

Kommittédirektiv



Översyn av plan- och bygglagstiftningen

**Dir.
2002:97**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs.

Kommitténs förslag skall tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling manifesteras i miljökvalitetsmålen. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén skall också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering,
- detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktioner.

Vid sidan av de övergripande målen om hållbar utveckling skall kommittén särskilt beakta behovet av att förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande. Kommittén skall i detta syfte prioritera utformandet av förslag till en ny samlad instansordning för överklaganden enligt PBL. En analys skall vidare göras om hur konkurrensaspekter skall kunna vägas in i bedömningar enligt PBL.

Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska unionen (EU) och internationella förpliktelser i övrigt skall beaktas.

Översynen skall inbegripa uppgiften att sammanställa och strukturera och vid behov komplettera de förslag om ändringar i plan- och bygglagen som tidigare har framförts och där något slutligt ställningstagande ännu inte har skett. Det står kommittén fritt att ta upp alla delar av plan- och bygglagstiftningen.

Bakgrund

De senaste årens allmänna utveckling

Villkoren för den fysiska planeringen och byggandet har förändrats i flera väsentliga avseenden under senare år. I många kommuner ökar befolkningen med stora krav på bostadsbyggande och infrastruktur som följd. I flertalet kommuner är dock utvecklingen den motsatta, befolkningen minskar. Vidare innebär internationaliseringen av ekonomin en fortlöpande förändring. Därmed förändras även förutsättningarna för lokal och regional utveckling.

Samtidigt sker en vitalisering av arbetet med utvecklingsfrågor på regional och lokal nivå. Programformen och partnerskapstanken utvecklas genom att olika sektorer och organisationer i ökande utsträckning deltar i och samverkar kring utvecklingsarbetet. Insikten om betydelsen av att samverka över sektorsgränser och större geografiska områden ökar. På den regionala nivån pågår försök med olika former av utökat självstyre och andra samverkansformer. En översyn av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har aviserats (prop. 2001/02:7).

Sveriges medlemskap i EU innebär på många sätt en utmaning för den svenska förvaltningskulturen. Bland annat det förhållandet att olika initiativ, rekommendationer och direktiv skall genomföras i svensk förvaltning och lagstiftning innebär, när det gäller den fysiska planeringen och byggandet, i viss utsträckning en inskränkning av kommunernas handlingsutrymme.

Även i andra avseenden har det svenska samhället förändrats efter den nuvarande plan- och bygglagstiftningens tillkomst. Byggindustrin har koncentrerats ytterligare. Tidigare statlig och kommunal verksamhet har i ökad utsträckning privatiserats eller utsatts för konkurrens. Detta har bl.a. lett till att planeringen nu är mindre enhetlig inom landet.

Bostadsbyggandet har legat på en mycket låg nivå under flera år. Efter 1990-talets krisår har en viss återhämtning börjat i byggsektorn med ett något ökat byggande av bostäder. Samtidigt har bostadsbristen i landet ökat, främst i tillväxtregionerna. I dessa beräknas sysselsättning och befolkning öka kraftigt fram till 2010. Ett lågt bostadsbyggande riskerar att begränsa den ekonomiska tillväxten i såväl tillväxtregionerna som i landet som helhet. Tillgången på mark för bostadsbyggande och kostnaderna för markanskaffning och kommunala avgifter är faktorer av stor betydelse för produktionskostnaden och bostadsbyggandet. De regionala skillnaderna på bostadsmarknaden är betydande. I dag råder bostadsbrist i 77 kommuner med tillsammans hälften av landets befolkning. Bostadsbristen är koncentrerad till tillväxtområdena. Samtidigt möter andra regioner problem som hänger samman med vikande befolkningstal och svag ekonomisk tillväxt.

Boendekostnaderna i Sverige är bland de högsta i Europa, vilket beror på de höga produktionskostnaderna till följd av bl.a. bristande konkurrens i byggsektorn. Detta problem har fått ökad uppmärksamhet på senare tid. I många kommuner minskar det kommunala markinnehavet genom överlåtelser till privata intressenter. Till detta kan läggas att byggföretagen numera i allt större utsträckning bygger i egen regi för senare försäljning till offentliga eller privata ägare. Denna utveckling innebär att nya aktörer kommit till, liksom en ny rollfördelning och förskjutningar i maktförhållanden mellan samhället, näringslivet och den enskilde.

Även konkurrensförhållandena och den höga prisnivån inom handeln i Sverige har uppmärksamats på senare tid. Kommunernas planering har betydelse för förutsättningarna för etablering av nya företag på marknaden. Möjligheterna till nyetablering är en grundläggande förutsättning för en funge-

rande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser. Detta förhållande gäller givetvis också inom byggområdet.

Diskussionen om medborgarinflytande och medborgerliga rättigheter har under senare år varit livlig i Sverige. Inte minst har frågan om kvinnors och mäns lika möjligheter att delta i och påverka samhällsutvecklingen kommit i fokus på ett annat sätt än tidigare. Forskning och utveckling visar på vikten av att samhällsplaneringen svarar mot såväl kvinnors som mäns behov, värderingar och livsvillkor. Barns rättigheter, liksom behoven hos den ökande andelen äldre och hos människor med funktionshinder, har också fått ökad uppmärksamhet. Frågor om etnisk diskriminering och boendesegregation har stor aktualitet. Bristande tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder uppmärksammas allt mer som en form av diskriminering. Intresset för kultur- och kulturmiljöfrågor ökar kraftigt. Utvecklingen inom IT-området ger nya möjligheter för olika grupper inom samhället att få information och delta i beslutsprocesser.

Miljö- och hälsofrågor med anknytning till fysisk planering och bebyggelse ägnas stort intresse. Det handlar om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer möjligheter till en god livsmiljö och välfärd. Dagens miljöproblem medför dessutom avsevärda kostnader genom bl.a. produktionsförluster, materialförstöring, försämrad hälsa, förstörelse av det fysiska kulturarvet och utarmning av såväl förnybara som icke förnybara naturresurser. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling har till stor del fångats upp i arbetet med de 15 nationella miljö kvalitetsmålen.

Strategier för hållbar samhällsutveckling har de senaste åren fått en ökad betydelse i svensk politik. Planering, byggande och förvaltning av den byggda miljön betraktas i dag som en del i den samlade politiken för en hållbar utveckling. Sammantaget ställer utvecklingen nya och ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Lagändringar efter PBL-reformen

I det system av regler som lägger fast förutsättningarna för samhällsbyggandet spelar plan- och bygglagstiftningen en central roll. PBL trädde i kraft den 1 juli 1987 efter ett långvarigt utredningsarbete.

