projekt planeras, samt i ökande utsträckning för att göra miljöbedömningar av planer, program och övergripande politiska beslut.⁸⁷ Som framgått av tidigare beskrivning är PBL en avvägningslag och planläggningsprocessen är därför utformad för att generera ett beslutsunderlag. Beroende på graden av miljöpåverkan ställs det i vissa fall krav på att miljöeffekterna vid planläggning analyseras och redovisas djupare. Miljökonsekvensbeskrivningen är inte någon tillståndsprövning, vilket innebär att processen i sig inte stoppar en plan som medför omfattande negativa miljökonsekvenser. Sammantaget kan miljökonsekvensbeskrivningen anses ha flera likheter med övriga delar av planläggningsprocessen eftersom den syftar till att utforma ett beslutsunderlag, men är som namnet antyder miljöinriktad.

Genom det så kallade MKB-direktivet infördes bestämmelser om projektinriktad miljökonsekvensbeskrivning i PBL.⁸⁸ En särlösning användes eftersom det vid utarbetande av planer enligt PBL inte alltid är känt exakt vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till planområdet.⁸⁹ Efter en lagändring framgår det nu att miljökonsekvensbeskrivning krävs om detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan genom att planområdet får tas i anspråk för vissa angivna verksamheter (bl.a. industriändamål, köpcentrum, sammanhållen bebyggelse och skidanläggning).⁹⁰ De ändamål som räknas upp möjliggör verksamheter och åtgärder som inte nödvändigtvis medför krav på miljökonsekvensbeskrivning i samband med någon annan form av prövning och för att uppfylla MKB-direktivets krav krävs det att beskrivningen upprättas i samband med planläggningen. Uppräknade användningsområden medför inte automatiskt betydande påverkan på miljön, vägledning ges genom MKBF.

⁸⁷ Michanek, s 188 f.

⁸⁸ Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (har ersatts av rådets direktiv 97/11/EG).

⁸⁹ Prop. 1997/98:45, s 280.

⁹⁰ 5 kap. 18§ PBL.

MKB-direktivet har begränsad betydelse vid fysisk planering, av större intresse är däremot SMB-direktivet som bygger på insikten kring fördelarna med att integrera miljöhänsyn tidigt i planeringsprocesser.⁹¹ Enligt direktivet gäller att en plan eller ett program faller under direktivets räckvidd om planen eller programmet (1) utarbetas eller antas av en myndighet eller kommun, (2) är obligatorisk enligt lagstiftning och slutligen (3) kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁹² Implementeringen av direktivet innebär att det krävs en särskild miljöbedömning i de fall genomförandet av en plan kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket bestäms genom en behovsbedömning.⁹³ Behovsbedömningen är obligatorisk för alla planer och innan kommunen tar ställning ska bl.a. länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig, ställningstagandet ska anges i planärendet.⁹⁴ Bedöms planen kunna medföra betydande miljöpåverkan krävs en miljöbedömning innehållande en miljökonsekvensbeskrivning.⁹⁵ Översiktsplaner ska alltid miljöbedömas eftersom de i princip alltid anger förutsättningarna för någon av verksamheterna som listats i MKBF. Miljöbedömningen kompletterar den obligatoriska konsekvensbeskrivningen och därmed blir kraven gällande redovisning av miljökonsekvenser tydligare än för övriga områden.⁹⁶ En miljöbedömning enligt SMB-direktivet kan delas in i stegen avgränsning, analys, miljökonsekvensbeskrivning, samråd, utställning och antagande.⁹⁷ För att minska resursåtgången kan kommunen samordna miljöbedömningen med planläggningsprocessen.⁹⁸ Genom en miljökonsekvensbeskrivning ska den betydande miljöpåverkan som kan antas följa av att planen genomförs identifieras, beskrivas och bedömas. Innehållet i planen, dess syfte samt rimliga alternativ ska redovisas och bedömas. Beskrivningen ska omfatta redogörelse för existerande miljöförhållanden, fastställda miljömål, hur miljöhänsyn beaktas, hur miljöns utveckling ska beaktas och vilka åtgärder som planeras för att motverka negativ miljöpåverkan. Beskrivningens omfattning påverkas av möjligheten att göra ytterligare bedömningar i samband med prövningen av en viss verksamhet eller åtgärd.⁹⁹ Eftersom miljöbedömningsbestämmelserna gäller parallellt med de äldre bestämmelserna för projekt-MKB kan båda formerna av miljökonsekvensbeskrivning krävas för samma detaljplan, enligt lagstiftaren kan innehåll och process samordnas.¹⁰⁰ Samordning genom förenklat planförfarande enligt nya PBL kan endast ske om miljökonsekvensbeskrivningen i ett tillståndsärende enligt MB är tillräckliga även enligt bestämmelserna om miljöbedömning av planer.¹⁰¹

⁹¹ Prop. 2003/04:116, s 46.

⁹² Artikel 3.2, rådets direktiv (2001/42/EG) avseende bedömning av vissa planers och programs inverkan på miljön.

⁹³ 4 kap. 2a§ och 5 kap. 18§ PBL.

⁹⁴ 5 och 6§§ MKBF.

⁹⁵ 6 kap. 11§ och 6 kap. 12–18§§ MB.

⁹⁶ 4 kap. 1§ PBL.

⁹⁷ Boverket, Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen, s 23.

⁹⁸ Prop. 2003/04:116, s 47 f.

⁹⁹ 6 kap. 12 och 13§§ MB.

¹⁰⁰ Prop. 2003/04:116, s 47 f.

¹⁰¹ Prop. 2009/10:170, s 242 ff.

Om de miljöbedömningar som genomförs faktiskt påverkar den fysiska planeringen enligt PBL i en riktning mot ökat hänsynstagande gentemot miljön är troligt, men svårt att visa. Bestämmelserna är formulerade på ett sätt som kan ge intrycket av att en stor andel av alla detaljplaner behöver kompletteras med miljökonsekvensbeskrivning, men så förefaller inte vara fallet.¹⁰² Jag har inte kunnat finna någon omfattande studie där tillämpningen av bestämmelserna för miljöbedömning av planer och program undersökts. Det skulle vara intressant att få en tydlig bild av hur stor andel av samtliga detaljplaner som kompletteras med en miljökonsekvensbeskrivning. Innebörden av begreppet betydande miljöpåverkan är intressant att granska närmare. Begreppet diskuteras inte djupgående i förarbetena eller i till exempel anvisningar från Boverket. Även bedömningskriterierna som grundar sig på SMB-direktivet är ottydliga. Ottydligheten kan tänkas resultera i att kommunerna får ett stort tolkningsutrymme vid tillämpningen av bestämmelserna. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen medför ytterligare arbete utöver planlägningsprocessen som även den ofta anses vara komplicerad och arbetskrävande, kan man misstänka att tolkningen av begreppet betydande miljöpåverkan tenderar att bli restriktiv.

Emellertid kan bristande behovsbedömning gällande miljökonsekvensbeskrivning eller bristfälligt innehåll leda till att planbeslut upphävs. Regeringsrättens avgörande visar att bristande behovsbedömning resulterar i att planbeslut upphävs om det inte är uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet. Enligt habitatdirektivet krävs att planer som kan påverka ett Natura-2000 område ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen med bevarandet av området.¹⁰³ När en kommun antog en detaljplan utan att motivera varför miljökonsekvensbeskrivning (enligt de äldre bestämmelserna) inte fordrades upphävdes planbeslutet.¹⁰⁴ En annan intressant överprövning av en detaljplan gällde kraven på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Detaljplanen upphävdes eftersom en av de klagande påstod att det inom planområdet förekom en fridlyst djurart och att det därför varit påkallat att även beskriva konsekvenserna av exploateringen för dessa. Enligt Regeringsrätten möjliggjorde miljökonsekvensbeskrivningen, så som den utformats, inte en samlad bedömning och det var inte uppenbart att felet saknat betydelse för antagandet av planen.¹⁰⁵

Någon ytterligare beskrivning av instrumentet miljöbedömning för planer eller projektinriktad miljökonsekvensbeskrivning ges inte utrymme till i denna uppsats. Slutsatsen blir ändå att miljöbedömningen fyller en mycket viktig funktion, samtidigt som tydligare bestämmelser kring tillämpningen av instrumentet skulle vara önskvärda. Trots att en stor andel planer kan antas bedömas medföra mindre påverkan än vad som utgör betydande miljöpåverkan ska behovsbedömningens betydelse antagligen inte

¹⁰² SLU, Behovsbedömning av detaljplaner, s 45.

¹⁰³ Artikel 6.3, direktiv 92/43/EEG.

¹⁰⁴ RÅ 2006 ref. 88.

¹⁰⁵ RÅ 2005 ref. 44.

underskattas. Behovsbedömningen innebär att miljöfrågor som senare eventuellt kan påverka den ordinarie planläggningsprocessen uppmärksammas. För att miljöbedömningen verkligen ska fylla en strategisk funktion där alternativa åtgärder jämförs innan låsning uppstår är det viktigt att miljöbedömningen startar tidigt i förhållande till planläggningsprocessen. Samordning mellan miljöbedömningen och programskedet förefaller i så fall vara lämplig. Därmed kan det ifrågasättas om inte förändringarna i nya PBL som innebär att kravet på planprogram avskaffas också innebär att förutsättningarna för behovsbedömningen försämras när bedömningen hanteras separat, utan samordningen med något planprogram.

4.7 Ny plan- och bygglag

Nya PBL är resultatet av ett flertal utredningsförslag och innebär bland annat förändringar som syftar till att förenkla plan- och byggprocesserna, samt en hel del systematiska förändringar. Planprocessen förändras genom att det allmänna kravet på planprogram slopas och utställningsförfarande ersätts med ett skriftligt förfarande. Det ges även möjlighet till samordning genom att kommunen under vissa förutsättningar kan tillämpa förenklat planförfarande när tillståndsprövning genomförs parallellt enligt MB och PBL.¹⁰⁶ Införandet av den nya lagen motiveras även med att det skett flera samhällsförändringar sedan PBL trädde i kraft, bl.a. klimat- och miljöpolitikens framväxt. Regeringen berör miljömålen i propositionen genom att konstatera att planläggning enligt lagen behöver genomföras med hänsynstagande till klimataspekter och verka för att främja goda miljöförhållanden så att lagstiftningen bidrar till miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan*. Bestämmelserna som styr intresseavvägningar har ändrats för att bidra till ökad klimathänsyn och beskrivs i senare avsnitt. Lagstiftningen förändras även genom tydligare krav gällande avfallshantering, vilket ska bidra till miljö kvalitetsmålet *god bebyggd miljö*. I övrigt sägs nya PBL inte medföra några ytterligare konsekvenser för miljön jämfört med gällande lagstiftning.¹⁰⁷

Sammantaget kan förändringarna beskrivas som försiktiga och utredarna konstaterade tidigare att föreslagna lagändringarna inte påverkar några grundläggande principer. Även fortsättningsvis är plan- och bygglagstiftningens genomförande till stor del beroende av att kommunerna omsätter grundläggande principer i samband med planarbetet och att länsstyrelsen genom stöd och kontroll leder utvecklingen inom fysisk planering enligt vad staten anser vara lämpligt.¹⁰⁸ Problem som identifierats genom tidigare utredningsarbete kopplas i viss utsträckning till bristande tillämpning av lagstiftningen, förutom lagstiftningsåtgärder sägs det finnas behov av att utveckla arbetssätt och rutiner inom kommuner, länsstyrelser och myndigheter.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Prop. 2009/10:170, s 238.

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:170, s 409.

¹⁰⁸ SOU 2005:77, s 151 ff.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:170, s 127.

