Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Handledning

Plan- och bygglagen – en vägledning

Andra reviderade upplagan

Innehåll

1. Inledning **1**
1.1 Introduktion *1*
1.2 Vilka är myndigheterna och var finns reglerna? *2*
1.3 Vilka rättsliga instrument finns i plan- och bygglagen *4*
1.4 Målsättning och koppling till nationella miljömål *4*
1.5 Allmänna och enskilda intressen som ska beaktas *6*
2. Planer **9**
3. Översiktsplan **12**
3.1 Vad är en översiktsplan 12
3.2 Vad ska redovisas i översiktsplanen *13*
3.3 Planprocessen och statligt inflytande *13*
3.4 Miljökonsekvensbeskrivning i översiktsplanen *14*
3.5 Antagande och överklagande *14*
3.6 Områden för landsbygdsutveckling i översiktsplanen (LIS-områden) *15*
4. Detaljplan **17**
4.1 Introduktion *17*
4.2 Detaljplanden är rättsligt bindande *18*
4.3 De olika planhandlingarnas betydelse *19*
4.4 Planprocessen - flera olika tillvägagångssätt för att ta fram detaljplaner *20*
4.5 Standardförfarandet steg för steg *22*
4.6 Utökat planförfarande *23*
4.7 Begränsat planförfarande - ett snabbspår *23*
4.8 Samordnat planförfarande - ytterligare ett snabbspår *24*
4.9 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) *24*
4.10 Upphövande av strandskydd genom detaljplan *25*
4.11 Exploateringsavtal *26*
4.12 Överklagande av detaljplaner *27*
4.13 Områdesbestämmelser *27*

Text: Jonas Christensen, Ekolagen miljöjuridik AB[1]
Version: Version 2, maj 2015
Projektledning och uppdateringar: Oscar Alarik, Naturskyddsföreningen
Layout: Anki Bergström, Naturskyddsföreningen
Omslag: xxx
ISBN: 978-91-558-0167-0

5. Bygglov och andra lov **28**
5.1 Introduktion *28*
5.3 Bygglov och rivningslov *28*
5.3 Marklov *29*
6. Överklagande **30**
6.1 Introduktion *30*
6.2 Överklagande genom laglighetsprövning *30*
6.3 Överklagande genom förvaltningsbesvär *31*
6.4 Beslut som inte kan överklagas *34*
7. Plan och bygglagens förhållande till miljöbalken **35**
7.1 Introduktion *35*
7.2 Hänvisningar i miljöbalken till plan- och bygglagen *35*
7.3 Hänvisningar i plan- och bygglagen till miljöbalken *35*
8. Ord på vägen **37**
8.1 Introduktion *37*
8.2 Utgå från lagtexten *37*
8.3 Praktiska råd *37*

1. Inledning

1.1 Introduktion

Att samhället har god framförhållning för hur mark och vatten ska användas är viktigt. Dålig planering kan leda till att bostäder placeras nära störande industrier, att vägar byggs genom värdefull natur och att klimatpåverkan ökar – trots att det finns bra alternativ. Ett samhälle helt utan miljöproblem är nog inte möjligt, men mycket av problemen kan undvikas genom långsiktig planering och bra beslut.

Plan- och bygglagen (PBL) är fortsättningen på en lång rättstradition, där samhället på olika sätt försökt styra hur mark och vatten används. Ur den svenska rättshistorien finns belägg för någon form planering av bebyggelsen redan i den s.k. Björköarätten (1200-talets senare hälft) och i Magnus Erikssons allmänna stadslag (cirka 1350).

Den mer moderna byggnadslagstiftningen hade till stor del sin upprinnelse i dåtidens starka behov av att bygga på ett sådant sätt att inte brand skulle sprida sig. Stadsbränderna var ett återkommande gissel och en anledning till att riva och bygga stenhus i gatunät som skulle försvåra att eldsvådorna spred sig.

Idag är det en mängd olika intressen som konkurrerar om hur kommunernas mark ska användas; allt från stora köpcentra och industrietableringar till kommunens behov av nya bostadsområden, energianläggningar och högskolor. Miljö- och naturvårdsintressen betraktas ofta som ett intresse bland flera.

Plan- och bygglagen är snarast att förstå som ett ramverk för hur kommunen ska avväga mellan alla dessa intressen – och inte en miljölag i ordets rätta bemärkelse. Plan och bygglagen innehåller emellertid en del bestämmelser om miljöskydd och eftersom lagen grundas på målet om en hållbar utveckling så ska sådana aspekter faktiskt väga tungt.

Marken och vatten kallas ofta i dessa sammanhang för *fysiska resurser* och planeringen av hur den ska användas för *fysisk planering*.

En annan sak som kan vara bra att känna till är att man ofta delar in de olika intressen som ska vägas mot varandra i *allmänna* och *enskilda* intressen. Enskilda intressen är sådana som rör privatpersoner och företag, som till exempel bullerstörningar och lukt – men också intresset av att få bygga på en tomt eller vinstmöjligheter. Allmänna intressen är sådant som rör till exempel kommunikationer, naturvård och hälsoskydd, men också god ekonomisk tillväxt, effektiv konkurrens, bostadsbyggande samt utveckling av bostadsbeståndet.

Denna introducerande handledning om kommunal planering och plan- och bygglagen (SFS 2010:900) är skriven för Naturskyddsföreningen. Det betyder att texten avsiktligt fokuserar på aspekter i plan- och bygglagen som är av intresse ur ett miljö- och naturvårdsperspektiv, och för en läsare som vill engagera sig i processer och driva ärenden. Det kan t.ex. handla om att delta i samråd eller att överklaga en detaljplan. Under respektive avsnitt ges förslag på vad som kan vara viktigt att fokusera på, och mot slutet ges lite mer handfasta råd.

På grund av ny rättspraxis har de ideella miljöskyddsorganisationernas roll i planprocessen under senaste åren blivit än viktigare.[1] Mark- och miljööverdomstolen har i några omdebatterade domar försökt skära bort möjligheterna för enskilda personer att överklaga detaljplanebeslut till förmån för allmänna intressen (se faktarutan).[2] Domstolarna anser alltså att enskilda personer i princip bara ska ha rätt att klaga på enskilda intressen, och inte allmänna. Det innebär att det i många fall bara är ideella miljöorganisationer som kan föra vidare en planprocess som handlar om allmänna intressen, när myndigheterna inte tagit sitt ansvar för miljön.

Miljöorganisationernas ansvar har därmed ökat, eftersom det – om denna rättspraxis står sig – bara är miljöorganisationerna som kan föra vidare en planprocess som handlar om allmänna intressen om inte myndigheterna tar sitt ansvar fullt ut.

1.2 Vilka är myndigheterna och var finns reglerna?

Det statliga verk som har ansvar för planering och byggande är Boverket, med säte i Karlskrona. Boverkets uppgifter är främst av stödjande och rådgivande karaktär. Boverket tar också fram föreskrifter om byggande och planering. Boverkets Byggregler (BBR) är ett exempel på en samling föreskrifter kombinerade med allmänna råd från Boverket.

Med några få – men viktiga – undantag är emellertid plan- och byggfrågor en kommunal angelägenhet. I plan- och bygglagens inledning uttrycks det så kallade *kommunala planmonopolet:*
”Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten”.

I kommunerna är det kommunfullmäktige (kommunens högsta beslutande organ) som tar de viktigaste besluten om planläggning. Det finns dessutom alltid en nämnd för plan- och byggfrågor som fattar beslut om till exempel bygglov. Dessa kallas oftast för ”byggnadsnämnd” eller ”stadsbyggnadsnämnd”. En kommunal nämnd består av en samling politiker som har rätt att besluta om vissa kommunala frågor.

Det är vanligt att kommunerna slår ihop flera nämnder, till exempel nämnderna för plan-, bygg- och miljöfrågor, vanligen kallad ”bygg- och miljönämnd” eller ”tekniska nämnden” eller liknande (i skriften kallar vi för enkelhetens skull alla dessa för byggnadsnämnd, även om dess namn kan skifta). I vissa fall kan det även vara kommunstyrelsen som fattar besluten.

När det gäller nämndbeslut kan dessa ofta delegeras ner till enskilda tjänstemän som fattar besluten. Kommunallagen (1991:900) förbjuder dock att ärenden av större vikt eller principiell betydelse delegeras ner till tjänstemän.[3]

Myndighetsstrukturen inom plan- och byggområdet är inte helt lätt att få grepp om. Längre fram beskriver vi mer detaljerat reglerna om överklagade, men redan här ska alla de myndigheter som kan vara aktuella lyftas fram lite mer schematiskt. Här ges även exempel på frågor som hanteras av respektive instans.

Samtliga de domar som tas upp i detta häfte kan hämtas på Mark- och miljööverdomstolens (MMÖD:s) webbplats: www.markochmiljooverdomstolen.se/Avgoranden-fran-Mark--och-miljooverdomstolen/

1. Se en artikel av Jan Darpö, Professor i Miljörätt vid Uppsala Universitet. Allmänna och enskilda intressen. Om prövningens omfattning vid överklagande av detaljplaner, 2013. Se www.jandarpo.se
2. Se MMÖD:s mål P 11296-12 Kvarteret Plankan samt P 2324-13 Himmelsö. I mål P 8800-13 Kvarteret Seminariet gjorde dock Mark- och miljööverdomstolen uttalanden som nyanserade de tidigare domarna. I detta senare rättsfall var riksintressena för kulturmiljön så starka att domstolen lät dem gå före kommunens självbestämmanderätt, trots att det rörde sig om allmänna intressen. Det bör dock noteras 4att det fanns en miljöorganisation bland de överklagande och att de hade länsstyrelsen på sin sida.
3. Det kan vara värt att undersöka om den person eller den nämnd som fattat beslutet verkligen haft denna rättighet genom en lagenlig delegation från sin nämnd eller från kommunfullmäktige. Se MMÖD:s mål P 8591-11 där beslut om antagande av en viss detaljplan både ansågs vara av större vikt och av principiell betydelse, och därför inte fick beslutas av byggnadsnämnden på delegation av fullmäktige. MMÖD upphävde planen.

Instans	Exempel på frågor som hanteras
Kommunfullmäktige (KF)	Antar översiktsplaner och detaljplaner samt beslutar om avgifter och taxor. Beslut om detaljplaner som anses vara av större vikt eller av principiell betydelse får inte delegeras från KF.
Kommunstyrelse (KS)	Kan ha delegation att fatta beslut om detaljplaner
Byggnadsnämnd	Kommunala nämnder (har ofta olika namn) antar vissa detaljplaner, beslutar i frågor om bygglov mm, utövar tillsyn över plan- och bygglagen.
Enskilda tjänstemän på kommunen	Får fatta vissa beslut på delegation av t.ex. byggnadsnämnden. Det kan gälla t.ex. bygglov, startbesked etc.
Länsstyrelse	• Hit överklagas kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner. • Ska på eget initiativ granska alla detaljplaner, områdesbestämmelser och översiktsplaner. • Ska/kan i vissa fall på eget initiativ upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser.
Mark- och miljödomstol (MMD)	Hit överklagas länsstyrelsernas beslut i ärenden som överklagats till länsstyrelsen från kommunerna, om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner (benämndes tidigare miljödomstol, alla dessa begrepp förklaras längre fram i detta häfte).
Mark- och miljööverdomstol (MMÖD)	Hit överklagas domar och beslut av mark- och miljödomstol (benämndes tidigare Miljööverdomstolen).
Högsta domstolen (HD)	Huvudregeln är att Mark- och miljööverdomstolens avgöranden (domar och beslut) i mål som har överklagats dit inte får överklagas ytterligare en gång. Det finns dock en möjlighet för Mark- och miljööverdomstolen att tillåta överklagande till Högsta domstolen, när domstolen anser att det är viktigt för rättstillämpningen.
Förvaltningsrätt (FR)	Till förvaltningsrätten överklagas vissa beslut av kommunfullmäktige och kommunala nämnder genom s.k. lagligheтsprövning, t.ex. beslut om antagande av översiktsplan (benämndes tidigare länsrätt).
Kammarrätt (KamR)	Hit överklagas domar och beslut av förvaltningsrätterna.
Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD)	• Hit överklagas domar och beslut från kammarrätterna (benämndes tidigare Regeringsrätten). • När regeringen är högsta instans kan man under vissa förutsättningar begära så kallad "rättsprövning" hos Högsta förvaltningsdomstolen.
Regeringen	• Hit överklagas vissa beslut av länsstyrelsen, t.ex. en Lst:s beslut att upphäva en detaljplan därför att den leder till att en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas. • Regeringen kan även under vissa förutsättningar upphäva kommunala detaljplaner och ersätta dem med nya planer. Mycket sällsynt. • En mark- och miljödomstol ska överlämna vissa mål som överklagats dit om de rör försvarsmakten.