I slutet av 1992 beslutades om en mera omfattande översyn av plan- och bygglagstiftningen. Efter förslag från Plan- och byggtutredningen reformerades lagstiftningen därefter vid flera tillfällen. Den 1 juli 1995 överfördes huvuddelen av de tekniska kraven på byggnadsverk från PBL till BVL. Ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande infördes för de byggtekniska kraven. Den 1 januari 1996 genomfördes andra lagändringar som syftade till ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Ändringarna innebar bl.a. en förstärkning av översiktsplaneringen och en utvidgning av medborgarinflytandet. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 förtydligades vidare förutsättningarna för kommunerna att ta ett större ansvar för arkitektoniska värden och kulturmiljövärden.

Tillkomsten av miljöbalken har lett till vissa följdändringar i PBL, främst med anledning av att lagen (1987:12) omushållning med naturresurser m.m. överfördes till miljöbalken.

Genom ändringar i PBL, som trädde i kraft den 1 juli 2001, ställs det numera tydligare krav på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med iordningställande och ändring av allmänna platser. Ändringarna innebär också att enkelt avhjälpna hinder i befintliga lokaler och på befintliga allmänna platser bör vara åtgärdade senast vid utgången av 2010.

Tidigare och pågående utredningsarbete

Vissa av Plan- och byggtutredningens förslag har inte resulterat i några slutgiltiga ställningstaganden från regeringens sida. Det gäller bl.a. förslag om en ny instansordning för prövningen av överklaganden (SOU 1994:134) och frågor rörande plangenomförande (SOU 1996:168). Jämställdhetsrådet för transporter och IT pekade vidare i sitt betänkande (SOU 2001:44) på behovet av att tydliggöra jämställdhet i PBL.

Under de senaste åren har också från andra håll väckts många förslag till ändringar i plan- och bygglagstiftningen bl.a. från Svenska kommunförbundet, Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stadsbyggnadskontor. Även Boverket och Riksantikvarieämbetet har redovisat behovet att se över olika frågor som rör plan- och bygglagstiftningen. Konkurrensverket har funnit att konkurrensaspekterna inte tillmäts tillräcklig betydelse vid kommunernas planering för handeln.

Vidare har Handikappombudsmannen i sin 8:e rapport till regeringen "Tänk tillgängligt" påtalat brister i lagstiftningen.

Plan- och bygglagstiftningen berörs också av utredningsarbete som redan pågår. Det gäller bl.a. inom Miljöbalkskommittén (M1999:03) i de delar miljöbalksöversynen kan innebära förändringar av reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken av frågor om hushållningen med mark och vatten, samt när det gäller miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Regeringen tillkallade genom beslut den 15 juni 2000 en nationalkommitté för att ytterligare förankra, samordna och utveckla arbetet med Sveriges åtaganden inom Agenda 21 och Habitatagendan (dir. 2000:48 samt 2001:121). Nationalkommittén ska redovisa en samlad slutrapport senast den 31 januari 2003.

Regeringen tillsatte i januari 2001 en särskild arbetsgrupp för att bereda frågor om ändringar i instansordningen för överklagande av beslut enligt PBL. Utgångspunkten för arbetet har varit att avlasta regeringen prövningen av överklagade ärenden enligt PBL och att förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Arbetsgruppen överlämnade i juni 2002 en avslutande promemoria (M2002/2275/R).

Statens energimyndighet fick 2000 i uppdrag att ta fram områden med särskilt goda förutsättningar för vindkraftverk samt lämna förslag till planeringsmål för vindkraften. Energi-myndigheten, som rapporterade sina slutsatser i maj 2001, berörde i sin rapport bl.a. regional och kommunal tillståndsgivning.

Regeringen har vidare i februari 2002 tillsatt en kommission för att bl.a. föreslå åtgärder som syftar till att främja konkur-

rensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn (dir. 2002:24).

En parlamentarisk kommitté (dir. 2002:11) har fått i uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden, samt överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan.

Regeringen har även tillsatt en utredning av skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. (dir. 2002:96).

Av regeringen redovisade behov av översyn

Regeringen har i olika sammanhang de senaste åren redovisat behov av översyn av plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten har i de flesta fall varit intresset av en planering som syftar till ett mera hållbart samhällsbyggande. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) uttalas bl.a. att regeringen anser att tiden är mogen för en översyn av PBL i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling. I propositionen slås fast att den byggda miljön skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö, natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas, byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Detta ger förutsättningar för att miljökvalitetsmålen, tillsammans med andra nationella mål, skall kunna vägleda fysisk planering och samhällsbyggande mot ekologisk hållbarhet.

I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55) anges vidare att regeringen avser att i den aviserade översynen av PBL, i förhållande till hållbar utveckling, inbegripa frågan om etablering av externa köpcentra för dagligvaruhandel. Analyser av den nuvarande situationen visar att etablering av sådana köpcentra innebär längre transporter och att antalet mindre butiker har minskat med försämrad tillgänglighet för

vissa icke bilburna grupper. Inför beslut om etablering är det därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter bl.a. på trafikarbete, luftföroreningar, bullerstörningar och intrång i natur- och kulturlandskap. Det är också angeläget att möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning samt effekterna på serviceutbud och tätortscentra både i ett lokalt och mellankommunalt perspektiv utreds och redovisas. En etablering av externa köpcentra kan också ge positiva effekter, bl.a. ett ökat utbud och lägre priser. Det är därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter på konsumentpriserna. I detta sammanhang måste det även studeras vilka möjligheter det finns för etablering av lågprisbutiker i kommunernas stadskärna och närområde. Närvaron av konkurrerande butiker har positiva effekter för kommuninnevärdarna, bl.a. genom ett ökat utbud i form av flera typer av butiker och nya kedjor och därigenom lägre priser. Konkurrensförhållandena inom detaljhandeln och dess betydelse för prisnivån tas också upp i propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140). Regeringen konstaterar i propositionen att konkurrensen i Sverige inom detaljhandeln, och särskilt på dagligvaruområdet, är svag och att prisskillnaderna inom detaljhandeln mellan olika regioner är stora. Konkurrensverket har i sina rapporter kunnat konstatera att dessa problem alltså kvarstår och pekar på olika kommuners tillämpning av PBL som en viktig förklaringsfaktor till de prisskillnader som finns.

I regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) uttalas bl.a. att tidigare ändringar i PBL bör följas upp avseende vilken effekt de har haft för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen. Olika undersökningar påvisar det värde som den tätortsnära naturen har för människors välbefinnande. Samtidigt visar dock erfarenheten att natur- och kulturmiljövårderna liksom friluftslivet ibland har svårt att hävda sina intressen gentemot andra motstående intressen, t.ex. infrastruktur, bostadsbyggande eller annan exploatering. Särskilt i storstadsregionerna – med ett stort utbyggnadsbehov – utsätts kvarvarande grönområden för ett stort tryck. I skrivelsen redovisar regeringen vilka frågor som är

särskilt viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet. Dit hör frågor om bl.a. behovet av tätortsnära natur. Den fysiska planeringen ses som ett viktigt instrument i arbetet med att säkra värdefulla grönområden.

Också när det gäller frågor om byggkvalitet och inomhusmiljö har en översyn aviserats. I propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) anges bl.a. att frågan om hur plan- och bygglagstiftningens och miljöbalkens bestämmelser skall kunna samverka för att stödja uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen bör utredas. Frågor som rör inomhusmiljöproblem, avseende bl.a. fukt och mögel, förutsätts komma att beröras vid översynen. Vidare anges att olika frågor om hur tillsyn och kontroll i samband med byggande kan förbättras skall utredas. Även frågor om hur information om byggprodukter och byggnader skall kunna göras mera tillgänglig förutsätts tas upp vid översynen.

I propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) betonas att de olika formerna för fysisk planering är kopplade till varandra. Därigenom finns ett grundläggande behov av samordning och samsyn.

Ett behov av att se över plan- och bygglagstiftningen också från andra utgångspunkter har redovisats bl.a. i propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (prop. 2000/01:26). Regeringen betonar där det angelägna i att en god planberedskap finns i kommunerna och att de möjligheter som redan nu finns att förenkla planprocessen tas till vara. En kartläggning av mark- och planberedskapen inom sju län tyder på en otillräcklighet i vissa kommuner även om mark- och planberedskapen generellt sett är tillfredsställande. Vidare anges att regeringen avser att pröva också andra åtgärder som kan bidra till att göra planprocessen smidigare och snabbare samt att en översyn i syfte att bl.a. förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut har påbörjats inom berörda departement.

I propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) föreslås en ny inriktning för främjande av elproduktion från förnybara energikällor. Som ett mål föreslås att användningen av el från förny-

bara energikällor skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till 2010. I fråga om el från vattenkraft konstaterar regeringen att möjligheterna till ytterligare ökning av vattenkraftsproduktionen är begränsade. Av miljöskäl är det, enligt regeringen, inte önskvärt med en omfattande utbyggnad. I propositionen föreslås också att ett nationellt planeringsmål för vindkraft fastställs till en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015. De föreslagna målen innebär ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Riksdagens krav på översyn

Riksdagens revisorer har, efter förslag från bostadsutskottet, genomfört en granskning av plan- och byggprocessen. Arbetet har redovisats i revisorernas förslag 2001/02:RR8. Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2001/02:BoU6 ställt sig bakom revisorernas förslag att en bred översyn av PBL bör komma till stånd. Utskottet framhåller emellertid att översynen inte bör ha en total och genomgripande revidering av PBL som syfte. Enligt utskottets mening har PBL i sina huvuddrag visat sig svara mot de krav som kan ställas på ett regelsystem för planering och byggande.

Översynen bör enligt utskottet även gälla uppgiften att sammanställa och strukturera de överväganden och förslag om PBL som tidigare framförts i flera utredningar och där den fortsatta beredningen ännu inte lett fram till ett ställningstagande. En prioriterad fråga bör vara att överväga åtgärder som kan motverka förseningar i plan- och byggprocessen. I översynen bör också frågor om bygglov, tillsyn och kontroll kunna övervägas.

Enligt utskottet bör översynen bedrivas så att resultat och förslag kan redovisas etappvis. Vissa avgränsade frågor bör således kunna övervägas med förtur. Detta gäller exempelvis frågan om systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 2001/02:155).

Behovet av en översyn

Sedan plan- och bygglagstiftningen infördes har den reviderats vid ett flertal tillfällen. Vissa av dessa förändringar har varit av relativt omfattande karaktär. Av flera skäl bör emellertid, som framgår av bakgrundsbeskrivningen, en samlad översyn nu ske av lagstiftningen.

Många av de frågor som en översyn av plan- och bygglagstiftningen berör är av stor betydelse såväl för samhället som för enskilda. En bred översyn av lagstiftningen skall också beröra viktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen som PBL reglerar. Ett antal olika frågor kan visserligen vara av avgränsad karaktär och skulle därför, som också bostadsutskottet uttalat, i och för sig kunna prövas i särskild ordning. Även begränsade ändringar i delar av plan- och bygglagstiftningen får emellertid ofta konsekvenser för andra delar av denna lagstiftning. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, ändamålsenligt att den översyn som nu behöver göras så långt möjligt hålls samman och görs i ett sammanhang, vilket inte hindrar att brådskande frågor kan prövas med förtur.

Regeringen anser det angeläget att en översyn av den omfattning och betydelse som nu behöver göras får en tillräcklig politisk förankring. En parlamentarisk kommitté bör därför tillkallas för en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Utgångspunkter för utredningsarbetet

Övergripande mål

Kommittén skall ha tre övergripande mål som utgångspunkt för sitt arbete. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god

miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt

- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Under senare år har betydelsen av en hållbar samhällsutveckling betonats alltmer. Det innebär bl.a. att markanvändningsplanering och bebyggelseutveckling måste präglas av en helhetssyn där långsiktig hållbarhet vävs samman och bedöms utifrån ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.

Den fysiska planeringens betydelse för långsiktig hållbarhet har också betonats i en rad propositioner och skrivelser till riksdagen under senare år. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) redovisas vad målen om hållbar utveckling innebär för olika politikområden.

Från miljösynpunkt är det särskilt viktigt att beakta vilken betydelse de senaste årens miljöpolitiska reformer, bl.a. miljöbalken och miljömålsarbetet, har för lagstiftningen på plan- och byggområdet. Bland miljömålen bör givetvis i det sammanhanget särskilt nämnas miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, men även övriga mål har stor betydelse.