5 Samband mellan PBL och MB

5.1 Allmänt om sambandet

PBL:s tillämpningsområde omfattar markanvändning och byggande, medan MB har ett mycket bredare tillämpningsområde som bland annat omfattar delar av PBL:s. Flera åtgärder relaterade till lokalisering av byggnader och verksamheter samt deras effekter på omgivningen omfattas således av båda lagarna. Dock har de båda lagarna olika syften och utgångspunkter. För PBL är utgångspunkten att lagstiftningen ska hantera ett mycket brett spektrum av intressen, medan MB kan sägas ha en jämförelsevis snävare utgångspunkt i form av miljöintresset omfattande i huvudsak människans hälsa, en god miljö och naturens skyddsvärde.¹¹⁰ På grund av skilda utgångspunkter är lagstiftningen och prövningsförfarandena uppdelade, därmed har det skapats hinder mot samverkan mellan PBL och MB trots att planläggning enligt PBL till stor del handlar om att hantera miljön. PBL-kommittén för ett intressant resonemang kring framväxten av två separata kulturer, miljö och plan, orsakad av olikheterna mellan utgångspunkterna för de båda lagstiftningarna. På plansidan finns det ibland bristande förståelse för vikten av att vissa grundläggande miljökrav alltid måste tillgodoses.¹¹¹

Även om PBL och MB tillämpas i samma ärende på grund av att lagarnas tillämpningsområde ibland är överlappande ska lagarna tolkas var för sig så länge inget annat framgår av lagtexten. Förhållandet mellan lagarna kan beskrivas som parallell tillämpning. Till exempel ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB inte beaktas vid ärenden enligt PBL eftersom det inte finns någon direkt hänvisning. Lagstiftaren motiverade vid införandet av MB åtskillnaden med att de båda lagarna har olika utgångspunkter och att plan- och bygglagstiftningens system för avvägningar i planärenden tillgodoser många av de krav som miljöbalken omfattar. En annan grundläggande skillnad är att MB:s hänsynsregler är utformade för situationer där en viss verksamhet prövas medan planläggning enligt PBL ger utrymme för flera olika verksamheter.¹¹² Men miljöbalkens målsättningsregler kan ändå indirekt tänkas påverka tolkningen och avvägningen mellan olika intressen eftersom innebörden av begreppet allmänna intressen påverkas av förändringar i samhället. Eftersom allmänna intressen utgör ett central begrepp inom planlagstiftningen skulle denna koppling mellan regelverken eventuellt kunna motivera att även miljöbalkens hänsynsregler till viss del får genomslag vid tillämpningen av PBL.¹¹³ Bengtsson är inne på samma linje och hävdar att det är naturligt att miljöbalkens målsättning och principer påverkar tillämpningen av PBL

¹¹⁰ SOU 2005:77, s 756 ff.

¹¹¹ SOU 2005:77, s 759.

¹¹² Prop. 1997/98:90, s 157.

¹¹³ Prop. 1997/98:90, s 158.

eftersom grundsatserna har en allmän räckvidd, men att den faktiska betydelsen inte ska överdrivas.¹¹⁴

Antalet bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas direkt vid prövning enligt PBL är begränsat, men kopplingarna utgör samtidigt ett ur miljösynpunkt viktigt komplement till de förhållandevis få och svagt styrande materiella bestämmelserna i PBL. Hänvisningar till MB återfinns främst i 2 och 12 kap. PBL och gäller förutom den viktiga kopplingen till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB som beskrivits tidigare, även bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB. Dessa båda intressen som grundas genom bestämmelser i MB kan sägas utgöra stoppregler och innebär därmed också en begränsning av planmonopolet. Anledningen till att bestämmelserna kopplats till planläggning enligt PBL är att PBL:s planläggningssystem möjliggör den rättsliga operationaliseringen. Skulle frågorna hanterats separat hade genomförandet antagligen försvårats och med bristande genomslag riskerar kommunerna styra användningen av mark- och vattenområden i en riktning som medför försämrade miljöförhållanden. Förutom bestämmelserna som kompletterar PBL:s interna materiella bestämmelser finns ett större antal hänvisningar till MB som berör bland annat processuella frågor (miljöbedömning, miljökonsekvensbeskrivning etc.) och samordning av prövningsförfaranden.

I detta avsnitt kan det även vara relevant att beskriva planernas räckvidd i förhållande till beslut enligt MB. Även om detaljplanen är rättsligt bindande i visst avseende krävs förutom att planens materiella förutsättningar är uppfyllda, även att miljölagstiftningens förutsättningar är uppfyllda. En plan enligt PBL ger alltså ingen rätt som strider mot annan lag. Eftersom de rättsligt bindande planernas rättsverkan inte sträcker sig längre än inom plan- och bygglagstiftningens utrymme kan till exempel miljöprövningen sätta stopp för industrietablering även om kommunen beslutat i detaljplanen för ett visst område att marken ska användas för industriändamål. Omvänt gäller att kommunen kan förbjuda industrietablering genom att i detaljplanen endast tillåta bostäder, eftersom tillstånd enligt miljöbalken inte får meddelas om verksamheten inte går att förena med detaljplanen oavsett om projektet följer miljöbalkens materiella bestämmelser eller inte.

5.2 Miljö kvalitetsnormer

Miljö kvalitetsnormer regleras i 5 kap. MB och är en rättslig kontrollform som utgår från miljön och som bestämmer en gräns för vilken kvalitet miljön minst måste ha. Det behövs en kopplingsfunktion mellan kvalitetsnormen och enskildas materiella rättslägen, eftersom det inte går att automatisera kopplingsfunktionen krävs det att någon navigerar regelsystemet utifrån hur de faktiska miljöförhållandena är i förhållande till kvalitetsnormen.¹¹⁵ Miljö kvaliteten inom ett visst område påverkas normalt av en mängd faktorer och eftersom miljö kvalitetsnormer inte kopplas direkt

¹¹⁴ Bengtsson, s 38.

¹¹⁵ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 106.

till en viss källa lämpar sig instrumentet särskilt väl för att komma åt diffusa källor som normalt inte är föremål för individuell tillståndsprövning. Den grundläggande tanken bakom miljö kvalitetsnormer kan sägas ha vissa likheter med planinstrumentet som genom att reglera åtgärder inom ett område till stor del riktar in sig på den sammantagna påverkan.¹¹⁶

Miljö kvalitetsnormerna ges en stark ställning i PBL eftersom planläggning inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm överskrids. Till skillnad från den allmänna principen enligt PBL finns det inget utrymme för att väga miljö kvalitetsnormer mot andra behov. Överskridna miljö kvalitetsnormer utgör ett definitivt hinder mot antagande av nya planer.¹¹⁷ Bestämmelsen omfattar också bygglovsprövning utanför område med detaljplan, däremot tror jag inte att betydelsen ska överdrivas eftersom det antagligen inte förekommer många situationer där åtgärden är av den omfattningen att diskussion om miljö kvalitetsnormer aktualiseras utan att även planläggning krävs.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa hur miljö kvalitetsnormer iakttas och därigenom blir översiktsplanen enligt förarbetena till bestämmelsen ett viktigt instrument för att synliggöra vilka mark- och vattenområden som omfattas av normerna.¹¹⁸ Motsvarande krav finns inte uttryckligen angivet för detaljplaner, men den obligatoriska planbeskrivningen ska innehålla den information som krävs för att det ska gå att ta ställning till planens innehåll.¹¹⁹ Även bestämmelserna om miljö konsekvensbeskrivning innebär att miljö kvalitetsnormer ska redovisas eftersom de måste anses utgöra en betydelsefull del av redovisningen över hur miljö hänsyn beaktas i planen. Osäkerhet kring om en miljö kvalitetsnorm kommer att överskridas genom en plan resulterar i att en miljö konsekvensbeskrivning behöver genomföras.¹²⁰ För att garantera att bestämmelsen tillämpas har länsstyrelsen till ansvar att bevaka att miljö kvalitetsnormer iakttas vid planläggning, samt slutligen möjlighet att upphäva en detaljplan om det kan befaras att en miljö kvalitetsnorm inte iakttas.¹²¹

Den praktiska betydelsen av tillämpningen av miljö kvalitetsnormer vid planläggning är svårbedömd. Miljö balkskommittén som utrett miljö kvalitetsnormer kunde vid en undersökning inte finna exempel på att någon plan överprövats och upphävts på grund av att miljö kvalitetsnormer åberopats (jag har inte heller själv kunnat hitta några senare avgöranden). Men samtidigt konstaterar utredarna att det särskilt i större kommuner förekommer diskussioner om hänsynstagande och krav på beslutsunderlag kopplade till miljö kvalitetsnormer och att dessa diskussioner förekommer i samband med planarbetet beror på att bestämmelsen om miljö kvalitetsnormer vid planläggning existerar. Av särskilt stort intresse är förekomsten av projekt som stoppats i ett tidigt skede eftersom de bedömts

¹¹⁶ Michanek, s 55.

¹¹⁷ 2 kap. 1 § 2st och 2 § 1st PBL.

¹¹⁸ 4 kap. 1 § PBL och prop. 1997/98:90, s 164.

¹¹⁹ 5 kap. 26 § PBL.

¹²⁰ SOU 2005:59, s 115.

¹²¹ 12 kap. 1 § PBL.

vara oförenliga med miljö kvalitetsnormer. Därmed drar utredarna slutsatsen att miljö kvalitetsnormer får genomslag vid tillämpningen av PBL.¹²² Den sammantagna bilden är ändå att det förefaller förhållandevis svårt att integrera hänsynstagande till olika former av belastningsgränser med planläggningsprocessen. Riksintressen enligt MB ges samma starka ställning som miljö kvalitetsnormer, men till skillnad från miljö kvalitetsnormer är det vanligtvis möjligt att peka ut ett visst område som riksintresse medan det är svårare att med säkerhet bedöma planens påverkan på miljö kvaliteten innan planen är till fullo genomförd.

Som tidigare beskrivits möjliggör PBL föreskrivande av belastningsgränser i en detaljplan, dessa belastningsgränser har flera likheter med miljö kvalitetsnormer. Praktiskt kan gränsvärden angivna i en detaljplan tänkas stoppa en tilltänkt lokalisering utanför planområdet om en verksamhet tillståndsprövas enligt MB. Men trots likheterna mellan instrumenten fyller belastningsgränser enligt PBL en begränsad funktion och möjligheten att införa belastningsgränser utnyttjas sällan i praktiken.¹²³

5.3 Samordning mellan PBL och MB

Graden av samordning mellan PBL och MB varierar och som tidigare beskrivits förekommer markanvändningsåtgärder som kräver tillstånd enligt såväl plan- och bygglagstiftningen samt enligt andra lagar. I dessa fall innebär varken en detaljplan eller ett bygglov något slutligt besked från samhällets sida eftersom åtgärden inte får påbörjas förrän samtliga nödvändiga tillstånd har inhämtats.¹²⁴ När lokalisering av anläggningar, deras omgivningspåverkan etc. prövas enligt både PBL och MB kan det vara oklart om de materiella bestämmelserna har samma innebörd eller om de skiljer sig åt. Trots att prövningen vid en första anblick avser samma fråga kan det finnas skillnader som beror på lagarnas olika utgångspunkter. Innan någon form av djupare samordning aktualiseras är det därför nödvändigt för lagstiftaren att undersöker vilka aspekter som är relevanta enligt respektive lagstiftning.¹²⁵

Om samma åtgärd prövas genom olika lagstiftningar som har olika tillämpningsområden och olika utgångspunkter sker det parallell tillämpning och ingen egentlig dubbelprövning. Gällande parallell prövning uttalades i förarbetena till PBL att tillståndsfrågor som berör flera lagstiftningsområden bör samordnas eftersom det bland annat är av intresse för den som ansöker om tillstånd att beslutsprocessen i dessa fall blir så rationell som möjligt.¹²⁶ Dubbelprövning kan ibland motiveras eftersom både PBL:s och miljö balkens kärnområden berörs av åtgärden och prövningen som sker avser olika aspekter av samma fråga. I andra fall däremot kan dubbelprövning uppfattas som onödigt betungande, om samma fråga prövas

¹²² SOU 2005:59, s 110 ff.

¹²³ Michanek, s 453.

¹²⁴ Prop. 1985/86:1, s 107.

¹²⁵ SOU 2005:77, s 755.