De viktigaste reglerna när det gäller plan- och byggfrågor återfinns i plan-och bygglagen (2010:900) samt *plan- och byggförordningen* (2011:338). Härtill kommer *Boverkets Byggregler* (BBR) som innehåller de detaljerade kraven på byggnader. Boverket, som är den centrala myndigheten på området, ger också ut en mängd vägledande dokument som *Allmänna råd* och *Handböcker* i olika ämnen. Viktig information om hur plan- och bygglagen ska tolkas finns i regeringens proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag och proposition 2013/14:126 En *enklare planprocess*.[4] För att förstå alla senare lagändringar får man leta fram propositionen till varje sådan ändring.

4. Hela prop. 2013/14:126 antogs inte av riksdagen. Vissa delar lyftes bort, till exempel förslaget om begränsningarna av det så kallade detaljplanekravet (när en detaljplan måste göras). Vad som står i propositionen om att vissa bestämmelser i detaljplan ska sluta gälla när planens genomförandetid löper ut gick inte heller igenom. Det framgår av Civilutskottets betänkande 2013/14:CU31.

Aktuell lagstiftning och propositioner kan laddas ner från riksdagens webbsidor: www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/

Boverkets föreskrifter och handböcker återfinns på www.boverket.se/sv/lag--ratt/

Boverkets "kunskapsbank" kan också vara en bra källa: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken

1.3 Vilka rättsliga instrument finns i plan- och bygglagen?

I plan- och bygglagen finns två typer av instrument, planer respektive lov. Medan en plan enklast kan beskrivas som en mer allmän reglering av hur ett visst mark- eller vattenområde ska användas, utgör lov beslut i enskilda fall.

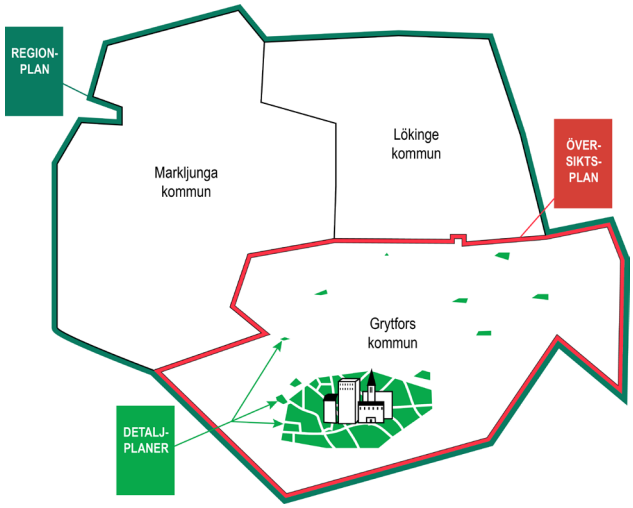
Översiktsplan (Öp), detaljplan (Dp), områdesbestämmelser (Omb) samt regionplan är de planinstrument som finns i plan- och bygglagen. I översiktsplanen dras de stora linjerna upp för hur kommunens mark och vatten ska användas, hela kommunen omfattas. Detaljplanerna omfattar betydligt mindre ytor och är till skillnad från översiktsplanerna juridiskt bindande.

Två typer av instrument för en ganska undanskymd tillvaro, nämligen regionplanerna och områdesbestämmelserna. Regionplanerna är inte bindande, och omfattar flera kommuner. Områdesbestämmelserna är en sorts lillebror till detaljplanerna och ganska ovanliga.

Som rester från tidigare regleringar kan man dessutom fortfarande stöta på byggnadsplaner, stadsplaner och fastighetsplaner. Sådana planer av äldre typ gäller så länge de inte har upphävts.[6] Dagens plan- och bygglag tillåter inte att nya byggnadsplaner, stadsplaner eller fastighetsplaner antas, men de kan alltså fortfarande gälla. [7]

I de olika planinstrumenten regleras olika aspekter på hur de fysiska resurserna får utnyttjas, och de olika planerna har skiftande rättslig betydelse, något som kommer att beskrivas längre fram.

Bygglov, rivningslov och marklov är de typer av lov som regleras i plan- och bygglagen. Lite slarvigt kan man översätta uttrycket lov med tillstånd, t.ex. till att få uppföra eller riva en byggnad.



Det finns flera olika typer av planinstrument i plan- och bygglagen, de viktigaste är översiktsplanerna som omfattar hela kommuner och detaljplanerna som omfattar betydligt mindre områden, ofta bara ett bostadsområde eller en industri.

1.4 Målsättning och koppling till nationella miljömål

Syftet med plan- och bygglagen anges i dess inledande portalparagraf, där bl.a. står att:

"Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer."

En viktig följd av att målet om en hållbar utveckling ("långsiktigt hållbar livsmiljö") finns inskrivet i lagen, är att planläggningen inte bara ska ta hänsyn till anspråk från

6. Detta regleras i p.5 i övergångsbestämmelserna till PBL. Se t.ex. MMÖD:s mål P 3502-12 där en byggnadsplan från år 1957 tillämpades och i MMÖD:s mål P 9167-12 där en stadsplan från år 1878, beslutad med stöd av 1874 års byggnadsstadga för rikets städer, fortfarande år 2013 ansågs gälla.

7. Det är i övergångsbestämmelser lagstiftaren reglerar hur en ny författning ska förhålla sig t.ex. till tidigare meddelade domar och beslut. Övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen ligger sist, efter lagtexten.

oss som lever nu, utan också till behoven hos kommande generationer. Långsiktiga behov bör alltså väga tyngre än kortsiktiga intressen.

I plan- och bygglagens 2 kap. 3 § listas sedan ett antal riktlinjer för planeringen, där det finns flera viktiga hänvisningar till miljön – men också andra intressen:
”Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja”

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1-5.”

I propositionen förtydligas att dessa aspekter kan sägas spegla den ekologiska, den sociala och den ekonomiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling. Syftet är att kommunen ska redovisa olika intressen och de avvägningar som görs inom ramen för en helhetssyn. Det är viktigt att granska om kommunerna verkligen tar hänsyn till dessa aspekter i sin planering.

I motiven till 2011 års lagändring betonas kopplingen till hållbar utveckling och till de nationella miljömålen ytterligare, till exempel ska det framgå av översiktsplanen hur kommunen i den fysiska planeringen ska ”ta hänsyn till” och ”samordna” översiktsplanen med *relevanta nationella* och *regionala mål* (3 kap. 5 §). I propositionen understryker regeringen att:
”Kravet på hållbar utveckling gör behovet av en samlad hantering tydligare. Det går inte att hantera kollektivtrafik, infrastruktur, energiförsörjning och markanvändning utan att se till sociala, ekonomiska och miljömässiga aspekter, om målet är att åstadkomma en uthållig och robust utveckling.”

På annat ställe i propositionen understryker regeringen att sambanden mellan översiktsplanen och de nationella miljömålen bör redovisas i planen.[8] Också detta kan vara viktigt att undersöka i planärenden.

För att precisera begreppet hållbar utveckling när begreppet sattes som målsättning för den då nya miljöbalken (1998:808), antog riksdagen de första miljökvalitetsmålen (eller miljömålen) år 1999. Kommunerna ska i sitt översiktplanearbete utgå bland annat från miljökvalitetsmålen[9]:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt och djurliv

8. Prop. 2009/10:170, sidan 177. Sambanden som bör ”tydliggöras” i översiktsplanen är t.ex. ”regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för trans- portinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier”.
9. En bra informationskälla om miljökvalitetsmålen är Miljömålsportalen: www.miljomal.se

Den kommunala planeringen handlar inte bara om bebyggelse och bebyggelseutvecklingen, utan även om att ha en helhetssyn på hur de samlade fysiska resurserna i kommunen utnyttjas eller ska utnyttjas. Även om vissa av miljökvalitetsmålen har större bäring på den bebyggda miljön, så är alla av relevans för den samlade planeringen under plan- och bygglagen. Boverket är den samordnande myndigheten för målet God bebyggd miljö.

Under vart och ett av dessa miljökvalitetsmål har man på nationell nivå tagit fram delmål, och inom varje län har länsstyrelserna haft ansvar för att ta fram regionala miljömål. Många kommuner har också tagit fram lokala miljömål. Även om dessa mål inte är rättsligt bindande, är de viktiga att hänvisa till i olika ärenden och de berörs ofta i rättspraxis. Att myndigheter och domstolar sällan nämner miljömålen i ärenden om just plan- och bygglagen betyder att vi måste arbeta hårdare för den saken.[10] När det gäller miljömålet ”God bebyggd miljö” har det formulerats:
”Mål för god bebyggd miljö som ska nås till 2020
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 tillvara 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.”

Det är en angelägen uppgift för Naturskyddsföreningen att se till att dessa mål arbetas in i den fysiska planeringen och att kommunerna tar den hänsyn som krävs för att de ska kunna uppnås. Både de regionala och de lokala miljömålen kan vara av betydelse i ett ärende som de nationella målen, under förutsättning att de kan härledas ur de nationella miljökvalitetsmålen.

1.5 Allmänna och enskilda intressen som ska beaktas

I plan- och bygglagens andra kapitel finns ett antal grundläggande bestämmelser som är viktiga vid allt beslutsfattande när lagen ska användas.

Av 2 kap. 1 § plan- och bygglagen framgår att det vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Myndigheterna och domstolarna ska till exempel väga privatpersoners och företags intresse av att få bygga mot samhällets intressen i stort. Det rör sig om en mycket viktig avvägningsregel, som innebär att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående intressen.

En annan viktig princip säger att mark- och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som de är mest lämpade för (2 kap. 2 §). Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att det inte räcker med att det är *möjligt* att använda marken för visst ändamål, det måste också vara *lämpligt* att den används för det avsedda ändamålet.[11] Kommunerna har dock genom det kommunala planmonopolet en mycket stor frihet att bestämma vad marken och vattnet ska användas till.[12]

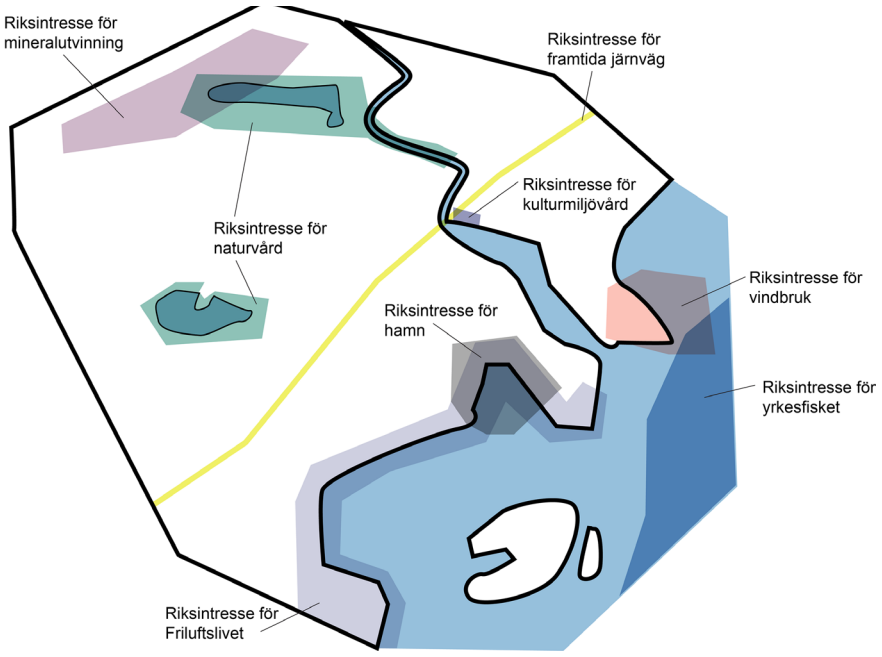
I slutet av samma bestämmelse står det att vissa regler i miljöbalken ska ”lyftas in” in plan- och bygglagen och tillämpas där, nämligen miljöbalkens hushållningsbestämmelser och regler om riksintressen. Kapitel 3 i miljöbalken anger att mark- och vattenområden som är värdefulla för vissa utpekade samhällsintressen, som natur- och kulturvård, kommunikationer och industriutveckling m.m. så långt som möjligt ska skyddas till förmån för dessa ändamål. Sådana områden som anses vara av ”riksintresse” ska, så långt möjligt skyddas mot påverkan som påtagligt försvårar möjligheterna att utnyttja dem. Vilka dessa riksin