Det är vidare angeläget att beakta hur den fysiska planeringen kan främja en socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling. En omsorgsfull planering kan skapa förutsättningar för bl.a. goda sociala miljöer och en bebyggelsemiljö som bidrar till jämlika och värdiga levnadsförhållanden för alla. En socialt hållbar utveckling innebär bl.a. att den byggda miljön skall vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald. Även insatser som underlättar vardagslivet, såsom tillgång till service av olika slag, goda kommunikationer och annan infrastruktur är av stor betydelse. Vårt behov av kultur – i dess vidare bemärkelse – måste också beaktas. Bebyggelsens kulturhistoriska, arkitektoniska och konstnärliga värden skall tas till vara och utvecklas. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den fysiska planeringens och byggandets betydelse när det gäller att främja målen om exempelvis god folkhälsa, jämställdhet, integration, full delaktighet i samhällslivet, trygghet samt goda

livsvillkor för barn och ungdomar. Att integrera våra boendemiljöer med närhet till natur och grönområden samt tillgång till egen koloni- eller odlingslott är exempel på sådana insatser. Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter bör särskilt belysas hur barns och ungdomars inflytande på samhällsplaneringen kan komma till uttryck. Därutöver är ett av de nationella målen för handikappolitiken att samhället utformas så att alla människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 1999/2000:79). Det är därför viktigt att frågor som rör tillgänglighet och användbarhet för alla beaktas vid en översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Samtidigt måste också andra viktiga politikområden beaktas, exempelvis konkurrensaspekter. En av de viktigaste faktorerna som bestämmer konkurrenssituationen är möjligheterna för en aktör att etablera sig på en marknad. Tillämpningen av plan- och bygglagen har stor betydelse för de förutsättningar för konkurrens som etableras regionalt och lokalt.

Av betydelse från ekonomisk – men också från social och ekologisk - synpunkt är bl.a. ett byggande som långsiktigt uppfyller samhällets krav och en planering som främjar investeringar för en hållbar tillväxt och en balanserad regional utveckling. Byggsektorn som sådan har dessutom stor betydelse för samhällsekonomin. En dåligt fungerande byggsektor med bristande konkurrens och höga byggkostnader drabbar hela samhällsekonomin. En väl fungerande plan- och bygglagstiftning är alltså ett viktigt instrument i samhällsbyggandet och i arbetet med att nå en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt.

Det är angeläget att beslutsprocessen uppfyller höga krav på både effektivitet och rättssäkerhet. Genom lagstiftningen skall säkerställas att det finns en balans mellan alla de olika intressen som behöver tillgodoses vid fysisk planering och utformningen av bebyggelsen. Ställningstaganden i markanvändningsfrågor innebär regelmässigt avvägningar mellan intressen av olika slag. Det kan gälla avvägningar mellan samhällets intressen och enskildas intressen, mellan stat och kommun, mellan kommuner, mellan olika sektorsintressen och mellan enskilda intressen inbördes, men också mellan dagens och kommande

generationer. Kravet på en lämplig balans mellan olika berörda intressen påverkar både lagstiftningens materiella innehåll och de regler som styr beslutsprocessen. Många av de frågor som behandlas i den fysiska planeringen har alltså stor betydelse såväl för det allmänna som för enskilda. Demokrati- och rättighetsperspektivet måste därför genomsyra hela planeringsprocessen samtidigt som kraven på en effektiv beslutsprocess tillgodoses. En viktig fråga som bör belysas i detta sammanhang är hur olika intresseorganisationer, bl.a. handikapporganisationer, kan ges ett ökat inflytande i plan- och byggprocessen.

Regional samverkan

De senaste åren visar på växande regionala klyftor mellan avfolknings- och tillväxtregioner. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) redovisar regeringen sin syn på den regionala utvecklingen. En viktig utgångspunkt är att regionerna skall växa utifrån sina egna förutsättningar. Kommittén bör undersöka hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till detta och hur den kan stimulera en ökad kommunal och regional samverkan. Genomförandet av EU:s planerings- och utvecklingssamarbete sker i dag utanför PBL-systemet och kommittén bör därför söka finna metoder för att förena den traditionella fysiska planeringen med samhällsplaneringen i övrigt.

Den regionala planeringsnivån är viktig när nationellt beslutade åtgärder och mål skall genomföras lokalt. Detta gäller exempelvis för att finna lämplig lokalisering för utbyggnad av vägar, järnvägar, elektronisk kommunikation och el- och värmeproduktionsanläggningar, t.ex. vindkraftsanläggningar. Det gäller givetvis också i hög grad för bostadsbyggandet. För att uppnå de ur ett helhetsperspektiv bästa lösningarna, med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen, behövs en ökad samordning över administrativa gränser. Kommittén bör undersöka hur lagstiftningen kan bidra till att så sker samt överväga hur länsstyrelsens roll kan utvecklas i syfte att bevaka att nationella mål får genomslag på regional och lokal nivå. Detta

gäller även övriga markanvändningsbeslut med betydelse för en hel regions utveckling.

Transporternas miljöpåverkan måste beaktas i sammanhanget. I propositionen Svenska miljömål anförs att åtgärder måste vidtas som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad riktning. En del i det arbetet är att åstadkomma ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. Att skapa förutsättningar för alternativa transportformer är en annan del i det arbetet.

Översiktlig planering

PBL innehåller i dag ett system med dels icke bindande översiktliga planer, dvs. regionplaner och översiktsplaner, dels rättsverkande planer för begränsade områden, nämligen detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

En kommunal översiktsplan är avsedd att utgöra ett underlag såväl för beslut enligt plan- och bygglagstiftningen som för tillämpningen av andra lagar. Översiktsplaneringen bedrivs med mycket olika engagemang i landets kommuner. Ett antal kommuner använder planinstrumentet som ett sätt att föra en strategisk dialog om markanvändningen och bebyggelseutvecklingen, medan andra i hög grad har äldre, inaktuella planer som inte tjänar sitt syfte. Formerna för översiktsplaneringen behöver därför vitaliseras för att bli mer ändamålsenliga och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Även planernas formella ställning kan behöva övervägas, liksom om det finns skäl att på ett tydligare sätt ange och prioritera vilka sakfrågor som bör behandlas i planeringsarbetet. Det är även angeläget att samverkansformerna mellan översiktsplanering och arbetet med såväl bevarandefrågor som Agenda 21 utvecklas, liksom att olika sektorsvisa planeringsprocesser samordnas inom kommunen. Därvid kan även frågor om planering för varu- och serviceförsörjning aktualiseras.