¹²⁶ Prop. 1985/86:1, s 450.

samtidigt som det inte finns tydlig skillnad mellan lagarna beroende på deras respektive syfte och utgångspunkter kan dubbelprövningen leda till vad som uppfattas som slumpmässiga och motstridiga bedömningar.¹²⁷

PBL-kommittén beskriver tre alternativ i samordningsarbetet¹²⁸:

1. (Lagarnas tillämpningsområde – behandlas likartade frågor?)
- 2.1 Samordning sker genom att de materiella bestämmelserna får liknande utformning så att prövningen enligt de båda lagarna leder till samma resultat, alternativt undviker man systematiskt att verksamheter behöver prövas flera gånger.
- 2.2 Större ansvar för samordning på myndigheter och domstolar som tillämpar de båda lagarna, dvs. samordnat prövningsförfarande.
- 2.3 Ingen lagändring, enskilda får själva planera verksamheter med hänsyn till de olika prövningar som genomförs.

Även när skilda lagstiftningar reglerar olika delar av samma ärende kan någon form av samordning vara önskvärd eftersom motstridiga beslut ändå förhindrar genomförandet av åtgärden som gett upphov till prövningen. Förordnanden om områdesskydd enligt 7 kap. MB är till exempel inte direkt bindande för prövningen enligt PBL. Man kan tycka att det framstår som märkligt att det inte finns något inbyggt hinder i lagstiftningen så att motstridiga besked undviks. Motstridiga besked förhindras däremot i andra fall där dubbel eller parallell prövning sker, till exempel framgår det av 2 kap. 6§ MB att detaljplaner och områdesbestämmelser är bindande för tillståndsprövningen som sker enligt MB.

Förutom att parallell hantering av ärenden ibland leder till motstridiga beslut finns det även bristande samordning mellan enskilda delar i separata prövningsförfaranden. Ställningstagandet i den ena prövningen gällande till exempel riksintressen behöver inte bli formellt bindande när motsvarande prövning görs i den andra prövningen. Det rör sig om ett praktiskt problem orsakat av att myndigheter som prövar enligt den ena lagen inte alltid behöver ta reda på och ofta inte heller vet om det skett en prövning enligt den andra lagen. PBL-kommittén konstaterade att det kan tänkas vara fördelaktigt om miljömyndigheternas bedömning i en mera renodlad miljöfråga påverkar prövningen enligt PBL.¹²⁹

Så länge det inte sker någon djupgående förändring som innebär att PBL och MB får samma utgångspunkter och andra former av samordning inte är möjlig kommer det finnas ett behov av att två separata lagstiftningar tillämpas. Däremot är det olämpligt att skapa nya bestämmelser när det redan finns ändamålsenliga bestämmelser inom det andra lagstiftningsområdet eftersom samordningen skulle försvåras. I samband med införandet av PBL diskuterades ett förslag om att ge kommuner möjlighet att genom PBL upprätta markförordnanden motsvarande de dåvarande bestämmelserna för naturreservat. Förslaget avfärdades eftersom det fanns bestämmelser med liknande funktion i dåvarande naturvårdslagen,

¹²⁷ SOU 2005:77, s 755.

¹²⁸ SOU 2005:77, s 770.

¹²⁹ SOU 2005:77, s 766.

det ansågs istället lämpligt att vidga kommunernas möjlighet att enligt befintliga bestämmelser inrätta skyddade områden.¹³⁰

Att inordna större delar av planlagstiftningen i miljölagstiftningen, eller tvärt om, är en intressant tanke. Samtidigt kan man mot bakgrund av lagstiftningarnas skilda utgångspunkter och delvis skilda tillämpningsområde konstatera att någon omfattande förändring i den riktningen inom överskådlig framtid förefaller vara mindre sannolik. Konkret skiljer det mellan PBL och MB gällande bland annat grundlägganden miljökrav, styrning av intresseavvägningar och fördelning av inflytande över beslutsprocessen. Dock finns det exempel på såväl djupgående samordning av materiella bestämmelser inom avgränsade områden som bredare samordning av prövningsförfarandena:

Vindkraft

Av propositionen *En sammanhållen klimat- och energipolitik* framgår bland annat att andelen förnybar energi ska utgöra minst 50 procent av den totala energianvändningen år 2020.¹³¹ Miljöprocessutredningen fick i deluppdrag att identifiera och föreslå regeländringar för att underlätta utbyggnaden av vindkraften, därefter följde en proposition från regeringen som innebär förändringar bland bestämmelserna som tillämpas vid prövning av nyetablering av vindkraftverk.¹³² Beträffande större vindkraftanläggningar som är tillståndspliktiga enligt kap. 9 och 11 i miljöbalken har det skett förändringar som innebär att kravet på bygglov i PBL har tagits bort.¹³³ Detaljplanekravet har också lättats i samband med lagändringen och därmed krävs planläggning endast i de områden där det råder stor efterfrågan på mark för byggnader eller andra anläggningar.¹³⁴ För att kommunerna ska behålla visst inflytande över etableringen av vindkraftanläggningar har en bestämmelse införts som innebär att prövningsmyndigheten får ge tillstånd till en vindkraftsanläggning endast om kommunen tillstyrkt etableringen.¹³⁵ I förarbetena framgår att förslaget syftar till att underlätta utbyggnad samtidigt som kraven på en rättssäker och omsorgsfull prövning inte minskar. Att en prövningsmyndighet i ett tillståndsärende enligt miljöbalken endast får ge tillstånd om kommunen har tillstyrkt etableringen innebär att kommunen fortfarande har stort inflytande.¹³⁶ Att prövningen flyttades ut från PBL kan antagligen sägas ha viss symbolisk betydelse eftersom kommunen trots sin vetorätt tappar en del av kontrollen över ärendehantering. Om förändringen sedan tolkas som en urholkning av det kommunala självbestämmandet till följd av en nationell målsättning att underlätta vindkraftsutbyggnaden eller om förändringen uppfattas som en förbättring sett från kommunens perspektiv på grund av minskad arbetsbelastning är svårare att spekulera kring.

¹³⁰ Prop. 1985/86:1, s 104.

¹³¹ Prop. 2008/09:163, s 1.

¹³² Prop. 2008/09:146.

¹³³ 8 kap. 2§ 2st p2 PBL.

¹³⁴ 5 kap. 1§ 2st p2 PBL.

¹³⁵ 16 kap. 4§ MB.

¹³⁶ Prop. 2008/09:146, s 49.

Som tidigare konstaterats innebär det besvär om bestämmelser med samma syfte och utgångspunkter finns i flera lagstiftningar som delvis har samma tillämpningsområde, dessutom innebär uppdelning av prövningen i separata prövningsförfaranden problem som drabbar enskilda i form av ökade kostnader, långsam hantering m.m. Vid prövning av vindkraftsanläggningar handlar prövningen till stor del om att bedöma om den tänkta lokaliseringen är lämplig med anledning av hur anläggningen påverkar landskapsbilden och om avståndet till bebyggelse är tillräckligt. Äldre praxis gällande prövning av den typ av vindkraftsanläggningar som genom lagändringar numera uteslutande regleras inom MB visade inte på någon tydlig skillnad mellan prövningar som skett enligt PBL och MB, skillnaderna var i princip lika stor mellan prövningarna inom respektive prövningssystem.¹³⁷ Mot bakgrund av likheterna mellan lagstiftningarna vid prövning av vindkraftsanläggningar förefaller det logiskt att samordningen sker genom att tillståndsprövningen i sin helhet flyttas över till en av lagarna. Tydligt ansågs MB bäst lämpad för prövningen, medan kommunens inflytande som följer av PBL till viss del kunde ersättas genom en enklare lagteknisk åtgärd i MB.

Strandskydd

Hantering av strandskyddsbestämmelserna präglades av otillräcklig samordning, bland annat eftersom dispensansökningar enligt MB ofta resulterade i avgöranden som gick i motsatt riktning mot planer och bygglov enligt PBL. Enligt äldre bestämmelser fick kommunen om det vid planläggning aktualiserades upphävande av strandskydd vända sig till länsstyrelsen som beslutade i frågan. Genom en lagändring år 2009 flyttades huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande och dispens från strandskyddet över till kommunerna, medan länsstyrelserna bevakar strandskyddets intressen vid planläggning och dispensprövning för att vid behov överpröva kommunala beslut.¹³⁸

Ändringarna kopplade till strandskyddsbestämmelserna innebär en samordning med PBL, men det går inte att jämföra konsekvenserna av lagändringen som gäller strandskyddsbestämmelserna med ändringen som innebär att vindkraftsanläggningar i vissa fall endast prövas enligt MB. Prövningen av vissa vindkraftsanläggningar baseras efter lagändringen uteslutande på MB:s materiella bestämmelser och när prövningen inte sker enligt PBL påverkar inte lagens materiella bestämmelser prövningen. Att hanteringen av strandskyddsärenden flyttats över till kommunerna innebär i sig ingen principiell förändring gällande skyddets omfattning eftersom de materiella bestämmelserna fortfarande finns kvar i MB.

I förarbetena motiveras samordningen av prövningsförfarandet med att frågan om strandskyddsdispens ofta har en nära koppling till detaljplanering och byggärenden. Kommunal prövning av dispensfrågan kan genom en ökad samordning med beslut enligt PBL, samt den kommande ändringen som innebär att instansordningen för överprövning av beslut enligt MB och planärenden enligt PBL i vissa fall blir densamma, bidra till effektivisering. Genom att strandskyddsfrågan hanteras i planlägningsärenden följer även

¹³⁷ SOU 2005:77, s 762.

¹³⁸ 5 kap. 7a§ PBL.

PBL:s medborgerliga insyns- och påverkansprocesser, samt kommunens goda kännedom om lokala förhållanden. Ambitionen med förändringen var att den skulle ske utan att strandskyddets syften skulle äventyras, vilket bland annat skulle säkerställas genom förtydliganden av bestämmelserna i MB gällande vilka skäl som krävs för dispensgivning och upphävande, samt länsstyrelsernas tydligare roll.¹³⁹ I detta sammanhang kan det emellertid vara relevant att notera att samordning av prövningsförfarandet gällande strandskydd diskuterades inför införandet av PBL, men någon sådan ändring genomfördes inte eftersom den riskerade att kunna uppfattas som en förändring av strandskyddets styrka.¹⁴⁰

När det gäller individuell prövning av strandskyddsdispens och bygglovsansökan avseende samma åtgärd finns det ingen egentlig samordning med bygglovsprocessen, men eftersom kommunen hanterar båda ärendena är det ändå troligt att hanteringen förenklas till viss del.¹⁴¹

Samordning genom nya PBL

För att förenkla planläggning på kommunal nivå och för att förenkla för enskilda innehåller nya PBL ett antal förändringar som syftar till att öka samordningen mellan PBL, MB och andra lagar (kommunala planärenden kommer att kunna samordnas med trafiklagarna). Förändringarna omfattar samordning av den formella hanteringen. Genom att två olika prövningar samordnas tidsmässigt kan beredningen ske i samordnade former även om det formellt fortfarande rör sig om två separata beslut. Förändringarna syftar till att göra förfarandet så enkelt som möjligt, utan att kraven på planmässiga bedömningar eller miljöprövningen åsidosätts.¹⁴²

Förändringarna påverkar den vanligt förekommande situationen där en detaljplan skapar formella förutsättningar för utbyggnad av en verksamhet som omfattas av kravet på tillståndsprövning enligt 9 kap. 6§ MB, samtidigt som kommunen anser att verksamheten kan tillåtas och det inte finns behov av att reglera andra planfrågor. Som redogjort tidigare ställer den ordinarie processen enligt PBL omfattande krav på innehåll och förfarande, bland annat krävs miljökonsekvensbeskrivning, samråd, utställning, granskningsutlåtande m.m. Genom nya PBL möjliggörs tillämpning av förenklat planförfarande när prövningen görs parallellt med MB. Det krävs att samråd, miljökonsekvensbeskrivning m.m. som följer av MB:s bestämmelser är aktuella och i övrigt uppfyller de krav på innehåll och förfarande som följer av PBL. I förarbetena skriver lagstiftaren även att det är en grundläggande förutsättning att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande för att den förenklade förfarandeformen ska kunna tillämpas.¹⁴³

¹³⁹ Prop. 2008/09:119, s 28 ff.

¹⁴⁰ Prop. 1985/86:1, s 104

¹⁴¹ 7 kap. 18b§ MB.