10. Boverket, Miljömål i domstolsprövningar enligt plan- och bygglagen, Rapport 2015:5
11. Se avgörandet i MMÖD:s mål P 1666-13.
12. Se t.ex. avgörandet MMÖD 47799:12. Målet rör förhandsbesked för enbostadshus utanför detaljplan. Av kommunens översiktsplan framgick att området i huvudsak ska utnyttjas som jordbruksmark och att stor restriktivitet ska iakttas vid bebyggelseprövningar. Mot bakgrund av att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och att det är kommunen som inom vida ramar har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas fann Mark- och miljööverdomstolen vid en avvägning mellan det enskilda intresset av att få bebygga fastigheten och det allmänna intresset av att marken ska nyttjas för jordbruksändamål samt att stor restriktivitet ska iakttas vid bebyggelseprövningar, att det allmänna intresset vägde tyngre. Nämndens beslut att avslå ansökan om förhandsbesked fastställdes därför.

tresseområden är bestäms av olika myndigheter, som Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Trafikverket. I 4 kap. miljöbalken har lagstiftaren själv pekat ut områden av riksintresse med hänsyn till deras natur- och kulturvärden. Bestämmelserna är ganska svaga, bland annat då det finns många olika undantag i 4 kap 1 §. Men om ett markområde av något skäl är klassat som riksintresse, utan att det finns något annat riksintresse som konkurrerar, så ska området i princip skyddas från påtaglig påverkan. Alla riksintresseområden ska pekas ut i kommunernas översiktsplaner.[13]

Hela plan- och bygglagen kan sägas gå ut på att väga olika allmänna intressen mot de intressen och behov som den enskilda fastighetsägaren kan tänkas ha.[14] I lagen anges vilka intressen som det ska tas hänsyn till vid olika slags prövningar. Ofta handlar det också om situationer där olika, konkurrerande, allmänna intressen ställs mot varandra, t.ex. kan intresset av att uppföra nya bostäder ställas mot intresset att bevara värdefull jordbruksmark eller områden med höga naturvärden.

Med allmänna intressen menas sådana intressen som ska vara gemensamma för samhället, som miljö- och klimataspekter, förhållanden som är viktiga för flera kommuner eller hela regionen, samhällsservice som vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och elektronisk kommunikation, skydd för värdefulla bebyggelseområden samt behovet av vägar, gator och torg i sammanhållen bebyggelse. Den goda



Enligt miljöbalkens 3 kap. ska myndigheterna peka ut så kallade "riksintressen" för naturvård och friluftsliv – men också för bland annat vägar, industri och gruvor. Vissa kuststräckor och fjällområden m.m. är utpekade som riksintressen direkt i miljöbalkens 4 kap. Om ett område är utpekat som riksintresse för naturvård eller friluftsliv så kan det innebära ett visst skydd även i prövningar enligt plan- och bygglagen. Ofta överlappar riksintressen av olika slag varandra – och då kan det bli fråga om en prövning av vilket riksintresse som ska ha företräde (bilden är högst förenklad).

13. I målet P 433-13 avslog MMÖD en ansökan om förhandsbesked till ett fritidshus utmed Gotlands kust med hänvisning till 4 kap. 4 § MB. Enligt bestämmelsen får fritidshus inom det berörda området endast komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. MMÖD uttalar: "Till skillnad från mark- och miljödomstolen anser Mark- och miljööverdomstolen att de planerade fritidshusen genom sin placering utanför planlagt område och på relativt långt avstånd från den övriga gruppen i dess utkant, inte kan anses vara en komplettering eller avrundning av ett befintligt område utan snarare en utökning".

14. Ett tydligt exempel på detta är avgörandet i MMÖD P 1666-13, där intresset av att bevara jordbruksmarker, framtida risk för översvämningar p.g.a. klimatförändringar men också kommunens intresse av att inte få en allt för spridd bebyggelse ansågs väga över den enskildes intresse att få bebygga området.

livsmiljö som ska främjas ska vara tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper. Det betonas att de inledande bestämmelserna i 2 kap. om allmänna och enskilda intressen i den nya plan- och bygglagen har kompletteras så att det görs tydligt att planläggning utöver natur- och kulturvärden, även ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter.
Enskilda intressen är intressen som enskilda individer anför. Det kan vara den egna utsikten, att värdet på den egna fastigheten sjunker eller höjs till följd av vissa åtgärder i grannskapet. Avvägningar mellan dessa olika intressen görs t.ex. i översiktsplanearbetet eller i varje beslut om detaljplan eller bygglov. När ideella föreningar överklagar är det ofta för att det finns ett allmänt intresse som anses vara värt att skydda. I realiteten kan ideella föreningar vara en mycket viktig kraft när det gäller att skapa opinion för att allmänna intressen verkligen hanteras på ett rättsligt korrekt sätt. I många fall finns inte någon annan som kan, har rätt att eller vågar överklaga.

Det är dock inte alltid lätt att avgöra vad som är ett enskilt och vad som är ett allmänt intresse i förhållande till en viss störning eller olägenhet.[15] Hur ska man t.ex. se på ett grönområde nära bostadsbebyggelse eller buller och luftkvalitetsnormer, är det enskilda eller allmänna intressen? Vi skulle nog säga att dessa intressen kan utgöra både enskilda och allmänna intressen.

I Plan- och bygglagens 2 kap. beskrivs vilka de enskilda och allmänna intressen som man ska ta hänsyn till l vid planbeslut och beslut om lov. Till exempel anges i 2 kap. 5 § följande:

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

I propositionen betonas att det i varje enskilt fall ska göras en ”proportionalitetsbedömning” så att det uppstår en rimlig balans mellan enskilda och allmänna intressen. Proportionalitetsprincipen har införts bland annat mot bakgrund i de krav som uppställs i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Man bör vara observant på vilka enskilda respektive allmänna intressen som ska vägas in vid de olika plan- eller lovbesluten. Dessa omständigheter har naturligtvis betydelse för hur man utformar ett överklagande och vad man lägger tyngden på i sin argumentation. Det är ingen mening med att anföra ett intresse som inte är rättsligt relevant i det aktuella målet.[16]

15. Se en diskussion om denna fråga och dess rättsliga betydelse av Jan Darpö; Allmänna och enskilda intressen. Om prövningen omfattning vid överklagande av detaljplaner.
16. I målet 3639-12 ansåg MMÖD att det enskilda intresset av att få bebygga en viss tomt inte kunde anses överstiga det allmänna intresset (baserat på kultur- och naturvården) av att tomten förblev obebyggd. "Mark- och miljööverdomstolen finner vid en avvägning mellan det enskilda intresset av att få bebygga fastigheten X och det allmänna intresset att inte bebygga marken, att det allmänna intresset väger tyngre. Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och länsstyrelsens beslut fastställas."

2. Planer

Hur ska de fysiska resurserna i kommunen utnyttjas på bästa sätt? Vilka behov finns, och vilka är de allmänna och enskilda intressen som man ska ta hänsyn till? Regleringen i plan- och bygglagen kan liknas vid en tratt, som är vid i toppen och smal i bottenröret. Det är stora penseldrag och visioner i den vida delen (syftande främst på översiktsplanerna), och exakt beskrivning av markanvändningen och bebyggelseutformningen i den smala delen (syftande främst på enskilda bygglovsbeslut).

Vidast är plan- och bygglagen i dess inledande bestämmelse (1 kap. 1 §)

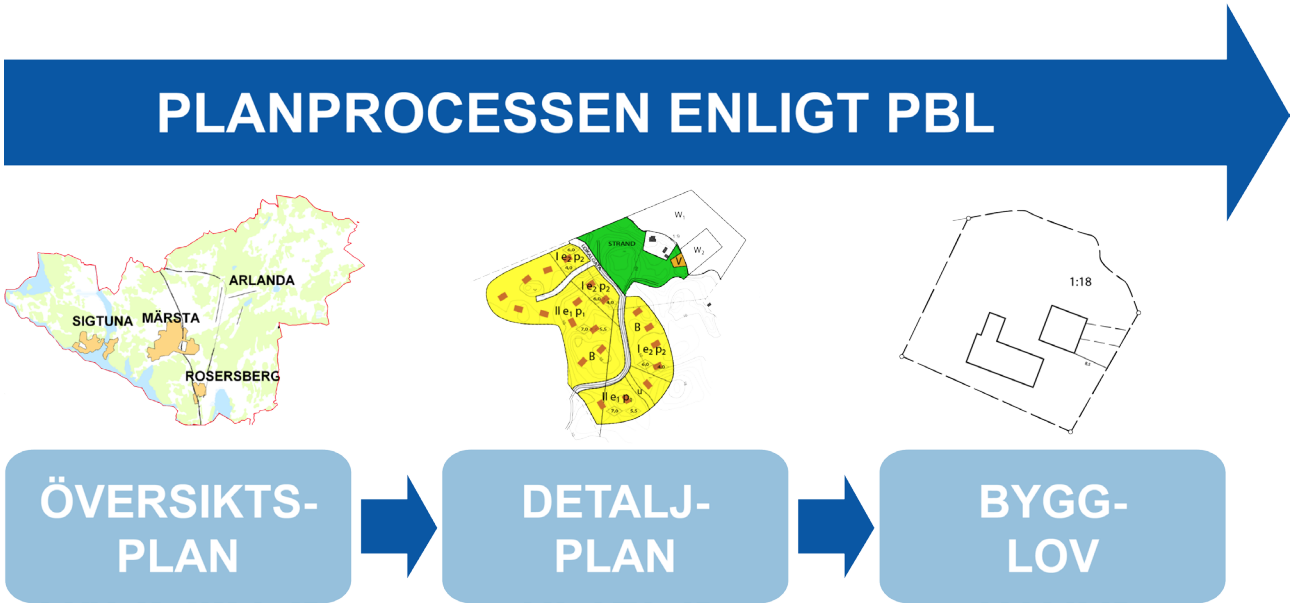
”Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”

Detta preciseras (snävas av) redan i 2 kap. 1 § där det anges att:

”vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.”

Hur kommunen sedan anser att dess fysiska resurser ska utnyttjas preciseras på ett mer övergripande (”översiktligt”) sätt genom den till innehållet mycket vida översiktsplanen, som kan sägas vara kommunens vision om hur de fysiska resurserna ska utnyttjas. Som framgått av inledningen är inte översiktsplanen rättsligt bindande, men den har ändå stor betydelse.

Å ena sidan styr plan- och bygglagen med bestämd hand *vad* som ska finnas i en översiktsplan, men å andra sidan har kommunen förhållandevis fria tyglar för *hur* dess mark och vatten ska utnyttjas. Vilka (enskilda och allmänna) intressen som planeringen ska utgå från anges främst i 2 kap. plan- och bygglagen. Översiktsplanen är med andra ord ett dokument som genomsyras av de politiska värderingar som var förhärskande när planen antogs av den dåvarande majoriteten i kommunfullmäktige. Detta är också tanken, till skillnad mot t.ex. miljöbalken som inte skapar utrymme för att tillämparens väger in ”egna” värderingar vid beslutsfattande.



Man kan säga att kommunerna i sina översiktsplaner försöker översätta plan- och bygglagens övergripande målsättning till de förutsättningar som råder i den egna kommunen. En vision. En översiktsplan är också en kunskapsbank, och resultatet av kommunens första överväganden om hur marken och vattnet ska utnyttjas.

Medan översiktsplanen redovisar alla typer av markanvändning, oavsett om det är för bebyggelse, industriändamål, kommunikationer eller naturvård och friluftsliv, så är det endast bebyggelse och bebyggelsens utformning som regleras genom detaljplaner och områdesbestämmelser. Översiktsplanen täcker hela kommunens yta, men detaljplaner och områdesbestämmelser berör endast vissa bebyggda delar.

När kommunen ska reglera den närmare bebyggelseutvecklingen är översiktsplanen vanligtvis den naturliga utgångspunkten. Kommunen fortsätter med den mer handfasta planeringen genom detaljplan och områdesbestämmelser. En översiktsplan är ett viktigt instrument, men eftersom den inte är bindande för det fortsatta planarbetet blir dess funktion snarast vägledande. Ofta har översiktsplanen flera decennier på nacken – och de politiska prioriteringarna kan ha förändrats betydligt. Större avsteg från översiktsplanen kan dock resultera i politiska konflikter. Att ett område i översiktsplanen avsatts för friluftsliv eller naturvård, är alltså ingen garanti för att området kommer att förbli oexploaterat.