Lagstiftningen bör vidare säkerställa att den kommunala planeringen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mellankommunala frågor och mål.

Aktualitetsprövningen av planerna behöver skärpas.

Detaljplaner m.m.

PBL-reformen innebar bl.a. en decentralisering av beslutsfattandet i markanvändningsfrågor till kommunerna. Den statliga kontrollen regleras i 12 kap. PBL som anger att länsstyrelsen skall ingripa i vissa särskilt angivna fall då viktiga allmänna intressen inte tillgodosetts. Länsstyrelsen förutsätts vidare spela en aktiv roll genom information och samråd under pågående planering.

Kommunernas starka inflytande över den fysiska planeringen bör ligga fast. Genom bl.a. tillkomsten av nya EG-rättsliga krav kan emellertid kommunernas handlingsfrihet i markanvändningsfrågor begränsas i vissa avseenden och den statliga kontrollen därmed behöva utvidgas. Även i övrigt kan behöva studeras om den statliga kontrollen är ändamålsenligt utformad i förhållande till samhällsutvecklingen.

Nuvarande bestämmelser om detaljplan och de rättsverkningar som är knutna till en sådan plan bygger på att planen tillgodoser ett allmänt intresse som kommunen står som garant för. Detaljplanearbetet har dock i ökad utsträckning inriktats på planer för begränsade utbyggnadsprojekt. Detaljplaner för större områden, där samlade bedömningar görs vad gäller markanvändningen och där också frågor om bevarande och förvaltning av befintliga miljöer tas upp, är numera sällsynta. När det gäller de projektinriktade planerna låter många kommuner den som skall exploatera området ta en aktiv del i planarbetet. De samlade konsekvenserna av planeringen och bebyggelseutvecklingen kan därigenom bli oklara, om inte översiktsplaneringen på ett aktivt sätt behandlar sådana frågor. Vad den utvecklingen innebär både för olika allmänna intressen och för berörda enskilda parter bör analyseras.

I sammanhanget måste även det samhällseliga intresset av sunda konkurrensförhållanden tillgodoses som skapar utrymme

för en mångfald av aktörer, bl.a. på byggmarknaden och inom handeln. Konkurrensverket har föreslagit att konkurrensaspekterna uttryckligen bör vägas in i de bedömningar som görs med stöd av PBL. Kommittén bör göra en analys av förslaget och därvid undersöka om det finns alternativa förslag till förändringar som kan tjäna samma syfte.

En konsekvens av att enskilda aktörer har fått en allt viktigare roll vid samhällsutbyggnaden är att också genomförandet av planer nu i större utsträckning läggs på enskilda huvudmän. Plan- och byggutredningen föreslog bl.a. att den nuvarande huvudregeln om att kommunen normalt skall vara huvudman för allmänna platser skulle modifieras. Också dessa frågor behöver övervägas vidare. Om kommunerna skall tillåtas överlämna plangenomförandet till enskilda huvudmän måste emellertid också prövas om det behövs kompletterande regler som säkerställer att olika allmänna intressen och motstående enskilda intressen inte åsidosätts.

En annan utgångspunkt vid en analys av det nuvarande plan-systemet är frågan om det ger tillräckliga möjligheter till en effektiv process för att få till stånd från allmän synpunkt angelägna investeringar i bl.a. bostadsbyggande, infrastruktur och elektroniska kommunikationer. Därvid behöver hela kedjan från översiktsplanering och detaljplanering till bygglovsprövning och genomförandefrågor i övrigt studeras. Det kan även vara nödvändigt att se över hur denna kedja av frågor hanteras i kommunerna. Frågan om de nuvarande planformerna är ändamålsenliga eller om de behöver kompletteras eller på annat sätt förändras kan behöva tas upp.

Planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning. Många kommuner synes knappast alls använda dem. Plan- och byggutredningen föreslog att fastighetsplanen skulle avskaffas som särskild planform. Frågan bör nu tas upp på nytt. Institutet områdesbestämmelser har inneburit vissa problem vid tillämpningen främst vad gäller frågan om vad som kan regleras genom områdesbestämmelser. Det bör därför, mot bakgrund av erfarenheterna, övervägas vilket behov det finns av en sådan planform och hur regleringen i så fall bör vara utformad.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Bebyggelsen och den byggda miljön är av stor betydelse för möjligheterna att skapa en hållbar samhällsutveckling. Den har en socialt viktig funktion, en stor kulturell och ekonomisk betydelse samt svarar för en stor del av samhällets resursförbrukning och miljöpåverkan. Alla delar av hållbarhetsbegreppet kan sålunda appliceras på bebyggelsen. Det är därför väsentligt att den lagstiftning som styr byggandet, bebyggelsens utformning och dess förvaltning inriktas mot hållbarhet. Kommittén bör konkretisera hur detta kan utformas. Vidare bör planläggning och bygglov, som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden, utvecklas och göras effektiva, bl.a. för att möjliggöra att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls.

Den 1 juli 1995 infördes ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk. Bygglovsprövningen enligt PBL begränsades samtidigt till att avse en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades tillsammans med regler om byggprodukter till BVL.

Grundläggande utgångspunkter för förändringarna var att klargöra gränsdragningen mellan statens, kommunernas och enskildas ansvar inom byggandet. Genom de nya reglerna har tydliggjorts att det är byggherren som har ansvaret för att uppfylla de i lagstiftningen angivna kraven på egenskaper hos byggnader. Det är också byggherrens ansvar att styrka att byggnaden uppfyller kraven. För att säkerställa att byggherren har tillgång till nödvändig kompetens skall enligt gällande lagstiftning en s.k. kvalitetsansvarig utses av byggherren.