¹⁴² Prop. 2009/10:170, s 366.

¹⁴³ Prop. 2009/10:170, s 242 ff.

6 Intresseavvägningar

6.1 Grundläggande principer

Den mest grundläggande delen av planläggning enligt PBL gäller frågan om och i så fall hur mark ska få användas, vad är rätt och vad är fel? Mark får användas endast om användningen bedömts som lämplig från allmän synpunkt genom en avvägning mellan allmänna intressen, och som ett andra steg i avvägningen ska bedömningen även omfatta eventuella enskilda intressen.¹⁴⁴ Eftersom PBL är en avvägningslag följer att tolkningsutrymmet är stort gällande vad som är lämpligt eller inte. De materiella bestämmelser som anger de krav som ställs på intresseavvägningen är samlade i 2 och 3 kap PBL. Bestämmelserna uttrycker de krav som staten ställer på kommunerna vid tillämpning av PBL och anger därmed ramarna för kommunernas handlingsutrymme. Därmed kan själva planläggningen sägas utgöra en tolkning och precisering av bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL. Enligt förarbetena till PBL utgör bestämmelserna ett viktigt stöd för den allmänna debatten i planfrågor och ska ses som en del av målsättningen att stärka medborgarinflytandet.¹⁴⁵

I propositionen till nya PBL anges att det finns flera olika samhällsintressen och de berör i princip samtliga planformer och instrument i plan- och bygglagstiftningen. De allmänna intressena avser bl.a. miljö- och klimataspekter, mellankommunala och regionala förhållanden, samhällsservice som vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och elektronisk kommunikation, skydd för värdefulla bebyggelseområden samt behovet av vägar, gator och torg i sammanhållen bebyggelse.¹⁴⁶

Åtskillnaden mellan allmänna intressen som *ska beaktas* och krav som *ska uppfyllas* kan eventuellt framstå som mindre tydlig i lagtexten. I praktiken innebär själva hänvisningen till MB:s bestämmelser om områden av riksintresse och miljökvalitetsnormer inga tolkningssvårigheter. Vad avvägningen mellan allmänna intressen som ska beaktas faktiskt innebär är däremot oklart reglerat:

*Reglerna i plan- och bygglagen reglerar främst de processer som kommunerna har att följa för arbetet med planer och för handläggningen av bygglov. Däremot ställer lagen, med några få undantag, inga precisa krav på det slutliga innehållet i planerna eller besluten, utan lämnar i hög grad ett betydande utrymme för kommunerna att, inom de ramar som lagen ger, göra de avvägningar mellan olika intressen och krav som anges i lagen.*¹⁴⁷

¹⁴⁴ 1 kap. 6 och 5§§ PBL.

¹⁴⁵ Prop. 1985/86:1, s 96 ff.

¹⁴⁶ Prop. 2009/10:170, s 156.

¹⁴⁷ Prop. 2009/10:170, s 386.

Kommunernas utrymme att självständigt genomföra de lämplighetsbedömningar som lagstiftningen föreskriver utgör en viktig del av syftet med decentraliseringen av markanvändningsplaneringen. Staten kan endast ingripa i de fall som anges i 12 kap. PBL. Det framgår med tydlighet i förarbetena till PBL att det inte är meningen att syftet, dvs. avvägningen mellan allmänna intressen, ska få angripas och överprövas.¹⁴⁸ Kommunens lämplighetsbedömningar kan bortsett från fallet med särskilt angivna statliga intressen endast ändras när enskilda intressen åsidosatts i en icke acceptabel omfattning. Att avgöra omfattningen av enskildas intressen medför svårigheter eftersom det kan vara svårt att skilja mellan det allmänna syftet och enskilda intressen eftersom de båda aspekterna kan tänkas utgöra två sidor av samma sak.

6.2 Miljöhänsyn

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL tar på olika sätt upp krav på hänsyn till miljön vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse och anläggningar. Avvägningsbestämmelserna ställer krav på långsiktigt god hushållning med energi och råvaror, hänsynstagande till områdets natur- och kulturvärden, samt att god miljö kvalitet och god livsmiljö ska eftersträvas. PBL-kommittén nådde fram till slutsatsen att de grundläggande materiella bestämmelserna i plan- och bygglagstiftningen i huvudsak tillgodoser de krav som krävs med anledning av målsättningen ekologiskt hållbar utveckling.¹⁴⁹ Klimatberedningen påtalade däremot behovet av att föra in klimat- och energifrågorna tydligare i samhällsplaneringen eftersom kommunerna har möjlighet att verka för minskade transportbehov och därmed bidra till lägre växthusgasutsläpp. Även Energieffektiviseringsutredningen framhävde möjligheten att genom styrning av bebyggelseutvecklingen bidra till ökad energieffektivisering.¹⁵⁰ Nya PBL innebär en intressant förändring genom införandet av ett uttryckligt krav på att miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning.¹⁵¹ Det allmänna intresset av att beakta *miljö- och klimataspekter* har en koppling till det sedan tidigare gällande kraven på hänsynstagande till *natur- och kulturvärden*. Enligt förarbetena syftar tillägget till att genom ökad tydlighet främja goda miljöförhållanden genom minskad klimatpåverkan och därmed bidra till att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.¹⁵² Det finns sedan 2008 bestämmelser som syftar till klimatanpassning genom att planläggning ska ske med hänsyn till risken för olyckor, översvämningar och erosion.¹⁵³ Den nya bestämmelsen syftar till att minska klimatpåverkan och skillnaden är betydande jämfört med anpassning till ändrade miljöförhållanden. I propositionen beskrivs inte uttryckligen vad minskad klimatpåverkan genom planläggning innebär. Däremot finns en hänvisning till en rapport från Boverket som redovisat

¹⁴⁸ Prop. 1985/86:1, s 364 ff.

¹⁴⁹ SOU 2005:77 s 34.

¹⁵⁰ Prop. 2009/10:170, s 161.

¹⁵¹ 2 kap. 3§ nya PBL.

¹⁵² Prop. 2009/10:170, s 161.

¹⁵³ 2 kap. 3§ 1st p5 PBL.

exempel på hur samhällsplaneringen kan styra utvecklingen i en riktning som medför minskad klimatpåverkan (*Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan*, Boverket 2009). Transport- och energieffektiv samhällsbyggnad diskuteras i allmänna ordalag i beskrivningen av den nya bestämmelsen och därmed förefaller det som om att det är bland annat förbättrad samordning med infrastrukturplanering som eftersträvas.¹⁵⁴ För övrigt kan det tänkas finnas ytterligare en koppling mellan transportfrågan och fysisk planering genom det förtydligade kravet på att *mellankommunala och regionala förhållanden* ska beaktas vid planläggning.¹⁵⁵

Sammantaget kan man konstatera att miljöhänsyn i bred bemärkelse endast är ett av flera allmänna intresseområden. Ett köpcentrum som innebär ökad biltrafik och därmed ökade växthusgasutsläpp kan falla in under det allmänna intresset av ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens. Det anges inte närmare i lagstiftningen hur hänsynstagande till miljö- och klimataspekter ska vägas mot motstående allmänna intressen och även om lagen tillämpas med utgångspunkt i hållbarhetstanken är det viktigt att komma ihåg att den ekologiska dimensionen inte kan betraktas isolerat från den sociala och ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. Helt klart är däremot att det är mycket svårt att skapa sig en bild av vilket handlingsutrymme lagstiftningen ger kommunen och därigenom avgöra någon slags miniminivå för miljöintresset.

6.3 Enskilda intressen

Sammantaget innebär PBL en struktur som till viss del förenklar byggandet för enskilda personer, bland annat eftersom rättsligt bindande planer skapar förutsägbarhet. Men motsättningen mellan enskildas intressen (ofta i egenskap av fastighetsägare) och olika samhällsintressen återkommer ofta vid tillämpningen av PBL. I förarbetena till PBL understryks att enskilda intressen inte ska få hindra en utveckling som från allmän synpunkt anses betydelsefull.¹⁵⁶ Fastighetsägarens äganderätt inskränks eftersom markanvändningen kontrolleras i ett flertal sammanhang och inte ens pågående markanvändning är skyddad eftersom inlösen genom expropriation kan aktualiseras när fastighetsägaren inte vill utveckla sin markanvändning på det sätt som kommunen bestämt genom planläggning. Bengtsson konstaterar att myndighetsbeslut vid tillämpning av PBL och annan lagstiftning som berör fysisk planering kan slå väldigt olika eftersom lagstiftning inte möjliggör fullständig utjämning av bördorna, ibland kan fastighetsägare anses vara vinnare och i andra fall förlorare.¹⁵⁷ Även om en av de grundläggande principerna för PBL är att bedömningar i olika frågor ska utgå från vad som är en från allmän synpunkt lämplig markanvändning, ska hänsyn även tas till enskilda intressen.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Prop. 2009/10:170, s 162.

¹⁵⁵ 2 kap. 3§ nya PBL.

¹⁵⁶ Prop. 1985/86:1, s 112.

¹⁵⁷ Bengtsson, s 38.

¹⁵⁸ 1 kap. 5§ PBL.

Bestämmelsen som anger att även enskilda intressen inkluderas i intresseavvägningen anger inte hur denna avvägning mellan allmänna och enskilda intressen skall göras. Däremot anger bestämmelserna om inlösen och skadeersättning i 4 kap. PBL den yttersta gränsen för vad en enskild kan tvingas tåla utan ekonomisk ersättning. Proportionalitetsprincipen som innebär att det krävs rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen kan också aktualiseras eftersom EKMR inkommerats i svensk lagstiftning.

Westerlund bedömer att ökat rättstänkande inom markanvändningsområdet, dvs. medvetenhet om att åtgärder påverkar andras egendom, kommer förbättra enskildas möjlighet att få gehör för sina synpunkter.¹⁵⁹ Det är svårt att bedöma i vilken riktning enskilda intressen påverkar den fysiska planeringen sett ur ett miljöperspektiv. Helt klart är dock att intresseavvägningen enligt 1 kap. 5§ PBL ofta blir föremål för prövning efter överklagande av enskilda. Man kan anta att det ofta ligger i en fastighetsägares intresse att exploatering inklusive negativ miljöpåverkan hindras eller i alla fall anpassas så att natur- och miljöpåverkan minimeras. Genom att den enskildes intresse ges mer utrymme kan således miljöintresset och enskilda intressen samverka.

¹⁵⁹ Westerlund, Miljörätten – Basboken, s 91.

7 Decentraliserat beslutsfattande

7.1 Planmonopolet

I Sverige har kommunerna ansvaret för den fysiska planeringen genom det så kallade planmonopolet.¹⁶⁰ Planmonopolet utgör en viktig del av den kommunala självstyrelsen och därmed en del av svensk demokrati.¹⁶¹ Förändringarna som skett inom planlagstiftningen har tidigare visat på en tydlig trend i riktning mot ökad decentralisering, dvs. att politisk makt, administrativ makt och faktiskt ansvar flyttas till instanser på lokal nivå. Lagstiftningen som föregick PBL byggde på en ansvarsfördelning där staten via länsstyrelserna utövade betydande inflytande över planläggningen genom att fastställa planer med rättslig bindande verkan, men genom PBL avskaffades denna fastställelseprocedur.¹⁶² Statlig medverkan, tillsyn och kontroll gällande huvudsakligen frågor av nationell betydelse och mellankommunal samordning finns dock kvar, men som en följd av planmonopolet återgår initiativet till kommunen om en plan upphävs efter överprövning.¹⁶³

I förarbetena till nya PBL konstaterar lagstiftaren att de materiella bestämmelserna i 2 kap. PBL är av allmän karaktär och att tillämpningen i hög grad är en kommunal angelägenhet. Till exempel ska den kommande bestämmelsen om hänsynstagande till klimataspekter tas med i den samlade bedömningen vid planläggning, men bestämmelsen behöver inte medföra större förändringar jämfört med tidigare rättsläge eftersom det även fortsättningsvis är kommunen som ansvarar för att avgöra vilka allmänna intressen som är relevanta och vilket underlag som krävs. Länsstyrelsen tillhandahåller underlag och ger råd om bestämmelserna i 2 kap. PBL, men har ingen direkt kontroll.¹⁶⁴ Även i kommuner med tydliga miljöambitioner uppstår ofta målkonflikter mellan miljöintresset och intresset för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt. Trots att kommunen på en övergripande nivå vill verka för hållbar utveckling och för att uppnå miljömålen, väger dessa ambitioner ofta inte särskilt tungt när heta frågor som motorvägar och externa köpcentrum kommer upp på dagordningen.¹⁶⁵

Även om planläggning enligt PBL präglas av öppenhet kan det finnas skäl till en kritisk inställning gällande kommunens förmåga att hantera plan- och byggärenden opartiskt. Genom att ta del av den allmänna debatten gällande planering kan det sägas vara en utbredd åsikt att lagstiftningen ger

¹⁶⁰ 1 kap. 2 och 7 §§ PBL.