Naturskyddsföreningens lokalkretsar engagerar sig ofta i att ta fram bra översiktsplaner och se till att man tar hänsyn till viktiga naturområden och miljöaspekter.

Bygglovsprocessen kan liknas vid en tratt. Kommunens översiktsplan är inte bindande utan består av visioner om markanvändningen i stort. I detaljplanen smalnar processen in, kommunen lägger fast bindande fastighetsgränser och föreskrifter om vilka typer av byggnader som fastigheterna får användas till. I byggloven läggs detaljer om byggnadernas placering och utformning m.m. Kommunens tillsyn syftar slutligen till att kontrollera att markägaren följer byggloven.

Naturskyddsföreningen kan också ha en viktig roll för att skapa uppmärksamhet när kommunen är på gång att frångå ett tidigare ställningstagande i översiktsplanen, som att bygga på ett sätt som gör människor bilberoende i onödan eller exploatera viktiga naturområden. Men man kan också arbeta strategiskt för att skapa naturreservat och andra former av skydd när det står klart att områden som avsatts till grönområden i översiktsplanen förmodligen kommer att exploateras i längden om inget görs.

Det vanliga är dock att detaljplanearbetet följer översiktsplanen, som på så vis kan sägas vara ytterligare ett sätt att avgränsa tänkbara användningssätt för området.

Bygglov är trattens smalaste del. Bygglov innebär att markägaren får rätt att använda den aktuella marken för att uppföra exakt den byggnad han fått lov för. Finns det en detaljplan, är det dock i realiteten genom planbeslutet som frågan en gång avgjordes. Att detaljplanen är ett rättsligt bindande dokument, märks genom att den som (inom genomförandetiden) ansöker om bygglov för en sådan byggnad som anges i detaljplanen är garanterad bygglov. Finns det en antagen detaljplan kan man på många sätt säga att loppet redan är kört. Det visar vilka viktiga dokument detaljplaner är och hur viktigt det kan vara att delta aktivt under processen innan den beslutas. I vissa fall är det alltså väldigt viktigt att överklaga ett beslut om en detaljplan.

Ett bygglovsbeslut som gäller en byggnad utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser, ska istället grundas direkt på 2 kap. plan- och bygglagen och på översiktsplanen.

Man säger ibland att plan- och bygglagen inte är *tillstyrande*, men väl *frånstyrande*. Med detta menas att bara för att kommunen i en plan angivit vad marken och vattnet får användas till, så är det ingen garanti för att marken kommer att användas så. Vill ingen anlägga en industri inom ett planlagt industriområde, så blir det heller ingen industri. Att den är frånstyrande innebär dock att den som söker bygglov för en bostadsfastighet inom ett område detaljplanelagt för industrier, kommer att få avslag på sin ansökan. Bostäderna styrs bort från området.

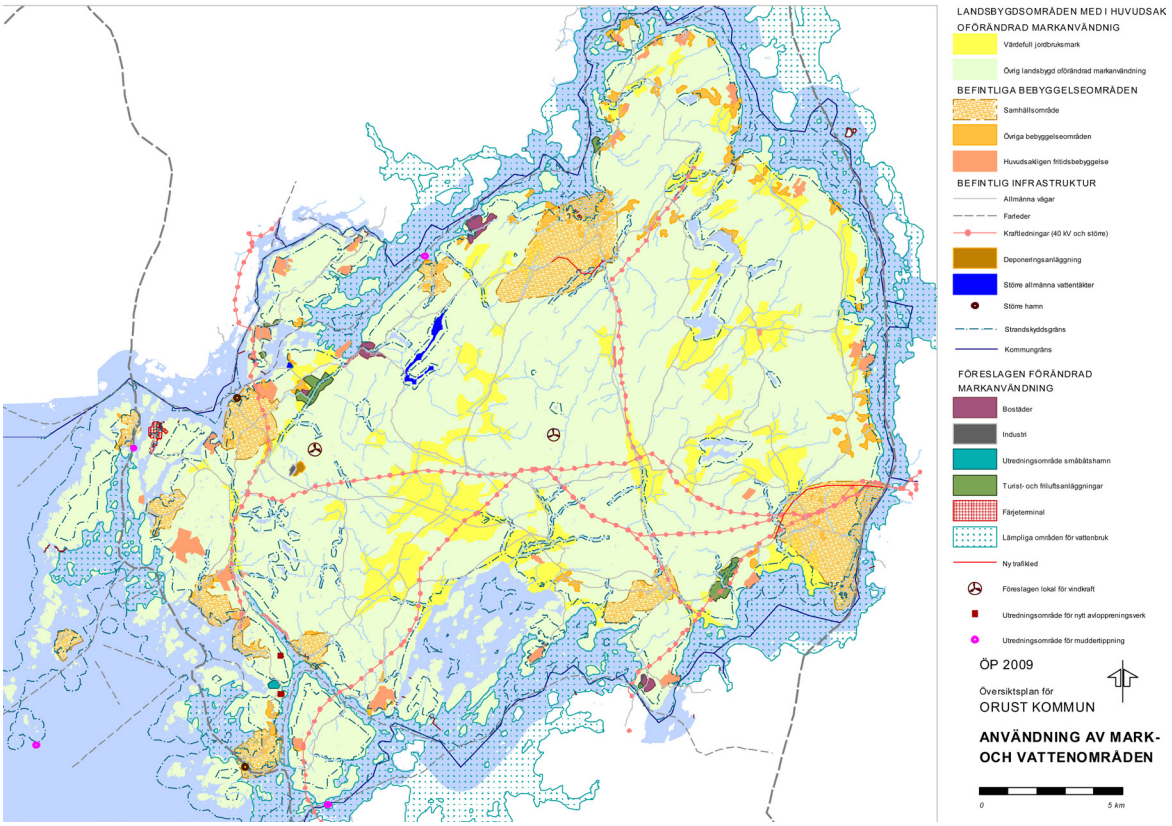
I de näst följande avsnitten kommer de olika planinstrumenten att beskrivas närmare. Mest tyngd läggs på översiktsplaner och detaljplaner. Regionplanerna och områdesbestämmelser spelar för det mesta en så begränsad roll att vi valt att inte ta upp dem – regionplanering för att de inte är bindande och områdesbestämmelser för att de är relativt ovanliga.

3. Översiktsplan

3.1 Vad är en översiktsplan?

Varje kommun måste ha en aktuell översiktsplan som ska täcka hela kommunen. I översiktsplanen redovisas hur kommunens mark- och vatten används nu och hur den ska användas i framtiden. Reglerna om översiktsplaner återfinns i plan- och bygglagens kapitel 3. Översiktsplanen är som sagt inte rättsligt bindande, men den är ändå ett viktigt instrument och har ofta betydelse vid t.ex. lokaliseringsbedömningar enligt miljöbalken.[17] Att översiktsplanen inte är rättsligt bindande innebär att den inte måste följas av kommunen vid detaljplaneläggning och att en privatperson inte kan utgå från att grannområdet kommer att förbli obebyggt, bara för att detta anges i planen. En översiktsplan skapar inte heller någon rätt att bygga.

Även om översiktsplanen inte är rättsligt bindande, anger den trots allt kommunens intentioner och spelar i praktiken



Översiktsplaner är kommunens övergripande plan för hur mark- och vatten inom kommungränserna ska användas. Det är ofta ganska mastiga dokument med ett stort antal kartor och beskrivningar av olika områden i kommunen och hur man tänker sig att de ska utvecklas. Här är ett exempel på hur en karta från en översiktsplan kan se ut.

17. Se t.ex. MMÖD i mål P 6248-13. Där var det fråga om en kommunal nämnd haft tillräckliga skäl för att avslå en ansökan om förhandsbesked för bygglov utifrån bl.a. natur- och kulturvärden och med hänvisning till översiktsplan. Mark- och miljööverdomstolen fann att den gällande översiktsplanen var tillräckligt tydlig för att ge vägledning vid bedömning av hur det aktuella området ska användas.

stor roll. Domstolarna tar inte sällan stor hänsyn till en välskriven och välgrundad översiktsplan.[18]

Kommunerna tar ibland fram *fördjupade översiktsplaner* (FÖP) för geografiskt avgränsade delar av kommunen. Inom sådana planer arbetar kommunerna fram mer ingående planer för hur området ska utnyttjas. En FÖP ersätter inte en ”vanlig” översiktsplan, utan är ett fördjupande tillägg för ett visst *geografiskt* område som alltså ska följa den ordinarie planen. Ett tematiskt tillägg är beteckningen på ett avsnitt i översiktsplanen där kommunen utifrån ett särskilt *intresse* analyserar förutsättningarna i hela kommunen – till exempel när det gäller vindkraft. Både fördjupade översiktsplaner och tematiska tillägg har samma rättsliga innebörd som den ”vanliga” översiktsplanen. De är alltså fortfarande inte bindande i rättslig mening.

3.2 Vad som ska redovisas i översiktsplanen

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen, och av denna plan ska framgå inte bara hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras, utan också hur den ska användas. Översiktsplanens strategiska funktion framgår av kravet på att planen ska visa hur kommunen tänker ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med nationella och regionala mål.

I översiktsplanen *ska* kommunen redovisa hur de allmänna intressen ska tillgodoses som anges i lagens 2 kap. Även kommunens ställningstagande till mark- och vattenanvändningen, den byggda miljön, riksintressen enligt 3-4 kap miljöbalken, miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken samt strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken (se avsnittet om så kallade LIS-områden nedan) *ska* tydligt framgå av översiktsplanen. Regeringen säger tydligt i propositionen att det i översiktsplanen tydligt bör framgå hur kommunen bedömer att de allmänna intressena ska kunna tillgodoses. Detta är viktigt att undersöka när man granskar planförslag.

I motiven till 2011 års plan- och bygglag betonar regeringen att översiktsplanen, för att kunna ge vägledning för olika typer av beslut, måste grundas på omvärldsanalyser och mål för utvecklingen i ett nationellt, regionalt och mellankommunalt perspektiv. Det betonas vidare att sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, de nationella miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier bör tydliggöras. Det kan också finnas andra mål och planer för kommunernas arbete för en hållbar utveckling som bör lyftas in i översiktsplanearbetet.

3.3 Planprocessen och statligt inflytande

Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den, ska kommunen upprätta ett förslag till översiktsplan och samråda med myndigheter, andra kommuner och andra som är berörda, t.ex. intresseorganisationer. Syftet är att skapa insyn för att olika intressenter ska kunna påverka planarbetet. Den sedvanliga utställningen och remissförfarandet vid samråden kan kompletteras med t.ex. dialoger via internet och hearings av olika slag.

Statens inflytande över det kommunala översiktsplanearbetet är begränsat, men väl definierat. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen som ska tillvarata och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen stämmer överens med reglerna i 7 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ska dessutom verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säker-

18. Se t.ex. MMÖD P 3639-12 där en byggnation på den aktuella platsen inte var förenlig med en från allmän synpunkt lämplig användning av marken utifrån vad som angavs i översiktsplanen. I mål P 78-12 godtog MMÖD kommunens avslag på ansökan om bygglov för två vindkraftverk. Området hade enligt gällande översiktsplan bedömts lämpligt för vindkraft men enligt riktlinjerna skulle vindkraftverken placeras i grupper om 3-5 stycken och på ett avstånd om 3 000 - 5 000 m mellan grupperna. I mål P 4799-12 fastställde MMÖD kommunens beslut att avslå förhandsbesked till bygglov för enbostadshus. Av kommunens översiktsplan framgick att området i huvudsak ska utnyttjas som jordbruksmark och att stor restriktivitet ska iakttas vid bebyggelseprövningar. MMÖD:s mål P 3385-12 är ett exempel på en översiktsplan som inte ansågs ha sådana vägledande uppgifter att den kunde läggas till grund för en vindkraftsprövning.

het, eller för olyckor, översvämning eller erosion. Statens möjlighet att ingripa i planprocessen är alltså i princip endast knuten till vissa miljöfrågor, som framkommer nedan gäller samma sak i detaljplaneprocessen.

Kommunen måste redovisa resultatet av samrådet i en skriftlig samrådsredogörelse som också ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med planförslaget. I denna samrådsredogörelse ska dessutom länsstyrelsens synpunkter finnas redovisade. Eftersom översiktsplanen inte är rättsligt bindande, kan inte heller länsstyrelsen tvinga kommunen att följa dess synpunkter. Kommunen ska därefter ställa ut planförslaget under minst två månader. Vanligen äger utställningen rum på stadshuset och på något bibliotek, men det kan även ske på internet. Av den kungörelse som ska föregå utställningen ska det framgå var utställningen äger rum, samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas. Planförslaget ska även sändas till bland andra länsstyrelsen, som ska tillvarata statens intressen under i planprocessen.