Det nya kontrollsystemet har i olika sammanhang utsatts för kritik, bl.a. avseende den kvalitetsansvariges roll och kompetens. Kritiken har förstärkts av de brister i det praktiska genomförandet som på senare tid har uppmärksamats vid flera större byggprojekt. Kommittén bör se över lagstiftningen med utgångspunkt i att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan

samhället och enskilda i sina huvuddrag inte bör ändras. Där-
emot kan olika parter's uppgifter, roller och ansvar inom kon-
trollsystemet behöva förtydligas och utvecklas. I sammanhanget
bör den förändrade byggherrerollen särskilt belysas liksom
frågor om ansvar. Även i övrigt behöver övervägas om de
former för kontroll som det nuvarande systemet innehåller är
ändamålsenliga och tillförlitliga. Det bör därför prövas vilka
förändringar i lagstiftningen som behövs för en effektiv kontroll
av att samhällskraven på byggnader infrias, t.ex. krav på till-
gänglighet och en god inomhusmiljö. I detta sammanhang bör
möjligheten att utveckla den kvalitetsansvariges roll i bygg-
processen belysas. Även de olika kontrollfunktionerna,
exempelvis bygganmälan och slutanmälan, kan behöva analy-
seras. Kommittén skall beakta Byggherrens arbete med
förslag till åtgärder som syftar till att hålla nere bygg-
kostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggnings-
sektorn. Även frågor om finansieringen av tillsynen och
kontrollen kan behöva belysas.

PBL och BVL

BVL reglerar förutom frågor som rör tekniska egenskapskrav
på byggnader också frågor om byggprodukter. I den delen
syftar lagen bl.a. till att ge erforderligt lagstöd för genom-
förandet av olika EG-rättsliga krav. Det förhållandet att BVL
innehåller både regler om byggnader som flyttats över från PBL
och EG-influerade regler om byggprodukter har inneburit en
delvis svåröverskådlig lagstiftning. Till svåröverskådligheten
bidrar att vissa krav på byggnaders tekniska egenskaper samt de
regler om tillsyn och kontroll som är knutna till bygglag-
stiftningen finns i PBL. En samlad genomgång bör göras av
regleringen i PBL och BVL av olika tekniska frågor, inbegripet
frågor om byggprodukter och frågor om tillsyn, kontroll och
sanktioner. Syftet bör vara att pröva på vilket sätt bygglag-
stiftningen kan göras mera tydlig och överskådlig. Vid en sådan
bedömning bör hänsyn tas till behovet av att regelsystemet
fortlöpande kan anpassas till nya förutsättningar, bl.a. från ett
EG-perspektiv. Det bör i samband därmed också övervägas om

det är lämpligt att flytta de regler om byggande i teknisk mening som nu finns i PBL i syfte att samla bestämmelser om byggande i en lag.

Beslutsprocessen

Den granskning av lagstiftningen som riksdagens revisorer har gjort har som utgångspunkt haft plan- och byggprocessens längd. Denna fråga har också tidigare diskuterats, särskilt under perioder med högkonjunktur. Det finns farhågor för att angelägna investeringar i bl.a. bostadsbyggande försenas i onödan genom ett alltför utdraget beslutsförfarande. Förslag till förändringar i syfte att påskynda förfarandet har förts fram från olika håll. En samlad genomgång av frågor som rör beslutsprocessens effektivitet är därför en central uppgift vid den översyn som nu skall göras.

Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb, effektiv och medverkar till att angelägna samhällsåtgärder såsom utbyggnad av t.ex. infrastruktur och bostäder kan genomföras utan tidsutdräkt. Samtidigt måste rättssäkerheten tillgodoses för enskilda som berörs och tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för allmänheten när det gäller frågor av betydelse för samhällsutvecklingen. Detta förutsätter att beslutsunderlaget är tillräckligt, t.ex. genom att konsekvenserna i olika avseenden är redovisade.

Till frågan om beslutsprocessernas effektivitet hör frågan om instansordningen för överklaganden. I dag är prövningssystemet splittrat där regeringen prövar vissa ärenden medan andra ärenden prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Frågan om en ny instansordning, där regeringen avlastas prövningen av överklaganden enligt PBL, har utretts vid flera tillfällen. Sedan januari 2001 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till en ändrad instansordning. Uppdraget att finna en långsiktig, samlad lösning av denna fråga bör emellertid nu tas över av kommittén. Regeringen avser dock att under innevarande år återkomma med ett förslag om en begränsad förändring innebärande att de bygglovs-

ärenden m.m. som regeringen i dag prövar förs över till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Prövningen av överklagade detaljplaner m.m. förutsätts därvid ligga kvar hos regeringen i avvaktan på resultatet av den vidare översyn som kommittén skall göra.

En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker organisation. Härvid bör även instansordningen i annan planeringslagstiftning uppmärksammas.

PBL ger som tidigare nämnts kommunerna ett avgörande inflytande över markanvändningen och över de avvägningar mellan olika allmänna intressen som är en viktig del av planeringsarbetet. För den nuvarande prövningen av överklaganden, i första hand detaljplaner, gäller därför som en allmän princip att det organ som prövar överklaganden normalt inte på talan av enskilda ändrar de kommunala bedömningarna när det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad. Prövningen inriktas i stället främst på frågor om de kommunala beslutens laglighet och då bl.a. på att olika enskilda intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Vid den översyn som nu skall göras av instansordningen bör också övervägas om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt i lag uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten när det gäller lämplighetsavvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet. Därvid kan behöva övervägas såväl om de materiella reglerna i PBL kan förtydligas som om grunderna för överprövningen kan preciseras.

Vid diskussionen om hur beslutsprocessen i plan- och byggfrågor skall kunna effektiviseras har också frågan om möjligheterna att överklaga olika kommunala beslut ofta tagits upp. Nuvarande regler om vilka som skall betraktas som parter i olika slag av ärenden enligt PBL, och som därmed skall höras före beslut och kunna överklaga, är delvis oklara. Översynen bör därför omfatta också dessa frågor. Därvid bör intresset av effektivitet och snabbhet beaktas, vilket bl.a. innebär att det så långt möjligt bör undvikas att samma frågor överprövas flera gånger under den samlade processen av beslut rörande planer, bygglov och olika genomförandefrågor. Det är samtidigt nöd-

vändigt att de som påverkas av besluten verkligen har möjlighet att framföra synpunkter och att kunna överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs. Vid översynen av dessa frågor behöver också den utveckling som nu sker inom miljörätten beaktas och som, delvis mot bakgrund av EG-rättsliga krav, innebär bl.a. att allmänhetens och olika organisationers rätt att få tillgång till information och att delta i beslutsprocesser utvidgas.