¹⁶¹ SOU 2005:77, s 964.

¹⁶² Boverket, Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, s 7.

¹⁶³ 1985/86:1, s 77.

¹⁶⁴ Prop. 2009/10:170, s 387 f.

¹⁶⁵ Boverket, God bebyggd miljö – Miljömålsarbetet, s 48 f.

kommunerna orimligt stort handlingsutrymme. Samtidigt kvarstår faktum att gällande rätt faktiskt ger kommunen stort handlingsutrymme och ibland saknas förståelse för att kommunen ställs inför besvärliga uppgifter inom planområdet eftersom planprocessen i sig kan vara krånglig och intresseavvägningarna som ska ske kan vara mycket komplicerade.

7.2 Medborgardeltagande

Medborgardeltagande vid tillämpning av PBL är av stor betydelse från demokrati- och rättighetssynpunkt och utgör en del i processen med att ta fram beslutsunderlaget i planläggningsprocessen. Förändringar i ett område medför konsekvenser för de som bor och verkar i området och det anses därför vara en självklar medborgerlig rättighet att vara med och påverka den egna närmiljön, konsekvenserna av planförslaget måste analyseras så att det inte uppstår onödiga överraskningar.¹⁶⁶ Inte enbart enskilda intressen gynnas av möjligheten att påverka, även genomförandet av allmänna miljöintressen gynnas eftersom myndigheter kan få viktig information från enskilda som leder till bättre underbyggda beslut.¹⁶⁷ Plan- och bygglagstiftningen är ett exempel på vad som ibland benämns nedifrånperspektiv, dvs. att inflytandet över markanvändningen är lokalpolitiskt och inte bestämt av centrala myndigheter. Westerlund beskriver den svenska planprocessen som förhållandevis modern i ett internationellt perspektiv på grund av öppenheten som präglar flera steg i processen.¹⁶⁸

Till skillnad från många andra situationer där den enskilde står i fokus kan det inom miljöområdet vara lämpligt att agera gemensamt eftersom det ofta krävs djupgående kunskaper från flera ämnesområden. Århuskonventionen ställer krav på att miljöorganisationer i vissa situationer ska ha rätt till deltagande i miljöprocesser och möjlighet att begära rättslig prövning. Miljöorganisationer ges därför möjlighet att överklaga en detaljplan som bedömts medföra betydande miljöpåverkan enligt 5 kap. 18§ 3st PBL (dvs. en detaljplan som kräver projekt-MKB).¹⁶⁹ Avgränsningen till detaljplaner som medför betydande miljöpåverkan är av stor praktisk betydelse eftersom miljöorganisationerna möjlighet till inflytande görs beroende av behovsbedömningen som kommunen genomför. Om behovsbedömningen är felaktig försvåras därmed miljöorganisationernas möjligheter att begära överprövning.

Kommunmedborgarna kommer ofta i kontakt med plan- och byggområdet, det kan bero på allt från att grannen ska bygga ett garage till att ett planförslag rör upp känslor eftersom det möjliggör omfattande förändringar som berörda anser leder till försämrad livskvalitet. Den som engagerar sig i ett planärende och till exempel agerar för att miljöintressen ska ges mer

¹⁶⁶ Prop. 1994/95:230, s 39.

¹⁶⁷ Michanek, s. 65.

¹⁶⁸ Westerlund, Miljörätt – Basboken, s 89 f.

¹⁶⁹ 13 kap. 6§ PBL.

utrymme än vad som följer av planförslaget kan genom beskrivningen av planlägningsprocessen antagligen överskatta möjligheten att påverka. Det kan knappast heller anses okomplicerat att sätta sig in i de materiella bestämmelserna, även betydelsen av miljöhänsyn vid intresseavvägningen kan antagligen överskattas.

Medborgardeltagande i PBL-processer kan studeras från ett sociologiskt perspektiv och då är helheten vid tillämpningen av intresse. Det institutionaliserade medborgardeltagandet kan kritiseras av flera olika skäl och när medborgare inte ges möjlighet att delta i processen söker de andra kanaler för att påverka, såsom opinionsbildning, direkt kontakt med politiker, tjänstemän, intresseorganisationer och direkta aktioner genom protestlistor m.m. Detta antyder i sin tur att medborgardeltagandet i vissa fall motverkat ett av sina främsta syften som är att legitimera planverksamheten och istället skärps intressemotsättningarna.¹⁷⁰

Som tidigare beskrivits innebär nya PBL att planlägningsprocessen förenklas på flera sätt. Det är tänkbart att samordningen med MB-processen ger överskådligare processer och därmed underlättar för medborgare att engagera sig. Men även efter förändringens införande förblir förverkligandet av lagstiftarens intentioner om medborgardeltagande beroende av kommunernas tillämpning av lagstiftningen.

¹⁷⁰ Henecke, Medborgardeltagande i den fysiska planeringen, s 33.

8 Tillsyn, uppsikt och prövning

8.1 Länsstyrelsens roll

Eftersom planverksamheten är starkt decentraliserad följer att tillsynen av verksamheten inte endast kan ske från central nivå. Tillsynen av plan- och byggväsendet i respektive län sköts av länsstyrelserna.¹⁷¹ Sammantaget fyller länsstyrelserna en mycket viktig funktion genom att tillvarata allmänna intressen samt företräda och samordna statliga intressen. Länsstyrelsernas ansvar preciseras i PBL, länsstyrelsens instruktion m.m.¹⁷² Förutom de renodlade tillsynsmomenten fungerar länsstyrelsen även som rådgivare och serviceorgan, genom dialoginriktad tillsyn och deltagande i planläggningsprocessen kan motsättningar undvikas. Tillsynen över plan- och byggnadsväsendet bör i första hand ha en framåtsyftande inriktning, vilket innebär att länsstyrelserna ska verka för att tendenser till avarter i rättstillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv. Arbetet består bland annat i samrådsverksamhet, utarbetande av tillämpningsföreskrifter och framställning om behov av lagändringar.¹⁷³ Det faktum att länsstyrelsen arbetar tvärsektoriellt med många olika sakfrågor, bland annat naturvård, innebär att organisationen borde ha bra förutsättningar för att hantera miljöintressen i samband med fysisk planering. Till exempel kan planavdelningen kompletteras med särskild kompetens från andra avdelningar.

I planprocessens inledning ansvarar länsstyrelsen för att ge råd och tillhandahålla beslutsunderlag till kommunen gällande tillämpningen av 2 och 3 kap. PBL, riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB, miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB och samordning kring frågor som berör flera kommuner. Länsstyrelsen ska bland annat delta i plansamrådet, därefter övergår länsstyrelsen till en granskande roll när planförslaget bedöms. Även om systemet är uppbyggt på tanken att länsstyrelsen ska påverka planverksamheten genom delaktighet i planprocessen har staten som en yttersta åtgärd för att förhindra felaktiga planbeslut genom 12 kap. PBL förbehållit sig rätten att genom länsstyrelserna åtgärda felaktiga planbeslut. Så kallad officialprövning tillämpas om det finns skäl att anta att riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellankommunala intressen samt frågor om medborgarens hälsa och säkerhet inte tillgodoses. Andra former av fel omfattas inte av länsstyrelsernas skyldighet att på eget initiativ överpröva planer, vilket innebär att planer innehållande formella fel kan passera så länge ingen enskild överklagar ett planbeslut.

Riksrevisionen konstaterade i en rapport att länsstyrelser i vissa fall inte förmår göra sammanvägningen av statliga intressen i samband med

¹⁷¹ 1 kap. 8§ PBL.

¹⁷² Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁷³ RiR 2005:12, s 23.

plansamråden. Om kommunerna inte får tydliga besked kan det orsaka utdragna och onödigt dyra planläggningsprocesser, eller än allvarigare att planerna inte får den kvalitet som lagstiftaren eftersträvar. Kritik har även riktats mot länsstyrelsernas tillsyn och allmänna uppsikt över planväsendet eftersom den inte genomförts på det framåtsyftande sätt som avsetts.¹⁷⁴

8.2 Boverkets roll

Boverket sorterar under Miljödepartementet, myndighetens uppdrag och bemyndiganden uttrycks i PBL, instruktionen för Boverket m.m.¹⁷⁵ Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet.¹⁷⁶ Myndigheten ska vidareförmedla information kring hur kommunerna och länsstyrelserna arbetar och tar ansvar för markanvändningsplanering, tillståndsgivning och det fysiska resultatet i den byggda miljön. Boverket har även allmänt uppsiktsansvar för hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. MB.¹⁷⁷ Även om Boverket inte är direkt inblandad i planläggningsarbetet och inte ansvarar för tillsyn (uppsiktsansvaret innebär normalt inte bevakning av enskilda beslut), är det uppenbart att myndighetens betydelse för den fysiska planeringen inte bör underskattas. Boverket tillhandahåller förutom rapporter kopplade till uppsiktsfunktionen, även publikationer som kan antas få stor praktisk betydelse för hur kommunerna genomför planeringen. Även om instruktioner och övriga dokument inte är juridiskt bindande är det rimligt att anta att kommunerna använder materialet som stöd för att till exempel skapa tydligare koppling till miljökvalitetsmål, göra välunderbyggda intresseavvägningar eller helt enkelt som stöd i planläggningsprocessen för att uppfylla de formella kraven enligt PBL.

8.3 Rättstillämpning

I Boverkets årligen återkommande uppsiktsrapport inom området planering och byggande för 2009 konstaterar myndigheten att det skett en oroande utveckling som riskerar att urholka PBL-systemet, vilket i förlängningen skulle påverka det kommunala planmonopolet och den bakomliggande tanken kring delaktighet och förutsebarhet. Enligt rapporten används enkelt planförfarande i lika stor utsträckning som normalt planförfarande, trots att det enligt Boverket inte finns något som talar för att förutsättningarna för att använda det förenklade förfarandet skulle vara uppfyllda i hälften av alla detaljplaneärenden. Enligt rapporten ska det även vara vanligt förekommande att gamla detaljplaner fortsätter att gälla trots att de inte kan anses uttrycka kommunens vilja. Om det inte finns vilja eller möjlighet att förnya planer meddelas istället tillstånd som innebär kraftiga avvikelser från planen. Det har även visat sig att en allt större andel av planerna innehåller formella fel. Gällande översiktsplanerna konstaterar Boverket att

¹⁷⁴ RiR 2005:12, s 34.

¹⁷⁵ Förordning (2009:1482) med instruktion för Boverket.

¹⁷⁶ 1 kap. 8§ PBL.