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget. I yttrandet ska framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap miljöbalken, om förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, om redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenliga med bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Det är mycket viktigt att länsstyrelsen kritiserar dåliga förslag i sitt granskningsyttrande, eftersom det kan få betydelse i senare prövningar av exempelvis upphävande av strandskydd. Det kan därför vara en bra idé att ta kontakt med länsstyrelsen för att göra dem uppmärksamma på sådana frågeställningar som föreningen anser angelägna. Vidare ska länsstyrelsen granska om frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och slutligen om en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Alla som har synpunkter att lämna över det utställda planförslaget ska skriftligen göra det under utställningstiden. Alla inkomna synpunkter ska redovisas av kommunen, och om synpunkterna innebär att det görs ”väsentliga förändringar” i planförslaget kan det behöva ställas ut på nytt. Om kommunen väljer att inte följa länsstyrelsens synpunkter ska detta kommenteras skriftligen.

3.4 Miljökonsekvensbeskrivning i översiktsplanen

Om ett förslag till översiktsplan kan antas medföra ”betydande miljöpåverkan” så som detta definieras i 6 kap. 11 § miljöbalken, ska kommunen låta förslaget bli föremål för samråd och granskning på ett sätt som uppfyller också kraven i miljöbalken. Detta innebär att vissa formkrav måste vara uppfyllda, och det finns all anledning att kontrollera att dessa krav verkligen har uppfyllts i det enskilda fallet. Om kommunen tar fram en miljökonsekvensbeskrivning för översiktsplanen ska den finnas med i planförslaget. Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) härstammar från två direktiv från EU. I svensk rätt finns de grundläggande bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken samt i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (1998:905). Plan- och bygglagens bestämmelser om MKB hänvisar i stor utsträckning till dessa bestämmelser.

Man brukar säga att MKB dels består av en process, dels av ett dokument. Syftet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning är att alla tänkbara effekter på bland annat miljö, hälsa och hushållningen med naturresurser ska redovisas och värderas. En MKB är således ett beslutsunderlag, inte ett beslut i sig. Men en MKB är också den procedur, d.v.s. formalia som den omges av, nämligen att det ska ske ordnade samråd med berörda under tiden som MKB:n arbetas fram. Under dessa samråd ska närboende och berörda myndigheter och organisationer bjudas in för att delta och för att kunna granska det som arbetas in i dokumentet. En

viktig aspekt av MKB-processen är att den som vill få till stånd en viss markanvändning – när det gäller planfrågor kommunen själv – tvingas bli medveten om vilka effekter den bebyggelse eller infrastruktur som ska släppas fram genom planen kan komma att medföra.

Lagstiftaren har bestämt att en översiktsplan ska antas medföra betydande miljöpåverkan om planförslaget eller ändringsförslaget anger förutsättningarna för kommande tillstånd för vissa specifika verksamheter. Dessa verksamheter som räknas upp i 3 § 1st MKB-förordningen och i bilaga 3 till samma förordning kan exempelvis vara gruvor, vissa anläggningar för framställning av pappersmassa, men också vissa vattenverksamheter som minikraftverk. Listan är ganska lång, så det bästa är att själv studera om planen ”banar väg” för sådana verksamheter.

3.5 Antagande och överklagande

Det är kommunfullmäktige som fattar beslut om att anta eller ändra översiktsplaner, och fullmäktige ska sedan minst en gång under varje mandatperiod pröva om planen fortfarande kan anses vara aktuell.

Beslut om översiktsplan kan överklagas genom kommunallagens regler om laglighetsprövning, vilket beskrivs mer ingående längre fram i detta häfte. Några grunder för ett sådant överklagande kan t.ex. vara att det finns brister i samrådsprocessen, att utställningen pågått under för kort tid eller att utställningen inte har kungjorts på korrekt sätt. Men det kan också finnas anledning att läsa länsstyrelsens granskningsyttrande för att se om länsstyrelsen påpekat brister som kan läggas till grund för ett överklagande. Avsaknaden av en miljökonsekvensbeskrivning eller att denna är bristfällig, kan vara andra grunder för att kunna angripa planbeslutet genom laglighetsprövning. Alla kommunmedlemmar får överklaga genom laglighetsprövning.

3.6 Områden för landsbygdsutveckling i översiktsplanen (LIS-områden)

Av kommunens översiktsplan ska framgå om man pekat ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. ”LIS-områden”. LIS-områden måste skrivas in i översiktsplanen för att vara giltiga. Inom dessa områden gäller vissa lättnader i strandskyddet. När myndigheterna prövar ansökningar om strandskyddsdispenser eller upphävande av strandskydd i detaljplaner, kan det ha stor betydelse om området är avsatt till landsbygdsutveckling. Skyddet blir betydligt svagare.

Enligt propositionen om strandskydd från 2009 ska LIS-områden pekas ut i översiktsplanen först efter en relativt omfattande kartläggning av kommunens strandområden och en samlad bedömning av vilka områden som bedöms vara lämpliga för att främja en utveckling av landsbygden genom lättnader i strandskyddet.[19]

Regeringen skriver att det är angeläget att kommunen tidigt involverar medborgare, företag och andra intressenter, t.ex. friluftsorganisationer och andra ideella organisationer, i arbetet med att redovisa dessa LIS-områden, där alltså vissa lättnader för strandskyddet kommer att gälla.

Det är viktigt att Naturskyddsföreningen involveras när kommunen vill peka ut områden för landsbygdsutveckling i översiktsplanen. Risken finns att kommunen öppnar upp strandområden för exploatering som är värdefulla för friluftsliv och naturskydd. Tryck på för att få de föreslagna områdena inventerade. Det är även bra att hålla ögonen på att LIS-områdena inte blir för många, för stora eller kommer för nära tätorter. Slutligen är det viktigt att kritiskt granska att LIS-områdena verkligen grundas på reglerna i miljöbalken, och inget annat.

19 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden, Prop. 2009/10:119 sidan 47

Var får kommunerna peka ut områden för landsbygdsutveckling (”LIS-områden”) i översiktsplanerna (miljöbalken 7 kap. 18 e §)?

1 Här kan kommunerna peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Geografiskt område:
Hela Sverige, med undantag för område 2 och 3 samt i eller i närheten av tätorter

2 Här ska kommunerna vara restriktiva när de pekar ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

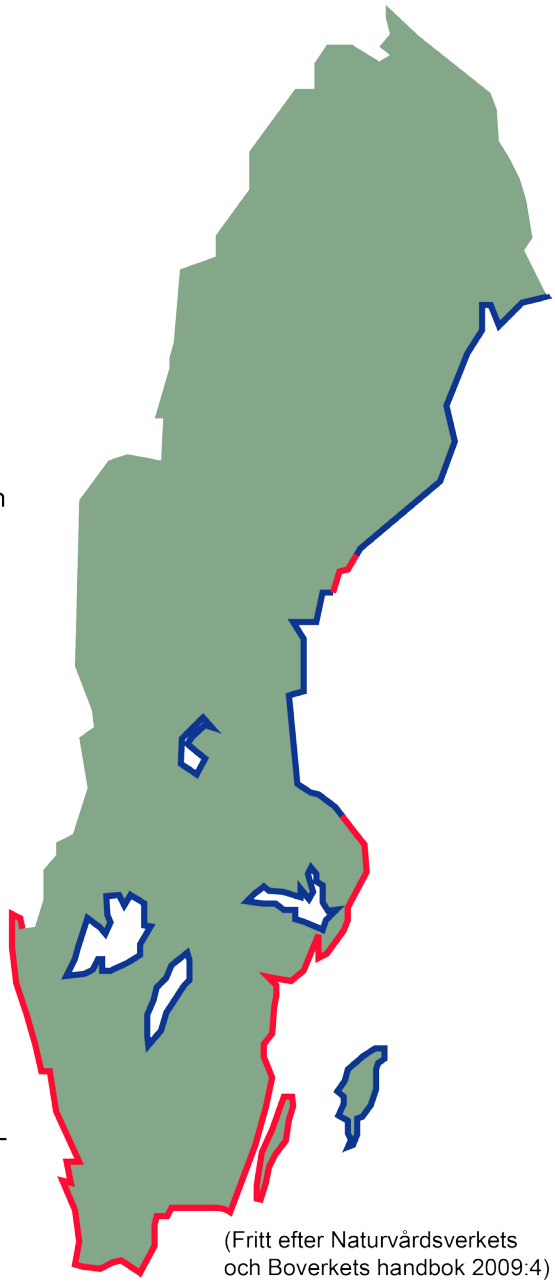
Geografiskt område:
- i eller i närheten av tätorter
- i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,
- på Gotland, samt
- vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen.

Förklaring:
Regler om landsbygdsutveckling får tillämpas med viss begränsning.
För Vänern, Vättern, Mälaren och siljanområdet gäller begränsningen om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse inom respektive strandområde.

3 Här kan kommunerna inte peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Geografiskt område:
- Kust- och kustskärgårdsområdet från gränsen mot Norge till Forsmark,
- Ölands kust, samt i
- i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till skataudden vid Näskefjärden.

Förklaring:
Regler om landsbygdsutveckling får inte tillämpas.



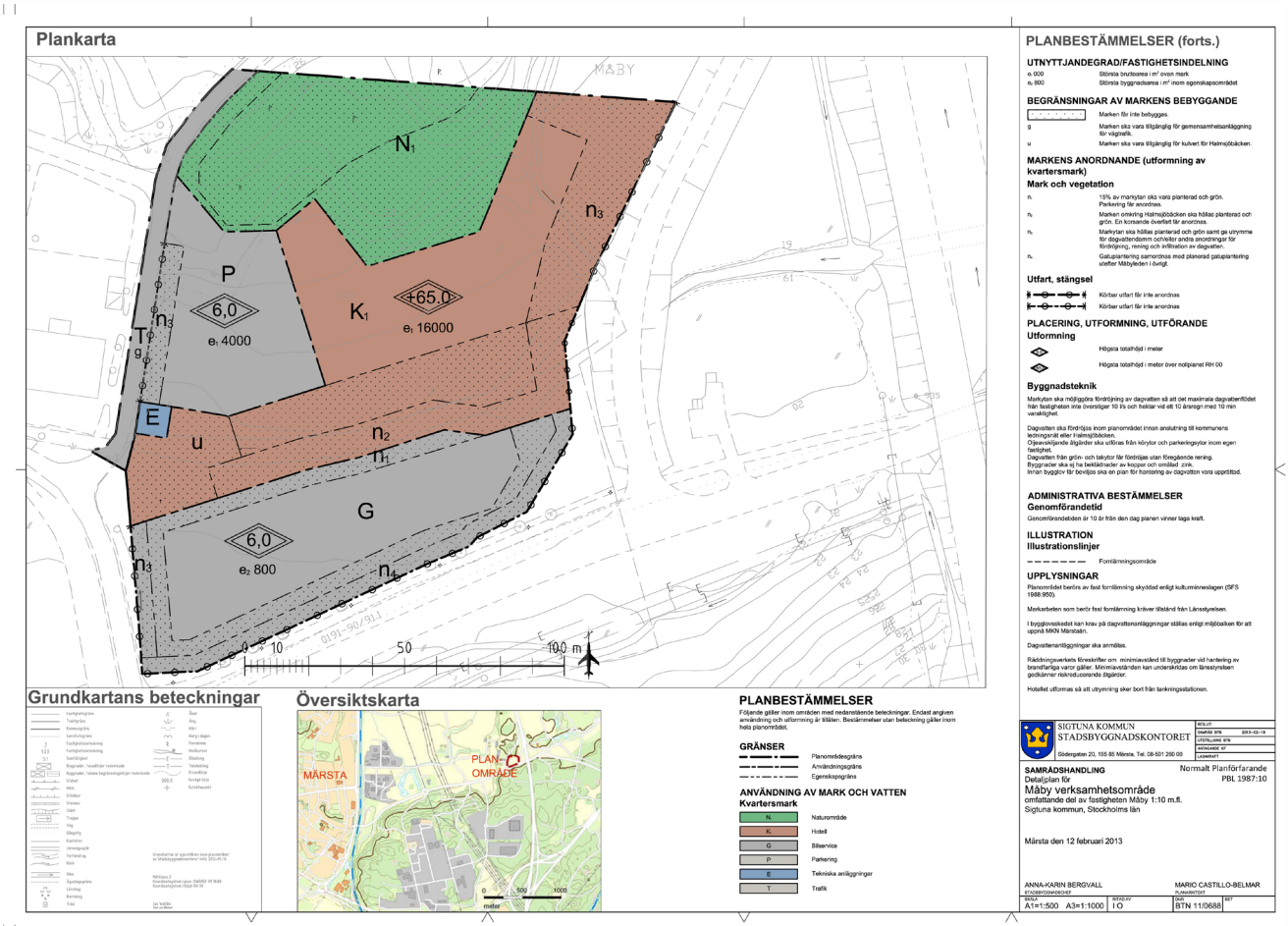
(Fritt efter Naturvårdsverkets och Boverkets handbok 2009:4)

4. Detaljplan

4.1 Introduktion

Detaljplaner är den hårda kärnan i plan- och bygglagen, ett utomordentligt kraftfullt redskap för kommunernas maktutövning. Som ofta när det gäller sådana redskap är reglerna komplexa och svåra att sätta sig in i. Faktum är att reglerna är så förvirrande efter de senaste årens många ändringar att till och med en av landets advokatbyråer klagat på att regelverket blivit svårt att förstå sig på.[20] Det är inte så konstigt att reglerna om detaljplaner kan kännas oöverblickbart – det rör sig om sammanlagt över 120 bestämmelser i plan- och bygglagens kapitel 4-6.