Internationella åtaganden

Inom miljöområdet gäller en rad EG-rättsliga krav som påverkar beslut om markanvändning och byggande. Byggorrådet påverkas vidare av en rad direktiv som rör bl.a. byggprodukter och energifrågor. Regleringarna är i stor utsträckning tvingande för medlemsstaterna. Olika ändringar har successivt gjorts i svensk lagstiftning som rör plan- och byggfrågor för att anpassa lagstiftningen till EG-rättsliga krav. En samlad genomgång och analys behöver nu göras av de EG-regler som kan påverka plan- och bygglagstiftningen. Därvid behöver bedömas om de åtgärder som hittills vidtagits för att införliva reglerna med svensk rätt är tillräckliga och ändamålsenliga. Bedömningen bör i detta sammanhang begränsas till konsekvenserna för plan- och bygglagstiftningen. När det gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan bör bedömningen dock avse alla de åtgärder som behövs för direktivets genomförande i svensk lagstiftning. Även det föreslagna direktivet om byggnaders energiprestanda KOM (2000) 226 slutlig, som för närvarande behandlas i Ministerrådet och Europaparlamentet och förväntas kunna träda i kraft hösten 2002, bedöms i flera delar få konsekvenser för plan- och bygglagstiftningen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el innehåller en artikel (artikel 6) om att medlemsstaterna skall utvärdera nuvarande lagar och författningar m.m. Syftet är bl.a. att hinder i lagstiftningen eller

andra hinder för en ökning av produktionen av sådan el skall undanröjas, bl.a. genom effektivare och snabbare förfaranden.

En utgångspunkt för översynen är att den svenska regleringen bör utformas på ett sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att berörda EG-rättsliga krav genomförs fullt ut. Samtidigt bör så långt möjligt den nuvarande lagstiftningens systematik behållas och dubbelprovning undvikas. Behovet av att skapa enkla och överskådliga regler bör uppmärksammas särskilt.

Sverige har under många år haft en aktiv roll i det internationella samarbetet på handikappområdet. FN:s generalförsamling antog 1993 standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. En av reglerna tar särskilt sikte på frågan om tillgänglighet till bl.a. den yttre miljön och att krav på tillgänglighet bör ställas från början, när den yttre miljön utformas och byggs upp.

Översynen skall i övrigt ske med beaktande av de krav som ställs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Miljömålen

För flera av de nationella miljö kvalitetsmålen har den fysiska planeringen stor betydelse. Som framhållits i den senaste propositionen om de svenska miljö målen är det med hänsyn till målens övergripande karaktär inte möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Det är emellertid viktigt att en närmare analys nu görs dels av vilka konsekvenser miljö målen har för den fysiska planeringen och byggandet, dels av behovet av ändringar i plan- och bygglagstiftningen för att underlätta arbetet med att uppnå målen. En särskilt viktig fråga är därvid sambandet mellan den fysiska planeringen och trafikutvecklingen samt möjligheterna att genom denna planering främja en omställning till ett hållbart transportsystem. Också de frågor om sambandet mellan fysisk planering, kulturmiljö- och naturvård som behandlats i regeringens skrivelse om en samlad naturvårdspolitik kan behöva övervägas vidare.

Av särskild betydelse i sammanhanget är miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Svenska miljömål (bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) skall den fysiska planeringen och samhällsbyggandet senast 2010 grundas på program och strategier för bl.a. hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. En annan del i arbetet är att skapa förutsättningar för alternativa transportformer. I målet ingår också frågor bl.a. om hur energianvändningen skall effektiviseras och hur förnybara energiresurser skall tas till vara.

Samordning med miljöbalken

Genom miljöbalken samordnades den svenska miljölagstiftningen. Den med PBL nära sammanhängande lagen om hushållning med naturresurser m.m. inordnades i balken. I arbetet med följdlagstiftning till miljöbalken gjordes i huvudsak formella ändringar för att anpassa också plan- och bygglagstiftningen till balken. En bredare genomgång av frågan om samordningen mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken bör emellertid nu göras. Därvid bör så långt möjligt resultatet av pågående översyn av miljöbalken beaktas.

En särskild samordningsfråga rör det förhållandet att t.ex. olika verksamheter som kan innebära miljöstörningar prövas såväl enligt miljöbalken som enligt PBL. I princip är det då olika aspekter som prövas och för att en verksamhet skall få bedrivas måste den vara tillåtlig enligt båda lagarna. Miljöbalken och plan- och bygglagstiftningen gäller således parallellt. I praktiken kan emellertid liknande aspekter ibland prövas enligt båda lagsystemen. Krav på att miljöaspekter i ökad utsträckning skall beaktas vid prövningen enligt PBL kan göra en sådan situation vanligare. Det finns då en risk för dubbelprövning men också i vissa fall för att en fråga inte kommer att prövas ordentligt enligt någon lag. Detta samordningsproblem bör studeras vid översynen.

Också frågor som rör behovet av samordning med annan lagstiftning kan behöva övervägas. Det gäller bl.a. frågan om det går att få en bättre samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikplaneringar liksom skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Sanktioner

I 10 kap. PBL regleras påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. Bestämmelserna rör såväl regleringen av byggfrågor som PBL:s reglering i övrigt. Sanktionerna består av påföljder i form av avgifter. Härutöver finns möjligheter till ingripanden i form av förbud, handräckning och förelägganden. Bostadsutskottet har 1998 behandlat motioner som berör PBL:s sanktionsregler. I fråga om tilläggsavgift vid olovligt byggande har utskottet anfört att lagstiftningen i denna del bör klargöras samt vidare att frågan om en obligatorisk anmälningsplikt vid överträdelser av sådant slag bör övervägas ytterligare. Det är också enligt utskottet lämpligt att överväga om inte tilläggsavgifterna bör tillfalla kommunen. Riksdagen har givit regeringen till känna vad utskottet anfört (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141).

Vid översynen bör sanktionsreglerna behandlas. Kommittén bör överväga om sanktionssystemet, som det är utformat i dag, fungerar effektivt eller om det finns skäl att vidta förändringar av regelverket i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen. Härvid bör bl.a. de frågor som riksdagen har behandlat tas upp.

Uppdraget

Utredningsarbetet skall ha en bred inriktning. I föregående avsnitt har redovisats ett antal områden som behöver bli föremål för mera ingående överväganden. I det följande tas upp frågor som särskilt bör behandlas under utredningsarbetet, och där förslag till nödvändiga lagändringar skall läggas fram. I övrigt skall det vara en uppgift för kommittén att, med utgångspunkt bl.a. i olika förslag till förändringar av lagstiftningen som

lämnats under de senaste åren samt efter kontakter med bl.a. olika myndigheter och organisationer, närmare överväga i vilken omfattning och på vilket sätt olika delar av plan- och bygglagstiftningen behöver revideras. I de delar där det finns tidigare utredningsförslag bör kommitténs arbete i huvudsak kunna utgå från dessa.