¹⁷⁷ 1§ hushållningsförordningen.

planformen inte blivit det centrala planinstrument som ursprungligen avsett, bland annat på grund av kravet på aktualitetsprövning inte följs. En inaktuell översiktsplan innebär att statliga intressen inte uppdateras och att översiktsplanen därmed inte kan fylla sin funktion som vägledande beslutsunderlag. Användningen av tillägg till översiktsplanen ökar och är eftersträvansvärt så länge de övergripande helhetsbedömningarna görs och det inte finns tecken på överdriven sektorisering. En annan trend som Boverket beskriver är att allt fler detaljplaner initieras av enskilda exploatörer och att stora delar av arbetet utförs av konsulter. Kommunernas arbete ska även ha påverkats av ökat beroende av konsulter vid planläggningsarbete, otillräckliga ekonomiska resurser, hög medelålder och ojämn könsfördelning bland tjänstmännen.¹⁷⁸

En av de övergripande slutsatserna i rapporten för 2009 är att PBL fyller sin funktion och kan bidra när kommuner vill ge miljöhänsyn en framträdande roll, men för att åstadkomma ordentligt genomslag krävs att det ställs direkta krav. Ett allmänt problem enligt Boverket utgör den största utmaningen i klimatanpassningsarbetet är att det inte går att med stöd av PBL tvinga fram energieffektiva åtgärder eller lösningar för att motverka negativa klimateffekter inom befintliga strukturer.¹⁷⁹

8.4 Rättslig prövning av planer

Översiktsplaner och andra beslut som saknar rättsligt bindande verkan och därmed endast kan sägas utgöra riktlinjer prövas genom laglighetsprövning (kommunalbesvär) som omfattar överprövning av formella frågor, som t.ex. om beslutet tillkommit i laga ordningen eller om kommunfullmäktige överskridit sin befogenhet. En översiktsplans materiella innehåll i form av lämplighetsbedömningar kan inte överklagas. Plantypen vänder sig till en förhållandevis obestämd krets och alla kommunmedlemmar kan begära laglighetsprövning.¹⁸⁰

För rättsligt bindande planer ges möjlighet till överprövning genom förvaltningsbesvär, överprövning kan resultera i att planen fastställs alternativt upphävs i sin helhet. Endast om kommunen givit sitt medgivande får delar av planbeslutet ändras.¹⁸¹ Enskilda har enligt 13 kap. 2-5 §§ PBL rätt att begära överprövning av en rättsligt bindande plan, förutsatt att denne senast under utställningstiden skriftligen framfört kritik mot planförslaget. Eftersom plan- och bygglagstiftningen ska tillgodose kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställs är rätten till att överpröva planbeslut av stor betydelse. Möjlighet för enskilda att få beslut överprövade kan sägas utgöra en slutlig kontroll som tillsammans med statlig kontroll balanserar kommunens stora inflytande genom planmonopolet. I planärenden är det vanligt att klagande

¹⁷⁸ Boverket, Boverkets uppsiktsrapport planering och byggande 2009, s 17 ff.

¹⁷⁹ Boverket, Boverkets uppsiktsrapport planering och byggande 2009, s 19.

¹⁸⁰ 13 kap. 1 § PBL och 10 kap. 8 § KL.

¹⁸¹ 13 kap. 8 § PBL.

förutom att ha synpunkter på sådant som berör denne direkt, även är kritisk mot hur planen tillgodoser allmänna intressen. Rätten att överklaga är inte bara av relevans för den enskilde, det kan även antas att genomförandet av allmänna miljöintressen gynnas. Men möjligheten för enskilda att överklaga beslut om en rättsligt bindande plan är begränsat och kretsen av besvärberättigade anges inte i lagtexten, i förarbetena till PBL konstaterade lagrådet att det följer av allmänna rättsgrundsatser vem som kan överklaga beslut.¹⁸² Regeringsrätten har i ett mål om rättsprövning fastslagit att kretsen av besvärberättigade utgörs av de som enligt 5 kap. 30§ PBL ska underrättas om det aktuella planbeslutet.¹⁸³ Bestämmelsen anger att kommunen ska underrätta sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och sammanslutning av hyresgäster. Sakägare är den fastighetsägare vars fastighet omfattas av fastighetsförteckningen som hör till det aktuella planförslaget.¹⁸⁴ Avgränsningen av den besvärberättigade kretsen, tillsammans med kravet på tidigare aktivitet i planprocessen, gör att det ställs annorlunda krav för möjligheten att klaga jämfört med den allmänna begränsningen som ges i förvaltningslagen som endast kräver att beslutet ska angå den klagande och att beslutet gått denne emot. Däremot bestäms rätten att klaga i planärenden enligt nya PBL genom hänvisning till förvaltningslagen.¹⁸⁵ I förarbetena framgår att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt lagen inte medför rätt att överklaga ett planbeslut. Flera remissinstanser har framfört kritik mot hänvisningen till förvaltningslagen eftersom ingen närmare precisering av begreppet *angå* ges.¹⁸⁶ Som tidigare beskrivits ges även miljöorganisationer enligt 13 kap. 6§ PBL rätt att överklaga planbeslutet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

När frågan om kretsen av besvärberättigade avgjorts återstår en annan viktig fråga och det gäller frågan om vad en klagande har rätt att åberopa vid ett överklagande. Enligt Michanek och Zetterberg har det visat sig att enskildas möjlighet att åberopa allmänna intressen ibland utgör en förutsättning för att materiella regler i miljölagstiftningen ska kunna genomföras.¹⁸⁷ Enligt ett principiellt viktigt avgörande från Regeringsrätten skiljer det mellan bedömningen som görs för att avgöra om en enskild har rätt att klaga på en plan och vad den som har rätt att klaga sedan kan åberopa, i det senare avseendet ska även allmänna intressen få tas upp.¹⁸⁸ I ett annat rättsfall åberopade enskilda sakägare allmänna naturintressen som grund för att upphäva ett planbeslut. Länsstyrelsen gjorde en felaktig talerättslig avgränsning och överklagandet kunde inte avslås på den grunden att de klagande saknade talerätt i frågor gällande allmänna intressen.¹⁸⁹

¹⁸² Prop. 1985/86:1, bilaga s 325.

¹⁸³ RÅ 1991 ref. 80.

¹⁸⁴ 5 kap. 19§ PBL.

¹⁸⁵ 13 kap. 8§ nya PBL och 22§ FL.

¹⁸⁶ Prop. 2009/10:170, s 355 f.

¹⁸⁷ Michanek, s 458.

¹⁸⁸ RÅ 1993 ref. 97.

¹⁸⁹ RÅ 1997 ref. 18.

Även om alla omständigheter av betydelse för frågan som överprövningen rör kan åberopas innebär de normalt vagt formulerade materiella bestämmelserna i PBL att prövningen av allmänna intressen i realiteten blir begränsad. Således följer det av PBL:s grundläggande principer att besvärprövningen i många fall kan tänkas stanna vid konstaterandet att det överklagade kommunala beslutet faller inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella bestämmelserna ger kommunen.

Bestämmelserna om statlig överprövning av planer framgår av 12 kap. PBL och innebär att länsstyrelsen har en skyldighet att pröva ett kommunalt planbeslut om det kan antas medföra (1) att ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses, (2) om regleringen av mark- och vattenområden borde samordnats mellan flera kommuner, (3) om en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte tillgodoses, eller slutligen (4) om planen medför att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller innehåller otillräckligt skydd mot olyckor.

Instansordning

Enligt gällande lagstiftning är prövningssystemet splittrat när det gäller PBL-ärenden. Överprövning av bygglov prövas efter länsstyrelsens prövning i allmän förvaltningsdomstol. För rättsligt bindande planer som överklagas gäller att planen prövas av länsstyrelsen, vars juridiska enhet prövar huruvida den överklagande har rätt att klaga, förfarandefrågor och sakfrågor. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen som utgör sista instans i den ordinarie prövningssystemet. Dock kan regeringens beslut i viss omfattning prövas genom rättsprövning.¹⁹⁰

I samband med införandet av nya PBL ändras instansordningen för överprövningen av planärenden och domstolsorganisationen. Undantaget statlig överprövning, dvs. när länsstyrelsens beslutar att på eget initiativ upphäva kommuners planbeslut, flyttas överprövningen av planärenden från regeringen till plan- och miljödomstolar med möjlighet att överklaga till plan- och miljööverdomstol.¹⁹¹ I propositionen till lagen om mark och miljödomstolar konstaterar regeringen att nuvarande instansordningen för överprövning av mål och ärenden enligt plan- och bygglagen kan ifrågasättas av flera skäl, främst eftersom flera frågor som prövas enligt MB och PBL är likartade framstår samordningen av överprövningen som bristfällig. Bland annat frågor om miljökonsekvensbeskrivningar och hushållningsbestämmelserna enligt 3 och 4 kap. miljöbalken aktualiseras vid prövning enligt de båda lagarna. Samordnad instansordning kan ge effektiva beslutsprocesser där resurser och kompetens kan användas på ett bättre sätt jämfört med nuvarande ordning och genom ökad överskådlighet förbättras systemet även från ett medborgarperspektiv.¹⁹²

¹⁹⁰ Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

¹⁹¹ 1 kap. 3§ lag (2010:921) om mark och miljödomstolar.

¹⁹² Prop. 2009/10:215, s 80 ff.

Prövningens omfattning

Ett överklagande av en rättsligt bindande plan kan innehålla tre typer av invändningar, de kan avse (1) formella brister i handläggningen, (2) otillräckligt hänsynstagande till enskilda intressen och (3) felaktig bedömning av allmänna intressen. När överklagan av planbeslut grundas på påstående om formella brister eller åsidosättande av enskilda intressen prövas vanligtvis om beslutet strider mot lagstiftning. Frågan om allmänna intressen tillgodoses gränsar ibland mellan att utgöra politiska lämplighetsfrågor och frågan om myndighetsutövningen skett enligt gällande rätt. Politiska lämplighetsavvägningar enligt 2 kap. PBL får inte bli föremål för överprövning.¹⁹³ Men inom andra frågor som exempelvis riksintressen och miljökvalitetsnormer som också anges i 2 kap. PBL följer en klar begränsning av kommunernas handlingsutrymme. Ibland kan det vara svårt att skilja på enskilda och allmänna intressen, till exempel kan grönområden inom sammanhållen bebyggelse vara av allmänt miljöintresse samtidigt som god närmiljö är ett enskilt intresse för fastighetsägare och boende.

Flera remissinstanser var kritiska till att flytta överprövningen av detaljplaneärenden från regeringen till domstol och ansåg sig endast kunna tillstyrka förslaget under förutsättning att överprövningens omfattning begränsas i lagstiftningen. I propositionen konstateras att det inte finns anledning att förvänta sig att domstolarna skulle frångå etablerad praxis gällande utrymmet för det kommunala självbestämmandet, men med anledning av kritiken från remissinstanserna ansågs det finnas ett behov att inför en bestämmelse om prövningens omfattning. Avgränsningen är utformad på så sätt att den överprövande instansen vid prövning av planärenden kontrollerar om beslutet ryms inom de i PBL givna handlingsutrymmet och kraven gällande beslutsunderlag och beredningsförfarande.¹⁹⁴ Genom likheter med bestämmelserna i rättsprövningslagen kan de överprövande instanserna hämta vägledning i etablerad praxis.¹⁹⁵

¹⁹³ Prop. 2009/10:215, s 88 f.

¹⁹⁴ 13 kap. 17§ nya PBL.

¹⁹⁵ Prop. 2009/10:215, s 86.

9 Alternativa synsätt

9.1 Internationell utblick

Tanken om att all markanvändning i princip bör kontrolleras av samhället gäller inom Norden och i åtskilliga andra västeuropeiska länder. De grundläggande principerna bakom planlagstiftningen bygger på traditionella idéer kring fysisk planering likt den svenska varianten. Därför är det enligt Bengtsson inte rimligt att så som ibland skett, angripa den svenska lagstiftningen för att den skulle vara särskilt byråkratisk och ägarfientlig.¹⁹⁶ Planformerna och planprocessen i övriga nordiska länderna, särskilt i Danmark och Norge, påminner till stor del om hur det svenska systemet är utformat.¹⁹⁷

Sveriges EU-medlemskap har medfört förändringar inom området markanvändningsplanering, flera direktiv inom miljöområdet har lagts till grund för förändringar i PBL (projekt-MKB, SMB, MKN osv.). EU-medlemskapet har även inneburit en ökad öppenhet för influenser gällande metoder och arbetssätt vid fysisk planering.¹⁹⁸ Politikområdena miljö- och regionalpolitik inom EU påverkar förutsättningarna för den fysiska planeringen, eftersom regional samordning uppnås genom sammankoppling mellan regionalt tillväxtarbete och regional fysisk planering.¹⁹⁹

Ratificeringen av Lissabonfördraget har öppnat upp nya möjligheter för Europeiska kommissionen att ta initiativ inom området fysisk planering (*territorial cohesion*).²⁰⁰

Enligt Westerlund tillämpas modernare lagstiftning för fysisk planering i ett fåtal länder för. Särskilt Nya Zeeland och Nederländerna lyfts fram som föregångare inom miljöplanering. Nya Zeeland kombinerar genom *Resource Management Act* en i det närmaste heltäckande miljö- och naturresurslagstiftning med genomförandesystem som bygger på miljöplanering.²⁰¹

9.2 Alternativ till nu gällande system

Den yttre miljön bland annat i form av naturresurser, biologisk mångfald och kvaliteten på luft, vatten och mark utgör miljörättens utgångspunkt. Enligt Michanek och Zetterlund ökar förståelsen för att utgångspunkten ska ligga däri i takt med att befolkningens mängd, konsumtion och konkurrens om naturresurser ökar. Rättslig normgivning kan inte styra miljökvaliteten som

¹⁹⁶ Bengtsson, s 37.