Vi börjar därför med de stora dragen. Detaljplaner skiljer sig avsevärt från översiktsplanerna. Detaljplaner kan endast reglera bebyggelse och bebyggelseutvecklingen, de är mer detaljerade och dessutom är de rättsligt bindande.



Detaljplanerna är bindande planer där kommunerna kan lägga fast hur till exempel bostadsområden eller industriområden ska utformas. Ibland är detaljplanerna omfattande, ibland små och till för enstaka anläggningar – som den här detaljplanen för ett hotell.

20. Svenska Dagbladet Brännpunkt, 4 mars 2014.

Att detaljplaner är rättsligt bindande innebär att en ansökan om bygglov *ska* beviljas av kommunen om den följer planen.[21] Att detaljplanerna är bindande på det här sättet innebär att planerna är mycket viktiga. I praktiken är det i detaljplaner som de viktigaste frågorna om bebyggelse hanteras och beslutas, nämligen om området ska bebyggas eller inte – och vad som då får byggas. När detaljplanerna har antagits och vunnit laga kraft kan det vara för sent att göra något åt byggprojekt som är negativa för miljön.[22]

Detaljplanerna bestämmer inte allt. Att det finns en detaljplan som medger industribebyggelse innebär *inte* att sådan industri automatiskt får tillstånd även enligt miljöbalken och andra lagar. Miljöbalksprövningen är fristående från detaljplaneringen, lagarna gäller parallellt. Viss betydelse har emellertid en detaljplan även för miljöbalksprövningen. Om en detaljplan accepterar en viss typ av industri, kan det vara ett argument för att det är ett lämpligt platsval för en sådan industri även i prövningen enligt miljöbalken.

Kommunen ska med en detaljplan pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Detaljplaner får bara användas till bebyggelse, och kan därför inte utnyttjas för att skydda ett område från bebyggelse, med undantag av parker och mindre grönområden inom bebyggda områden.

I vissa fall gäller ett absolut krav på att kommunen måste ta fram en detaljplan, det så kallade *detaljplanekravet*. Det gäller framförallt annat ny ”sammanhållen bebyggelse”, till exempel nya tätbebyggda villaområden, större hyreshus med flera våningar eller industriområden. Då räcker det inte med bygglov, kommunen måste ta fram en detaljplan eller ändra i en befintlig. Detaljplanekravet gäller också när redan existerande bebyggelse ska ändras, till exempel större förtätnings- eller upprustningsprojekt i en stad eller tätort. Dessutom kan även enstaka byggnadsverk omfattas av detaljplanekravet om de kan få ”betydande påverkan på omgivningen”.[23] I vissa fall ska även vindkraftverk över 20 meters höjd prövas genom detaljplan.

Ibland kan kommunen göra undantag från detaljplanekravet, nämligen om byggnadsverket kan prövas genom bygglov eller förhandsbesked. Det gäller dock inte om byggprojektet kan leda till betydande miljöpåverkan.[24]

Slutligen *får* (men måste inte) vissa frågor prövas genom detaljplan, nämligen till exempel markreservat och hur allmänna platser ska utnyttjas, vegetation och markytans utformning och höjdläge, bebyggelsens omfattning och användning. Om det föreligger särskilda skäl kan kommunen i detaljplanen ange de högsta tillåtna störningarna inom planområdet orsakade av luftförorening, buller, skakning ljus eller andra olägenheter.

4.2 Detaljplanen är rättsligt bindande

Till skillnad mot andra planinstrument i plan- och bygglagen har detaljplaner som sagt rättsligt bindande verkan. Detta betyder att en detaljplan binder myndigheter och enskilda under dess ”genomförandetid”. Den som köper en fastighet, där det finns en detaljplan som anger att det inom planområdet får uppföras fristående bostadshus maximalt 2 våningar, kan känna sig säker på att ett bygglov med detta innehåll kommer att beviljas. Bedömningen av markens användning har redan gjorts i planärendet.

Genomförandetiden är minst 5 år och maximalt 15 år från det att planen vunnit laga kraft. Även om genomförandetiden har löpt ut gäller planen tills den har upphävts eller ändrats, men den garanterade byggrätten gäller endast

21. Att bygglov måste ges för åtgärder som överensstämmer med detaljplanen framgår av PBL 9 kap. 30 §. Det finns dock deadline för denna byggrätt, planens genomförandetid, PBL 4 kap. 21 §.
22. En detaljplan kan också vara ett hinder mot miljöfarliga anläggningar – ett tillstånd enligt miljöbalken får nämligen inte meddelas i strid mot en detaljplan. Tillstånd enligt miljöbalken kan dock medges om det rör sig om små avvikelser från detaljplanen, MB 2 kap. 6 § 3 st.
23. Detaljplanekravet hittas i PBL 4 kap. 2 och 3 §§.
24. Förhandsbesked är ett slags principbeslut om man kan få bygga på en plats eller inte. Markägaren kan ansöka om förhandsbesked utan att göra en så detaljerad ansökan som man måste göra inför en bygglovsansökan (vilket han eller hon i regel måste göra senare ändå), PBL 9 kap. 17 §.

under genomförandetiden. Kommunen kan under vissa förutsättningar ändra planen även under genomförandetiden, men då kan den som lider skada ha rätt till ekonomisk kompensation av kommunen. En detaljplan binder tillståndsprövningen enligt miljöbalken även efter det att genomförandetiden har löpt ut, på så vis att ett tillstånd enligt miljöbalken inte får strida mot detaljplanen. Men som påpekats ovan kan en plan aldrig framtvinga att viss verksamhet verkligen kommer att etableras inom planområdet.

En viktig slutsats av detta är att inom område med detaljplan görs i princip alla de viktiga bedömningarna under detaljplaneprocessen, och det gäller därför att vara aktiv under denna process. När planbeslutet väl är fattat kan det i många fall vara för sent. Om en bygglovsansökan följer detaljplanen, får inte ens grannar till fastigheten någon underrättelse om att bygglov är sökt.

4.3 De olika planhandlingarnas betydelse

En detaljplan består av ett antal olika handlingar där vissa är obligatoriska och andra inte är det. De obligatoriska planhandlingarna är *plankartan* och *planbeskrivningen*. Dessutom ska kommunen göra en *behovsbedömning* om detaljplanen kommer att medföra ”betydande miljöpåverkan” eller inte. Om det behövs tar kommunen också fram ett *planprogram*, där planens utgångspunkter och mål utvecklas närmare.

De handlingar som därutöver kan finnas är utredningar av olika slag som alltså är ett sorts beslutsunderlag, t.ex. om naturvårdsfrågor, kulturvårdsfrågor, bullerberäkningar, uppgifter om förorenad mark, trafikpåverkan etc. Därtill finns ofta illustrationer med bland planhandlingarna som förklarande exempel och det kan finnas krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram.

Det är *plankartan* inklusive teckenförklaringarna som utgör den rättsligt bindande planen. Det är detta som är det viktigaste dokumentet, och det som anges på plankartan styr hur planområdet får utnyttjas. Det som inte står på plankartan gäller alltså inte i strikt juridisk mening, och en granskning av ett detaljplaneförslag måste därför alltid utgå från vad som står eller inte står på plankartan. Eventuella andra illustrationer och så kallade gestaltningar, där man lite mer konstnärligt försöker ge en bild av hur planområdet kan komma att se ut, är alltså endast exempel som det gäller att inte förblindas av. Om det är exploatören som tagit fram planen eller planunderlaget har naturligtvis denna ett intresse av att exploateringen ser så smaklig ut som möjligt. Om du tycker att symbolerna som används är svåra att förstå, så se Boverkets webbsidor om rekommenderade beteckningar i PBL kunskapsbanken.

I *planbeskrivningen*, som är en mer löpande text, anges förutsättningar och syftet med planen och där ges även vissa förklaringar. I planbeskrivningen ingår också en *genomförandebeskrivning*, som ska ses som ett handlingsprogram som rör hur och när planen ska genomföras.

Behovsbedömningen är en redogörelse för hur kommunen ställer sig till om detaljplanen medför ”betydande miljöpåverkan” eller inte. Ibland finns inte behovsbedömningen som ett eget dokument, utan ingår i kommunens protokoll eller i planbeskrivningen. Behovsbedömningen är viktig, eftersom det bara är om det rör sig om betydande miljöpåverkan som man måste ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).[27] Det är dessutom bara om det är frågan om betydande miljöpåverkan som miljöorganisationer kan överklaga detaljplaner.

25. Förr fanns det också ett krav på att ta fram ett ”planprogram” tidigt i processen, men det är nu frivilligt. Den så kallade ”genomförandebeskrivningen” ska numera ingå i planbeskrivningen.
26. Webbadress: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplanering/planbestammelser/att-reglera-med-planbestammelser/lista-over-beteckningssystemet/
27. Det framgår tydligt av lagen att en behovsbedömning alltid ska göras, men däremot inte att den ska vara skriftlig (PBL 4 kap. 34 §), men det finns tydligt angivet i Boverkets vägledningar till PBL: ”Det är tillräckligt att ställningstagandet, det vill säga kommunens bedömning i frågan om behovet av miljöbedömning, redovisas i protokollsutdrag och kungörelser och offentliggörs på kommunens anslagstavla. Därefter bör ställningstagandet och skälen för det redovisas i planbeskrivningen”. (Se Boverket, ”Miljöbedömningar av planer enligt plan- och bygglagen”, 2006, sidan 21).

Nyckelbegrepp: betydande miljöpåverkan
Om en detaljplan har "betydande miljöpåverkan" eller inte är avgörande för om miljöorganisationer ska kunna överklaga detaljplanen och om en så kallad miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska göras. Om detaljplanen medför betydande miljöpåverkan måste kommunen använda sig av ett utökat planförfarande, med strängare regler om kungörelse m.m.

Kommunen ska ange hur de resonerat i en så kallad "behovsbedömning". Det förekommer att kommunerna felaktigt hävdar att det inte rör sig om betydande miljöpåverkan för att göra det enklare för sig. Då är det viktigt att kunna argumentera emot, särskilt i samband med ett överklagande.