Hållbar utveckling m.m.

Kommittén skall

- med utgångspunkt i regeringens skrivelse om en nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) dels analysera vad en sådan strategi innebär för den del av samhällsbyggandet som rör planering av markanvändning och byggande inklusive sunda och säkra miljöer, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas som ett led i genomförandet av denna strategi,
- överväga och redovisa åtgärder för att stärka demokrati- och rättighetsperspektiven i plan- och bygglagstiftningen,
- överväga och redovisa hur målen för den nationella handikappolitiken beaktas i plan- och byggprocessen samt
- med utgångspunkt i kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen analysera på vilket sätt plan- och bygglagstiftningen kan utvecklas och anpassas till ett ökat bostadsbyggande.

Regional samverkan

Kommittén skall

- redovisa hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till de nya planeringsförutsättningar som bl.a. den demografiska utvecklingen innebär,
- utreda hur fysisk planering enligt PBL kan förhålla sig till regional utvecklingsplanering samt
- redovisa hur nationellt och regionalt fastställda mål skall realiseras på lokal nivå och mot denna bakgrund överväga hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas.

Översiktlig planering

Kommittén skall

- redovisa behovet av och möjligheter att stärka den översiktliga planeringens roll, särskilt mot bakgrund av behovet av att främja en hållbar utveckling och
- överväga behovet av och möjligheterna till att utveckla samverkan mellan översiktsplanering och sektorsvis planering liksom Agenda 21-arbete, tillämpning av Habitatagendan och bevarandefrågor.

Detaljplaner m.m.

Kommittén skall

- analysera vad olika förändringar i samhället efter PBL-reformen inneburit för arbetet med att utarbeta och genomföra detaljplaner samt överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som utvecklingen kan motivera,
- med utgångspunkt i intresset av att plan- och bygglagstiftningen kan underlätta angeläget samhällsbyggande överväga om nuvarande former för planering och plangenomförande på detaljplanenivå är ändamålsenliga och om samordningen med annan lagstiftning är lämpligt utformad,
- analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn samt
- överväga om det är motiverat att behålla planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Kommittén skall

- analysera och redovisa hur lagstiftningen som styr såväl utformningen av ny som förvaltningen av befintlig bebyggelse kan inriktas mot hållbarhet,
- analysera den förändrade byggherrerollen och överväga om systemet för tillsyn och kontroll är ändamålsenligt,

- mot bakgrund av propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) och olika erfarenheter av hittillsvarande tillämpning överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö, främjas samt
- föreslå erforderliga förändringar i PBL och BVL med syfte att minska behovet av tillförd energi för uppvärmning av befintliga byggnader samt även göra det möjligt att beakta det kommande direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning.

PBL och BVL

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och
- överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

Beslutsprocessen

Kommittén skall

- mot bakgrund av vad bostadsutskottet anfört (bet. 2001/02:BoU6) överväga och redovisa vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera beslutsprocessen enligt PBL och förkorta dess längd,
- överväga hur en ny samlad instansordning för prövningen av överklaganden enligt PBL bör utformas samt redovisa de lagändringar som behövs i sammanhanget,
- överväga behovet av kompletterande regler i PBL om möjligheterna att överklaga olika typer av beslut, samt
- utvärdera gällande lagstiftning enligt artikel 6 i direktiv 2001/77/EG.

Internationella åtaganden

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av vad olika EG-rättsliga krav och andra internationella åtaganden innebär för plan- och bygglagstiftningen samt överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i denna lagstiftning för att säkerställa att berörda krav och åtaganden fullt ut genomförs i svensk lagstiftning och
- när det gäller direktiv 2001/42/EG överväga och redovisa vilka förändringar som sammantaget behövs i svensk lagstiftning för att säkerställa direktivets genomförande.

Miljömålen och plan- och bygglagstiftningen

Kommittén skall

- med utgångspunkt i riksdagens beslut med anledning av proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) dels analysera vad olika miljömål innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen och
- med utgångspunkt i riksdagens beslut rörande propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:77), propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:313), propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126) samt regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) dels analysera vad de olika målen m.m. innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka ändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå relevanta mål.

Samordning mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.m.

Kommittén skall

- överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar.

Sanktioner

Kommittén skall

- överväga, mot bakgrund bl.a. av vad riksdagen uttalat (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141), vilka förändringar som behöver göras av sanktionsreglerna i plan- och bygglagstiftningen.

Kostnader och andra konsekvenser

I den utsträckning kommitténs förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, skall en beräkning av kostnaderna och konsekvenserna av dessa redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall även dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges. Vidare skall konsekvenserna för jämställdheten belysas. Kommittén skall därutöver belysa konsekvenserna för näringslivet och i denna del samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetsformer, tidsplan m.m.

Kommittén skall samråda med berörda kommittéer och utredningar, bl.a. Miljöbalkskommittén, Kollektivtrafikutredningen samt den utredning som tillkallats för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. Resultatet av Byggkommissionens arbete skall beaktas. Samråd skall också ske med berörda myndigheter och organisationer. Olika

erfarenheter av plan- och bygglagens tillämpning skall inhämtas och redovisas.

Uppdragets omfattning och betydelsen av att utredningsarbetet och övervägandena i olika frågor ges en tillräcklig förankring nödvändiggör att kommittén får en inte alltför kort tid till sitt förfogande. Samtidigt finns starka krav på snabba resultat i vissa frågor. Kommittén bör redovisa sitt arbete i delbetänkanden. Uppdraget att redovisa förslag till hur direktiv 2001/42/EG skall genomföras i svensk lagstiftning skall redovisas senast den 30 juni 2003. Även utvärderingen i enlighet med artikel 6 i direktivet 2001/77/EG skall redovisas vid samma tidpunkt. Förslag till åtgärder som kan effektivisera beslutsprocessen, inklusive instansordningen för överklagande samt möjligheten att överklaga, skall redovisas senast den 31 december 2003. I övrigt bör kommittén själv överväga hur olika frågor bör prioriteras i utredningsarbetet. En närmare plan för utredningsarbetet med bl.a. en tidsmässig prioritering av arbetsuppgifterna bör redovisas senast den 1 december 2002. Arbetet bör planeras med utgångspunkt i att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

(Miljödepartementet)