¹⁹⁷ Basse, s 303 f.

¹⁹⁸ SOU 2005:77, s 162.

¹⁹⁹ Boverket, Boverkets uppsiktsrapport planering och byggande 2009, s 19.

²⁰⁰ Artikel 3.3 EU-fördraget.

²⁰¹ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 101.

sådan och därför är *aktören* alltid adressaten, medan *reaktören* (miljön) måste utgöra utgångspunkten för regleringen.²⁰²

Miljöplanering kan sägas vara en slag resursplanering vars syfte är att skapa största möjliga utrymme för aktiviteter såsom boende, industrier och jordbruk. Till skillnad från traditionell exploateringsinriktad planering där utvecklingen är av överordnat intresse, är det vid miljöplanering hållbarhetens krav som utgör det överordnade intresset. Utrymmet för utveckling bestäms genom miljöplaneringen som i sin tur utgår från aktuella förhållanden och de ekologiska förutsättningarna. Miljöplanering kräver ständig uppdatering eftersom förutsägelser om miljökonsekvenser innebär en viss osäkerhet. Förändringar i samhället får undersökas ur hållbarhetssynpunkt, samtidigt som det ibland krävs anpassning av planerna till nya miljöförhållanden. Genom att planerna revideras kan tillvägagångssättet beskrivas som adaptivt. Sammantaget innebär adaptiv miljöplanering anpassning till naturens förutsättningar för en utveckling som inte motverkar vad som är hållbart, den adaptiva miljöplaneringen går ut på att klara miljömålen och därutöver maximera utrymmet för utveckling.²⁰³

Adaptiv miljöplanering har inte fått något större genomslag och rättstekniken befinner sig i utvecklingsstadiet. Metoden baseras på ett helt annat synsätt jämfört med nu gällande principer inom den svenska fysiska planeringen. Enligt Westerlund är den svenska lagstiftningen inte konstruerad för att finna gränser för vad som är hållbart. Om politiken syftar till hållbar utveckling krävs att utgångspunkten ligger i vad naturen tål vid fysisk planering. För att åstadkomma ett regelverk som fungerar effektivt utifrån ett hållbarhetsperspektiv krävs enligt Westerlund så pass omfattande utveckling av instrumenten i planlagstiftningen och omprövning av beslutssystemet att det skulle bli en större utmaning att förändra PBL än att förutsättningslöst konstruera ett nytt regelverk.²⁰⁴

²⁰² Michanek, s 41 ff.

²⁰³ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 102.

²⁰⁴ Westerlund, Miljörätt – Basboken, s 89.

10 Avslutande analys och diskussion

Lagstiftningen som reglerar fysisk planering har påverkats av en mängd olika samhällsförändringar och kan en aning tillspetsat sägas ha varit i konstant förändring sedan införandet av byggnadsstadgan år 1874. Plan- och bygglagstiftningen har utvecklats från att endast förhindra alvarliga problemen relaterade till närmiljön som annars följer av oreglerat byggande, till någon form av rättsligt säkerställande av god boendemiljö. Eftersom PBL innebär styrning av åtgärder som ibland medför omfattande miljöpåverkan framstår det som självklart att genom lagstiftningen hantera även andra miljöfrågor än de som har anknytning till boendemiljön. Vad som har skett är också att den ökade medvetenheten om att naturen och miljön i ett större perspektiv påverkas av människan inneburit att plan- och bygglagstiftningen utnyttjats för rättslig operationalisering av miljömål med koppling till plan- och byggområdet. Visserligen kan tillämpningsområdet för MB i princip sägas omfatta stora delar av det område som regleras genom PBL, men planen som utgör det centrala instrumentet inom PBL underlättar bedömningen av den sammanlagda miljöpåverkan från flera var för sig mindre omfattande åtgärder. Givetvis innebär genomförande av miljörättsliga bestämmelser genom PBL även omfattande rationaliseringsvinster eftersom en utvidgning av tillståndsprövningen enligt MB till att omfatta åtgärder som redan hanteras genom PBL förefaller utgöra ett mindre lämpligt alternativ när överskådlighet och effektiviserade prövningsförfarande är något som eftersträvas i lagstiftningsarbetet. Sammantaget kan en stor andel av senare tids förändringar inom planområdet kopplas till miljöområdet.

Planläggningen styrs till stor del av förhållandevis få och vagt formulerade materiella bestämmelser, medan planläggningsprocessen präglas av omfattande formella krav. Utvecklingen som är av intresse från miljösynpunkt omfattar införande av såväl materiella som formella bestämmelser som syftar till att garantera viss miljöhänsyn alternativt att vissa miljöaspekter lyfts fram i planläggningsprocessen. En av de materiella bestämmelser som kan sägas utgöra en tydlig kravregel är hänvisningen till hushållningsbestämmelserna i MB som innebär att riksintressen ges genomslag vid planläggning och att planläggningen fyller den nödvändiga funktionen att i detalj ange skyddets omfattning. Någon form av koppling till planlagstiftningen har funnits sedan riksplaneringen inleddes och har sedan dess stärkts ytterligare. Eftersom hushållningsbestämmelserna är beroende av planläggning enligt PBL påverkas bestämmelserna av tillämpningsproblem och ändringar i PBL. Den andra miljörättsliga kravregeln som ges starkt genomslag vid planläggning är instrumentet miljö kvalitetsnormer som kopplades till PBL i samband med införandet av MB, därmed är även detta instrument beroende av planarbetet i kommunerna och påverkas av ändringar som rör planläggningsprocessen.

Övriga materiella bestämmelser i PBL som styr de vid planläggning återkommande och ytterst betydelsefulla intresseavvägningarna utgör en form av hänsynsregler, varav några medför att det ställs krav på att miljöhänsyn ska beaktas. För övrigt är det rimligt att anta att de vagt formulerade hänsynsreglernas helt i enlighet med lagstiftarens syfte påverkas av samhällsutvecklingen i en riktning som innebär att miljöintressen ges större utrymme. Införandet av målsättningen om hållbar utveckling i lagen och senare införda hänsynsregler innebär en intressant utveckling vars genomslag dock visat sig vara svårbedömt. Nya PBL innehåller bland annat krav på att klimataspekter ska beaktas vid intresseavvägningar, men som konstaterats tidigare i uppsatsen är det mycket svårt att försöka göra någon bedömning av bestämmelsens tänkbara praktiska betydelse på grund av den vaga formuleringen i lagtexten och den kortfattade beskrivningen i förarbetena. Samtidigt antyder den vaga beskrivningen i lagtexten och beskrivningen av hänsynsregeln i förarbetena att det skulle bli orimligt komplicerat att använda tydligt formulerade bestämmelser i detta sammanhang. En del av förklaringen till hänsynsreglernas vaghet kan även vara att tydligare utformade bestämmelser med miljöskyddssyfte innebär en begränsning av planmonopolet som bygger på förutsättningen att kommunerna ges omfattande handlingsutrymme. Kommunerna och även lagstiftaren tycks föredra systemet där intresseavvägningar kan ske förhållandevis fritt.

De formella kraven i planlägningsprocessen är av mycket stor betydelse ur miljösynpunkt eftersom processen syftar till att sammanställa beslutsunderlaget som möjliggör de inom PBL centrala intresseavvägningarna. Flera förändringar som påverkat planlägningsprocessen och samtidigt är av relevans för denna beskrivning har skett efter införandet av PBL och särskilt instrumentet miljökonsekvensbeskrivning är av stort intresse. Även förändrade krav gällande planers innehåll och vad som vid en första anblick kan uppfattas som irrelevanta förändringar i planlägningsprocessen säkerställer eller skapar förutsättningar för att miljöaspekter blir en del av beslutsunderlaget som utgör grunden för efterföljande intresseavvägning. Trots att det genom införandet av nya PBL sker förändringar som innebär att processen rationaliseras och att det därmed skulle kunna antas att kvaliteten på beslutsunderlaget påverkas negativt, är det ändå möjligt att kvaliteten på beslutsunderlaget förbättras eftersom orimligt komplicerade förfaranden utgör en viktig förklaring till de brister i genomförandet som präglar viktiga delar av kommunernas planlägningsverksamheter.

För att återanknyta till frågeställningen gällande utvecklingstendenser, tycker jag mig sammantaget kunna se en tydlig utvecklingstendens i riktning mot att miljöfrågor ges ökat utrymme genom såväl införande av materiella bestämmelser av varierande styrka och utvecklingen av planlägningsprocessen. Lagstiftningens faktiska genomslag är dock svårbedömd och om det förhåller sig på det viset att PBL inte fyller funktionen som miljörättsligt instrument i den utsträckning som tolkning av lagtexten kan ge sken av har undersökningen visat att en del av förklaringen

ligger i intresseavvägningens sammansatta karaktär av myndighetsutövning och politiska ställningstagande, samt bristande genomförande inom planlägningsprocessen. Svårigheter med operationaliseringen av miljömål kan även förklaras genom det faktum att det egentligen inte skett någon djupgående samordning mellan den renodlade miljöretten och planlagstiftningen. Brister i rättstillämpningen kan förklaras med att plan och miljö utgör två separata paradigmer. Oklart formulerade materiella bestämmelser gör att miljövisionerna resulterar i symbolpolitik eftersom planorganisationen vars förvaltningskultur sedan tidigare är inriktad på förändring, på grund av lagändringar plötsligt ska hantera miljörettsliga frågor med annat bakomliggande syfte. De viktigaste miljörelaterade förändringarna som påverkar planlagstiftningen har skett genom att hänvisningar till MB förts in i PBL, gällande såväl materiella bestämmelser som den formella styrningen av planlägningsprocessen. Angående samordning av prövningsförfaranden enligt PBL respektive MB har denna kunnat ske relativt enkelt i vissa delar eftersom det inte krävts förändringar av materiella bestämmelser, vilket framgår av de ändringar gällande samordnad prövning som nya PBL innebär. Eftersom PBL och MB har olika syften och utgångspunkter har endast vindkraftsprövning kunnat överföras till en av lagarna, eftersom det visade sig att de båda prövningar som tidigare krävdes var i princip identiska gällande de väsentliga delarna. PBL kan idag sägas garantera genomförandet av vissa miljörettsliga bestämmelser inom lagens tillämpningsområde, medan lagen i sin helhet däremot hamnar utanför det miljörettsliga kärnområdet. Ett alternativ till det nuvarande systemet för markanvändningsplanering som jag beskrivit tidigare i framställningen och som förefaller vara intressant är adaptiv miljöplanering som begränsar den mänskliga påverkan efter vad miljön tål. Eftersom miljöintresset fastställs innan avvägningen mellan övriga allmänna intressen genomförs utgör hänsynstagande till miljön utgångspunkten för lagstiftningen, därmed borde långtgående samordning med MB möjliggöras.