Vad är då betydande miljöpåverkan? I vissa fall framgår det direkt av plan- och bygglagen, där det listas ett antal projekttyper som alltid anses ha betydande miljöpåverkan:

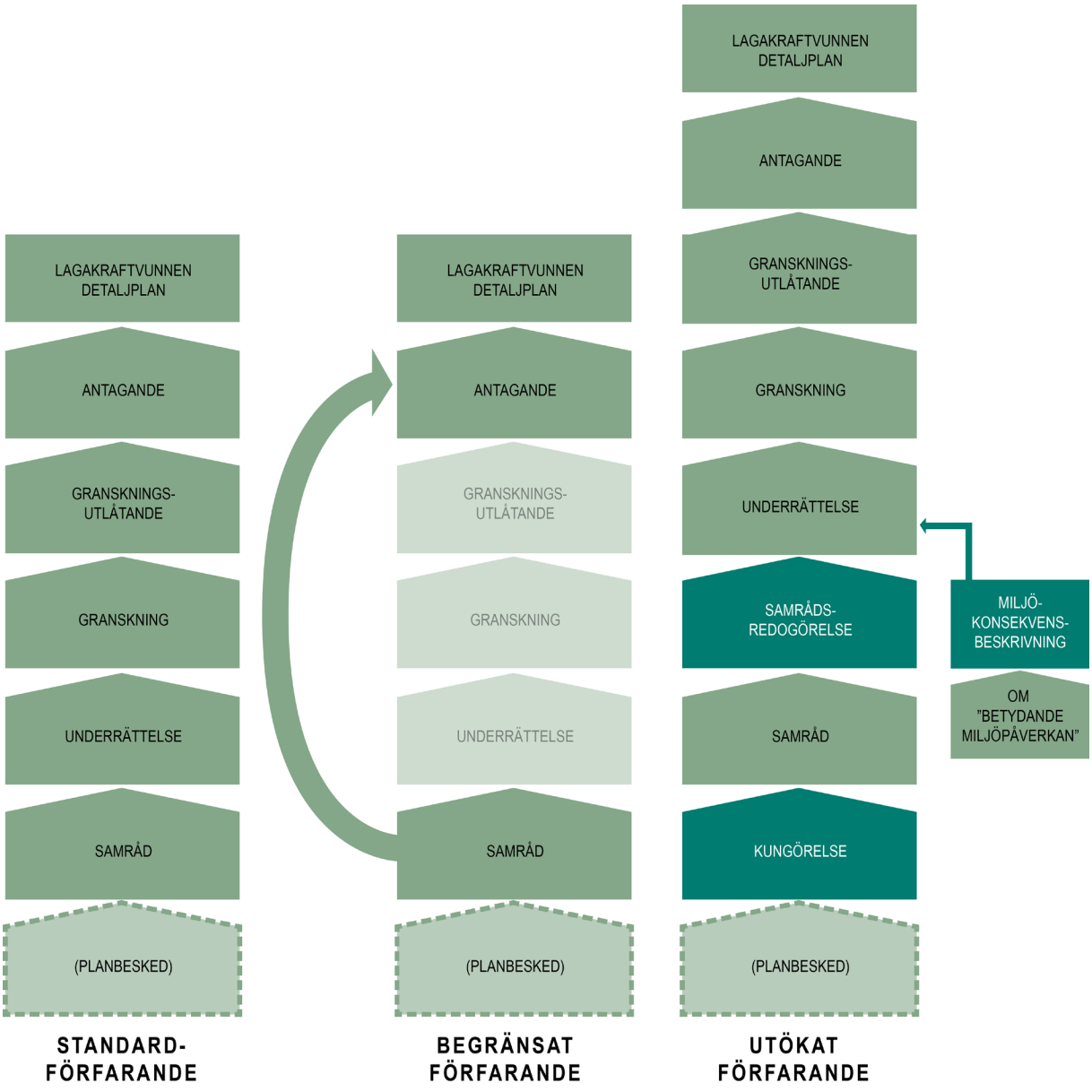
Om detaljplanen medger att området får utnyttjas för (1) industriändamål, (2) ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse, (3) en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, (4) en hamn för fritidsbåtar, (5) ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, (6) en permanent campingplats, (7) en nöjespark, eller (8) en djurpark, (9) en spårväg, (10) en tunnelbana (listan återfinns i PBL 4 kap. 34 §).

I andra fall är det en bedömningsfråga. Kommunen måste jämföra detaljplanens miljöpåverkan med en lista på kriterier om bland annat totaleffekterna, riskerna för människors hälsa eller miljön och "vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har" och påverkan på natur som har "erkänd skyddsstatus" (se vidare i förordning om miljökvalitetsbeskrivningar 5 § samt kriterierna i bilaga 4).

4.4 Planprocessen – flera olika tillvägagångssätt för att ta fram detaljplaner

Med ”planprocessen” menar man själva tågordningen steg för steg från de första initiativen om en detaljplan fram till slutpunkten – en lagakraftvunnen plan.[28] Planprocessen har förenklats kraftigt de senaste åren, och den 1 januari 2015 blev det så kallade *”standardförfarandet”* det normala.[29] I det *”utökade planförfarandet”* involveras fler i processen och ofta tas en miljökonsekvensbeskrivning fram. Slutligen finns det närmast minimalistiska *”begränsade förfarandet”*. I det följande utgår vi från standardförfarandet, men återkommer till de andra planförfarandena längre fram.

28. Med "lagakraftvunnen" menas att beslutet trätt ikraft i rättslig mening – antingen genom att överklagandetiden gått ut (normalt tre veckor) eller att den sista domstolsinstansen slutligt avgjort saken.
29. "Standardförfarandet" motsvarar ungefär det nu utmönstrade "förenklade planförfarandet". De gamla reglerna om planförfarande kan fortfarande gälla detaljplaner som påbörjats före den 1 januari 2015 (se PBL:s övergångsbestämmelser). Med "påbörjats" kan menas till exempel protokollförda beslut i kommunen där frågan har väckts eller någon form av konkret åtgärd av något kommunalt organ, till exempel utredningar, förslag till program eller liknande.



Planprocessen för att ta fram en detaljplan kan se olika ut. "Standardförfarandet" ska vara det normala, men i vissa fall måste ett "utökat planförfarande" användas. Så är fallet om en detaljplan medför betydande miljöpåverkan, om den är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt är av stort intresse. De utökade förfarandet ska också användas om detaljplaneförslaget inte överensstämmer med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande. Det "begränsade förfarandet" kan användas om förslaget inte strider mot översiktsplanen och alla i samrådskretsen är överens.
Eftersom PBL har ändrats flera gånger de senaste åren, kan man råka ut för detaljplaner som hanteras efter de gamla reglerna. För att göra saken ännu krångligare är det dessutom tillåtet för kommunerna att hoppa mellan de olika typerna av planprocesser.

Standardförfarandet kan i princip delas in i ett antal olika skeden. Ibland börjar det med att ett företag begär ett *planbesked*, som är en direkt fråga om kommunen kan tänka sig att sätta igång ett arbete med detaljplan. Kommunen har då i regel 4 månader på sig att svara. Ett planbesked kan innebära att planarbetet inleds, men också att kommunen säger nej. Ett planbesked kan inte överklagas. Det kan finnas anledning att försöka påverka kommunen inför ett planbesked. Eftersom kommunerna har monopol på planläggning är det endast kommunen som avgör om området ska detaljplaneläggas eller inte, d.v.s. om området ska exploateras eller inte. Inget hindrar att kommunen efter ett nekat planbesked så småningom tar ställning i ett nytt planärende för samma område. Det förekommer som sagt också att kommunen i ett tidigt skede upprättar ett *planprogram,* en beskrivning av detaljplanens utgångspunkter och mål. Men det är numera frivilligt.

4.5 Standardförfarandet steg för steg

Ordningsföljden i standardförfarandet är först ett *planförslag* från kommunen, därefter *samråd*, *underrättelse, granskning, antagande* samt *laga kraft.*

Många kommuner har bra informationsmaterial på sina hemsidor om vilka områden som är föremål för detaljplaneläggning, var i planarbetet processen befinner sig och vilka handlingar som finns tillgängliga. Fliken på hemsidan heter ofta ”Bygga och Bo” eller något liknande.

(1) Upprättande av planhandlingar

Om kommunen ger ett positivt planbesked eller om kommunens interna önskemål om detaljplaneläggning vinner gehör ska *planhandlingarna* (se ovan) tas fram. För att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och för att ge möjlighet till insyn och påverkan, ska kommunen i arbetet med att ta fram ett förslag till en detaljplan ha samråd. De handlingar som går ut inför samrådet kallas *samrådshandlingar.*

(2) Samråd

Under samrådet ska kommunen presentera planförslaget, skälen för detta förslag samt de planeringsunderlag som har betydelse.[30] Under samrådet ska kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs av planförslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget ska ges tillfälle till samråd.

Efter avslutat samråd överväger kommunen om och hur planförslaget ska revideras utifrån de synpunkter som inkommit, och utifrån detta tar man fram de handlingar som ligger till grund för granskningen.

När samrådet berör många personer bör det ordnas ett offentligt möte eller en samrådsutställning. Om endast få personer är berörda kan ett utskick av förslaget och telefonkontakt eller personligt möte på platsen vara en lämplig form för samrådet.

(3) Underrättelse

Inför granskningen ska kommunen skicka en *underrättelse* om detaljplaneförslaget till de berörda, till exempel grannar och de som yttrat sig under samrådet. I underrättelsen ska ingå bland annat vilket område som detaljplanen avser, om det avviker från översiktsplanen och var och när planen finns tillgänglig för granskning. Miljöorganisationer behöver inte underrättas, så det gäller att hålla ögonen öppna på kommunens webbsidor. Granskningen ska också kungöras i ortens tidning och anslås på kommunens anslagstavla.

(4) Granskning

Varje planförslag måste finnas ute till granskning, så att alla som vill ska kunna ta del av förslaget under minst två veckor. Granskningstiden kan göras kortare om alla berörda är överens om det. Eftersom möjligheten att överklaga för-

30. Om det är ”uppenbart obehövligt” får kommunen låta bli att redovisa skälen.

svinner om man inte senast under granskningstiden – skriftligen – har framfört sina synpunkter på planen, är detta ett mycket viktigt moment under planprocessen. Detta kan inte nog betonas!

(5) Antagande

När granskningstiden gått ut överväger kommunen hur de olika synpunkterna ska tillvaratas, och om det blir ”väsentliga” ändringar i förhållande till det förslag som ställdes ut för granskning, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget igen.

Det är kommunfullmäktige som antar detaljplaner, om inte uppdrag om detta har givits till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Alla detaljplaner som anses vara av stor vikt eller har principiell betydelse måste dock antas av fullmäktige.[32]

Om ingen överklagar detaljplanebeslutet och länsstyrelsen inte överprövar beslutet, vinner det laga kraft tre veckor från det att planen antogs. I kap. 6 skriver vi om hur man överklagar.

4.6 Utökat planförfarande

I vissa fall får kommunen inte det enklare standardförfarandet, utan måste använda det *utökade planförfarandet* där det ställs större krav.[33] Bland annat måste kommunen kungöra förslaget om detaljplanen i ortstidningen innan samrådet. Samrådet måste vara minst tre veckor och ska sammanfattas i en särskild samrådsredogörelse. Vidare gäller att granskningstiden måste vara under minst tre veckor. Om detaljplanen medför betydande miljöpåverkan ska dessutom en *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB) göras, vilket gör det svårare för kommunen att förbise olika former av inverkan på miljön.

Kommunen måste använda det utökade planförfarandet när förslaget till detaljplan:

1. avviker från översiktsplanen eller avviker det yttrande som länsstyrelsen lämnar i samband med granskningen,
2. är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse. Det kan till exempel röra sig om områden som används av allmänheten för rekreation och friluftsliv, planer där strandskydd inskränks i ett område som hittills varit möjligt att beträda för allmänheten, betydelsefulla kulturmiljöer och byggnader, särskilt känsliga miljöer, eller om ett geografiskt stort område. Att planen reglerar många motstridiga intressen kan också betyda att den är av ”stor betydelse”.
3. kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se faktarutan ovan).

Det är inte ovanligt att kommunen försöker undkomma de striktare reglerna som gäller för utökat planförfarande och miljökonsekvensbeskrivning, genom att hävda att detaljplanen inte alls kommer att medföra betydande miljöpåverkan.

4.7 Begränsat planförfarande – ett snabbspår

Om samtliga som räknas som berörda av detaljplanen i lagens mening är överens och har godkänt planen redan under samrådet, så kan flera steg i detaljplaneprocessen hoppas över. Då behöver kommunen inte lämna underrättelse om granskning – inte ombesörja någon granskning alls – utan kan gå direkt från samrådet till beslut om att anta planen.[34] För att det här snabbspåret ska kunna användas får inte någon av kraven på utökat planförfarande vara för handen (se ovan). Här gäller det att se upp, eftersom miljöorganisationer förlorar rätten att överklaga om man inte lämnat skriftliga synpunkter senast före utgången av granskningstiden (vilken alltså nog inte existerar i dessa fall).

32. Se MMÖD:s dom P 8575-12 där nämndens beslut att anta en detaljplan återförvisades till kommunen därför att den både ansågs vara av större vikt och av principiell betydelse.
33. PBL 5 kap. 7 §.
34. Att man kan hoppa över både underrättelse och granskning framgår inte tydligt av lagtexten (PBL 5 kap. 18 § 1 st.) utan av författningskommentaren till proposition 2013/14:26 sidan 297.