Hushållningsbestämmelserna och miljö kvalitetsnormer är de allmänna miljöintressen som genom 2 kap. PBL ges garanterat genomslag vid fysisk planering enligt PBL eftersom intresseavvägningen som omfattar övriga allmänna intressen inte aktualiseras om ett planförslag innebär att riksintressen orsakas påtaglig skada eller om en miljö kvalitetsnorm överskrids. Hushållningsbestämmelserna utgör en metod för staten att kontrollera markanvändningen som aktiveras bland annat vid kommunal planläggning. Skadebedömningar enligt bestämmelserna är komplicerade och har inte behandlats i uppsatsen, men trots ett flertal begränsningar av skyddets omfattning förefaller skyddet vara relativt omfattande. Kopplingen mellan PBL och hushållningsbestämmelserna är inte bara av intresse på grund av att bland annat naturvärden skyddas och därmed inskränker kommunens frihet gällande markanvändningsplaneringen, utan även eftersom riksintressen anges genom översiktsplanen. I detta sammanhang framgår att översiktsplanens är den plantyp som ger en helhetsbild av markanvändningen och därmed lämpar sig för att konkretisera de värden som ska skyddas genom riksintresset, samt att planläggningen till stor del görs beroende av samarbete mellan kommunen och länsstyrelsen.

Det ömsesidiga förhållandet mellan hushållningsbestämmelserna och planläggning enligt PBL, samt betydelsen av samverkan mellan länsstyrelserna i egenskap av statens företrädare och kommunerna framgår tydligt av ett exempel som gäller Simrishamns kommuns hantering av exploatering inom kustnära område som utgör ett riksintresse enligt 4 kap. MB.²⁰⁵ Genom felaktig tolkning av plankravet tillät kommunen bebyggelse som sammantaget borde reglerats genom en rättsligt bindande plan och orsakade påtaglig skada på bevarandeintresset som riksintresset syftar till att skydda. Exemplet visar att länsstyrelsen genom sitt tillsynsansvar ibland får styra upp kommunernas planläggningsverksamhet, men att slutsatsen blir att skyddet till viss del förblir beroende av kommunens vilja och kunskap om helhetsvärdena som hushållningsbestämmelserna avser att skydda. Det framstår även som problematiskt i sammanhanget att inte ens länsstyrelsen kan begära överprövning av en översiktsplan eftersom riksintressen anges genom planen, vilket ytterligare understryker behovet av kunskapsförsörjning och samarbete mellan kommun och länsstyrelse.

Intresseavvägningarna enligt PBL har fortfarande till stor del karaktären av politiska beslut och en enkel undersökning av Regeringsrättens avgörande under 2010 visar att samtliga överprövade planbeslut bedömts ligga inom kommunernas således mycket breda handlingsutrymme för avvägningen mellan allmänna intressen. Att intresseavvägningen egentligen inte behandlas i samband med den rättsliga överprövningen kan emellertid upplevas som rättsosäkert. En formulering liknande denna återkommer regelbundet vid överprövning av rättslig bindande planer:

Med beaktande av de förutsättningar som gäller för det aktuella planområdet och dess omgivning, finner domstolen [alternativt prövande myndighet] att den aktuella detaljplanen har givits ett innehåll och en utformning som ligger inom ramen för det handlingsutrymme som PBL ger kommunen.

Även om tvingande bestämmelser kan tänkas behövas i ökad utsträckning även inom plan- och byggområdet kvarstår det faktum att tydliga normer inte alltid utgör ett rimligt alternativ eftersom bestämmelserna ska tillämpas under skiftande förutsättningar. Eftersom bedömningar som kommunen gör inom ramen för sina befogenheter har en annan karaktär än de prövningar som normalt förekommer i svenska domstolar kan politiska bedömningar falla utslaget när det gäller viktiga frågor av allmänt intresse som antagligen hade varit svåra att reglera rättsligt. Sett i ett bredare perspektiv tycker jag ändå att det är intressant att kommunernas handlingsutrymme i princip tycks förbli oförändrat även efter införandet av nya PBL. Inom flertalet andra områden brukar förrättsligandet anses utgöra en tydlig utvecklingstrend, vilket innebär att man successivt närmar sig en fråga utifrån den rättsliga diskursen. Kommunens maktposition vid markanvändningsplanering kontrasterar ibland till och med mot grundläggande idéer om förutsägbarhet och likhet inför lagen. Det är möjligt att medborgarinflytandet och övriga

²⁰⁵ Länsstyrelsen i Skåne, Protokoll 2010-08-30 (404-7540-10).

delar av planläggningsprocessen kan anses väga upp svårigheten att förutse allmänna intresseavvägningar. För övrigt ställs enskilda som berörs av planbeslut inför en annan situation jämfört med avvägningen mellan allmänna intressen eftersom enskildas intressen i viss utsträckning skyddas genom allmänna rättsprinciper.

Stora köpcentrum utanför tätorter utgör ett exempel på en typ av anläggningar som huvudsakligen prövas genom PBL trots att verksamheten innebär stor miljöpåverkan. Strängare reglering kopplad till nyetablering av köpcentrum har diskuterats, men det har ändå inte införts några bestämmelser som styr utvecklingen. När miljöskyddet inte säkerställts genom tydligt formulerade kravregler kvarstår risken att miljöintresset inte ges tillräckligt utrymme, det finns en uppenbar risk att kommunerna helt enkelt låter ekonomiska intressen få ett avgörande inflytande. Visserligen har det angetts direkt i PBL att MKB krävs när planläggning skapar förutsättningar för etablering av köpcentrum, men kravet påverkar endast processen som syftar till att ta fram beslutsunderlaget som ligger till grund för intresseavvägningen. För övrigt finns det en risk att intressekonflikter döljs eller förenklas för att underlätta administration och beslutsfattande.

Beslutsunderlaget eller kunskapsunderlaget kan i viss utsträckning anses vara av stor betydelse i planläggningsprocessen. Särskilt miljökonsekvensbeskrivningen har förutsättningarna att fylla en viktig funktion genom att integrera miljöhänsyn i planläggningsprocessen. Som antydde i föregående stycke finns dock risken att planläggningsprocessen och MKB-arbetet i princip utgör en tom ritual. Trots att en MBK utgör en betydelsefull del av beslutsunderlaget kan man i allmänhet varken binda beslutsfattare eller garantera att miljöintresset ges företräde genom beslutsunderlaget. För övrigt tycks det inte heller vara så att beslutsfattandet per automatik underlättas genom att intressekonflikter, problem och alternativ behandlas enligt lagstiftarens intentioner, vilket kan tänkas utgöra en förklaring till att det i praktiken inte alltid finns intresse för att sammanställa beslutsunderlag i enlighet med lagstiftningens intentioner. Jag kan i detta sammanhang konstatera att även medborgardeltagandet har sina uppenbara begränsningar eftersom deltagandet till betydande del syftar till att förbättra beslutsunderlaget garanteras deltagarna inte något faktiskt inflytande. Även om det är orimligt att utgå ifrån att kommunerna genomgående saknar intresse för att genomföra planläggning med utgångspunkt i hållbarhetstanken, kan det vara lämpligt att återigen understryka att formella bestämmelser inte innebär någon form av garanti gällande miljöintressets genomslag i planbeslutet. Om ett planbeslut upphävs på grund av formella fel i form av avsaknad av MKB är det inte orimligt att anta att i princip samma planförslag kompletterats med en MKB antas vid ett senare tillfälle.

När det gäller genomförandet av miljömålen i samband med planläggning, genom andra vägar än rättslig operationalisering, har såväl möjligheter som problem identifieras. Även om det inte finns någon formell skyldighet för kommunerna att delta i miljömålsarbetet, kan kommunerna genom det breda

handlingsutrymmer som följer av PBL beakta målen i sin planläggning. Antagligen framstår det i allmänhet som nödvändigt för kommuner att med stöd av bland annat miljömålen försöka hantera till exempel energiomställningen och klimatförändringar genom fysisk planering. Frivillighet kan i viss utsträckning tänkas utgöra ett alternativ till rättslig kontroll, men samtidigt blir säkerställandet av målets genomförande ytterst osäkert eftersom det finns en risk att andra aktörer av olika skäl ställer sig utanför systemet för frivilligt genomförande. Allmänt tycks gälla att kommuner trots en övergripande vision om hållbar utveckling inte kopplar visionerna till det konkreta arbetet med fysisk planering.

Avslutningsvis kan jag konstatera att det har varit intressant att studera ett område som ligger utanför den renodlade miljörätten och dessutom präglas av att rättstillämpningen sker parallellt med politiska intresseavvägningar. I samband med arbetet med denna uppsats har det tydligt framgått att en undersökning som avgränsas till att endast omfatta till exempel kravreglerna med miljöskyddssyfte inte ger en relevant bild av huruvida planläggning enligt PBL fyller en funktion som miljörettsligt instrument eftersom helhetsbilden är nödvändig. Ytterligare undersökning utöver den som uppsatsen omfattar, av till exempel intresseavvägningar omfattande enskilda intressen och undersökning av planläggningsorganisationen genom intervjuer, hade kunnat tillföra ytterligare djup. Men samtidigt har det funnit ett behov av avgränsa undersökningens omfattning och uppsatsens innehåll. Det är uppenbart att miljörettsliga bestämmelser kopplade till PBL faktiskt bidrar till genomförandet av miljöskyddet i någon utsträckning. Det har emellertid varit svårt att ge entydiga svar gällande frågan huruvida PBL fungerar som miljörettsligt instrument. Istället har det visat sig vara viktigt att identifiera problemområden och som framgår av framställningen förekommer problem relaterade till såväl de materiella bestämmelserna som inom planläggningsprocessen. Det faktum att beslutsfattandet är starkt decentraliserat (lagstiftningen tillämpas i 290 kommuner) och att flertalet materiella bestämmelser är vagt formulerade kan till stor del förklara varför rättstillämpningen inte alltid sker i enlighet med lagstiftarens intentioner. Att regleringen inom planområdet inte alltid kan ske i detalj innebär att vägledning genom till exempel anvisningar från Boverket borde kunna fylla en tydligare vägledande roll än vad som är fallet idag, eftersom allt för stora variationer mellan kommunernas planläggning inte gynnar miljöarbetet sett i sin helhet.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

- Prop. 1985/86:1, *Förslag till ny plan- och bygglag*
Prop. 1985/86:3, *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
Prop. 1994/95:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*
Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*
Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*
Prop. 2003/04:116, *Miljöbedömningar av planer och program*
Prop. 2004/05:59, *Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m.*
Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*
Prop. 2009/10:155, *Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete*
Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*
Prop. 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar*
SOU 2005:59, *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*
SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*

Myndighetsskrifter

- Boverket: *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, 2002
Boverket: *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*, 2006
Boverket: *Miljömål i fysiska planer*, 2007
Boverket: *God bebyggd miljö*, 2007
Boverket: *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2009*, 2010
Riksrevisionen: *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*, RiR 2005:12

Doktrin

- Basse, Ellen Margrethe: *Environmental Law Denmark*, 2:a uppl, Djöf Forlag, Köpenhamn 2004
Bengtsson, Bertil: *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 9:e uppl, Iustus förlag, Uppsala 2007
Brinck, Per: *Miljö och samhällsplanering*, Natur och Kultur, Stockholm 1975
Emmelin, Lars och Lerman, Peggy: *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö, En förstudie*, BTH 2004:9, elektronisk bok 2004
Hedlund, Anders och Kjellander, Cecilia: *MKB – introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*, Studentlitteratur, Lund 2007
Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta: *Den svenska miljöretten*, 2:a uppl, Iustus förlag AB, Uppsala 2008

Westerlund, Staffan: *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Åmyra förlag AB, Uppsala 2003

Westerlund, Staffan och Carlman, Inga: *Miljörätt – Basboken*, IMIR institutet för miljörätt, elektronisk bok 2007

Övriga källor

Henecke, Birgitta och Kahn, Jamil: *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen*, LU Sociologiska institutionen, rapport 2002:1

Länsstyrelsen i Skåne: *Tillsyn enligt PBL Simrishamns kommun*, 404-7540-10, protokoll 2010-08-30

SCB: *Markanvändning i Sverige*, 2:a uppl, 1993

SCB: *Markanvändning i Sverige*, 5:e uppl, 2008

Sandström, Ulf G. och Hedlund, Anders: *Behovsbedömning av detaljplaner*, SLU Institutionen för stad och land, rapport 7/2008

Praxis

RÅ 1991 ref. 80

RÅ 1993 ref. 95

RÅ 1997 ref. 18

RÅ 2005 ref. 44

RÅ 2006 ref. 88