4.8 Samordnat planförfarande – ytterligare ett snabbspår

Ytterligare ett snabbspår kan användas för att snabbt komma till beslut om det är frågan om en detaljplan som samtidigt prövas enligt någon annan lag – nämligen miljöbalken, väglagen eller järnvägslagen. Om det alltså handlar om en väg, järnväg eller en industri eller något annat som kräver tillstånd enligt miljöbalken, kan alltså flera steg hoppas över eller rättare sagt samordnas.[35] Tanken är att om det ändå sker samråd och tas fram en MKB inom ramen för de andra lagstiftningarna, så ska man inte behöva göra om arbetet ännu en gång under detaljplaneprocessen. Såväl samråd, kungörelse och miljökonsekvensbeskrivning kan på detta sätt samordnas.

4.9 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)

Under vissa förutsättningar ska en detaljplan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Bestämmelserna i plan- och bygglagen hänvisar här i stor utsträckning till 6 kap. miljöbalken samt till förordningen om MKB. Denna regleringsmetod, som i mycket bygger på korshänvisningar mellan dessa olika författningar, blir ofta rörig och svåröverskådlig. Nedan görs ett försök att i klartext, och genom mer eller mindre direkta citat från författningstexten, redogöra för denna del av regelsystemet.[36] Ytterst bygger dessa krav på två EU direktiv.

Som ovan nämnts ska en detaljplan bestå dels av en plankarta, d.v.s. en karta över det område som planen omfattar, dels av de övriga bestämmelser som behövs. Ovan konstaterades även att det är plankartan som utgör den rättsligt bindande planen. Tillsammans med planen ska det finnas en planbeskrivning, som är en beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras (förverkligas).

I plan- och bygglagens 4 kap. 33 § anges vad planbeskrivningen ska innehålla. Enligt bestämmelsens punkt 4 ska den bl.a. innehålla de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Om genomförandet av detaljplanen kan antas få en ”betydande miljöpåverkan” (se faktarutan ovan), så som detta definieras i 6 kap. 11 § miljöbalken, ska denna beskrivning som gäller miljökonsekvenserna också ha det innehåll som följer av 6 kap 12 § och 13 § 1 st. miljöbalken.

Av denna bestämmelse framgår att följande information ska redovisas:

- en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program.
- en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs.
- en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt.
- en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön.
- en beskrivning av hur relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet.
- en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.

35. PBL 5 kap. 7a §.

36. Det har nu hunnit komma några domar från MMÖD där frågan om MKB tas upp, se t.ex. följande mål: P 6591-12 handlar bland annat om den MKB som utgjort underlag i planärendet uppfyllt kraven på redovisning av rimliga alternativ. Mål P 2324-13 rör ett mål om antagande av detaljplan, om detaljplanens förenlighet med hushållningsbestämmelserna i miljöbalken samt om den MKB som utgjort underlag i ärendet bl.a. uppfyller gällande krav på beskrivning av alternativ. I mål P 3495-13 är det fråga om en antagen detaljplan medför en sådan betydande miljöpåverkan att en MKB krävs. Bedömningen utgår från den markanvändning som en gällande detaljplan medger. I mål P-6594-12 rörde det en detaljplan för campingverksamhet. Frågan var om vid tillämpning av äldre plan- och bygglagen (ÄPBL), om program och MKB har behövts. I mål P 4149-12 upphävde MMÖD ett beslut att anta en detaljplan eftersom kraven i 6 kap. 12 § miljöbalken på redovisning av rimliga alternativ i en MKB inte har ansetts uppfyllda.

- en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan.
- en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes.
- en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9.

En miljökonsekvensbeskrivning ska endast innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till:

(1) bedömningsmetoder och aktuell kunskap, (2) planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, (3) var i en beslutsprocess som planen eller programmet befinner sig, (4) att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder, och (5) allmänhetens intresse.

Om detaljplanen medger att området får utnyttjas för (1) industriändamål, (2) ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse, (3) en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, (4) en hamn för fritidsbåtar, (5) ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, (6) en permanent campingplats, (7) en nöjespark, eller (8) en djurpark, (9) en spårväg, (10) en tunnelbana ska miljökonsekvensbeskrivningen dessutom innehålla:

- en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning.
- en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.
- de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.
- en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd.
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

Om detaljplanen har tagits fram i syfte att bereda plats för en så kallad miljöfarlig verksamhet som har eller ska tillståndsprövats med stöd av 9 kap, 6 § miljöbalken, behöver ingen särskild MKB tas fram för planförfarandet om den tidigare redovisade MKB:n fortfarande är aktuell och bedöms vara tillräcklig för detaljplaneärandet. Detsamma gäller som beskrevs ovan under ”Samordnat förfarande” för detaljplaner som ska upprättas i samband med att arbetsplaner enligt väglagen eller järnvägslagen har eller ska antas.

4.10 Upphävande av strandskydd genom detaljplan

I detaljplaneprocessen får kommunen också upphäva strandskydd för ett visst område, om det finns ”särskilda skäl” för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Ett sådant upphävande kan inte ske genom områdesbestämmelser.

Vad som ska anses vara *särskilda skäl* anges i miljöbalken 7 kap. 18 c §, nämligen om det område som upphävandet eller dispensen avser (1) redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,

(2) genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen, (3) behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området, (4) behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området, (5) behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller (6) behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Därutöver får också beaktas som särskilda skäl, inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s.k. LIS-område, se ovan), om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för ett uppföra enstaka en- eller tvåfamiljshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder, får man i stället beakta om huset eller husen ska uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.[37]

En planbestämmelse om upphävande av strandskydd får inte avse ett sådant område där det är länsstyrelsen som har beslutanderätten.

Mer information finns i Naturskyddsföreningens kretshandledning om strandskydd:

http://www.naturskyddsforeningen.se/om/dokument-media/handledninga

Naturvårdsverkets handledning till strandskyddet innehåller ingående beskrivningar av de olika särskilda skälen och mycket annat: www.naturvardsverket.se/978-91-620-0175-9

Strandskyddsdelegationen har utmärkta webbkurser som tar någon timme eller två:

www.strandskyddsdelegationen.se/stod-och-verktyg/webbutbildningar/

4.11 Exploateringsavtal

Det finns strikta gränser för vilka krav kommunen får skriva in i detaljplanerna. Kommunerna kan emellertid ställa ytterligare krav i s.k. *genomförandeavtal*, det vill säga civilrättsliga avtal mellan kommunerna och exploatören, i viss mån styra även sådant som inte kan regleras genom en detaljplan. I de fall kommunen är markägare kallas sådana avtal *markanvisningsavtal* och kommunen har då större möjligheter att reglera frågor än då kommunen inte är

37. Plan- och bygglagen 7 kap. 18 d §.

markägare. I det senare fallet kallas avtalen *exploateringsavtal.*

När kommunen inte äger marken som ska detaljplaneras, så är utrymmet att ställa miljökrav litet. I ett *exploateringsavtal* måste kommunens krav ”vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras”. Kraven måste också stå i rimlig proportion till exploatörens nytta av planen.[38]

I *markanvisningsavtal*, då alltså kommunen alltså själv äger marken, kan kommunen ställa krav på miljöanpassningar. Kommunen kan till exempel avtala om att det ska byggas s.k. passivhus, extremt energieffektiva byggnader. I sådana fall vill kommunerna reglera vilket uppvärmningssystem som ska installeras i fastigheterna och andra miljöaspekter. Sådana krav går inte att skriva in i detaljplaner, men möjligheten finns att reglera det i markanvisningsavtal med exploatörerna.

Kommunen kan dock aldrig avtala bort plan- och bygglagen, och kommunen får inte heller utnyttja sitt planmonopol för att ”tvinga” fram krav i genomförandeavtal som man egentligen inte kan ställa och inte heller ställa ultimatum som går ut på att kommunen inte har för avsikt att detaljplanelägga området om inte exploatören går med på vissa avtalsvillkor. Det kan finnas anledning för Naturskyddsföreningen att hålla ett öga på dessa olika avtal.

4.12 Överklagande av detaljplaner

Som framgår nedan, överklagas detaljplaner på lite olika sätt beroende på vad beslutet handlat om. Ett beslut av kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden *att inte* anta, ändra eller upphäva en detaljplan (eller områdesbestämmelser) överklagas till förvaltningsrätten genom laglighetsprövning medan ett beslut att anta, ändra eller upphäva sådana planer överklagas till länsstyrelsen genom förvaltningsbesvär. (Dessa begrepp förklaras längre fram.)

Menar man t.ex. att kommunen inte i tillräcklig grad tagit hänsyn till en riksintresseklassning enligt 3-4 kap. miljöbalken vid ett beslut att anta en detaljplan, eller att planen kommer att medföra överskridande av en miljökvalitetsnorm enligt balkens 5 kapitel för t.ex. luft eller vatten, så är det alltså förvaltningsbesvär som ska tillämpas. Detsamma gäller om ett sådant beslut saknar en miljökonsekvensbeskrivning eller har en för dålig sådan, eller tar för lite hänsyn till något annat allmänt eller enskilt intresse.

Kom ihåg att det bara är de som lämnat skriftliga synpunkter på detaljplanen senast vid utgången av granskningstiden som har rätt att överklaga.

Det finns emellertid fler krav som gör det svårt att överklaga. Vi utvecklar frågan om överklagande längre fram i kap. 6.

4.13 Områdesbestämmelser

Istället för att reglera markanvändningen med detaljplan, kan kommunen utnyttja områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser är inte särskilt vanligt förekommande. Dessa skiljer sig från detaljplanerna bland annat genom att de inte kan reglera lika många frågor som detaljplanerna. Områdesbestämmelser skapar inte heller någon byggrätt på samma sätt som detaljplaner, eftersom de inte har någon rättligt bindande verkan.

Genom områdesbestämmelser kan kommunen endast reglera vissa begränsade markanvändningsformer. Några exempel är att säkerställa syftet med kommunens översiktsplan, att tillgodose ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken eller att ge skydd för träd som t.ex. gamla ekar. I det senare fallet kan kommunen förbjuda markägaren att hugga ner träd över en viss dimension om ägaren inte först fått marklov. För den fulla lydelsen hänvisas till lagen.

38. PBL 6 kap. 40 §. Begränsningen i att ställa krav i exploateringsavtal trädde i kraft i januari 2015.

5. Bygglov och andra lov

5.1 Introduktion

Plan- och bygglagen innehåller även bestämmelser om vissa typer av lov, nämligen bygglov, marklov och rivningslov. Lov är en sorts tillstånd, som man ansöker om hos kommunen för att få. Bestämmelserna finns samlade i plan- och bygglagens kapitel 9. Där finns även bestämmelser om anmälningsplikt, det vill säga när fastighetsägaren måste underrätta kommunen om vissa åtgärder.

5.2 Bygglov och rivningslov

Utgångspunkten i lagstiftningen är att *bygglov* krävs för nybyggnad och tillbyggnad. Dessutom måste man ansöka om bygglov om en byggnad ändras på ett sådant sätt att den ”tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål” än tidigare. Att ändra en byggnad så att den inrymmer en ny bostad eller lokal kan också kräva bygglov. Om byggnaden ligger inom en detaljplan, kan även byte av fasadfärg och liknande falla under bygglovsplikten.

På begäran från sökanden ska byggnadsnämnden ge *förhandsbesked* till bygglov, en sorts principbeslut om en byggnad kan tillåtas på platsen. Ett sådant besked är bindande för kommunen och gäller i 2 år från det att det vinner laga kraft.

Undantag från bygglovsplikten görs bland annat för uppförande av ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan. En lantbrukare som behöver en ny bostadsfastighet måste ha bygglov för det nya huset, men inte för den nya maskinhallen eller ladugården.

Undantag gäller även för vissa komplementbyggnader, i dagligt tal kallade Friggebodar eller Attefallshus. Kommunerna har även vissa möjligheter att genom detaljplan ta bort bygglovsplikten för vissa byggnader, och för andra kan kommunen införa bygglovsplikt. En kommun kan t.ex. införa bygglovsplikt för anordnande eller ändring av en grundvattentäkt.

Om bygglovsansökan avser byggnader inom ett område med detaljplan, ska ansökan bedömas utifrån detaljplanen. Om ansökan avser byggnation utanför detaljplanelagt område, ska ansökan bedömas direkt utifrån de allmänna och enskilda intressena som anges i plan- och bygglagens 2 kap. samt utifrån översiktsplanen. Eftersom översiktsplanen inte är rättsligt bindande måste inte bygglovet följa översiktsplanen, men planen har ändå i praktiken stor betydelse.

Bestämmelserna om strandskydd, som finns i 7 kap. miljöbalken, styr möjligheterna att ge bygglov. Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vid vattendrag, ofta även mycket små sådana. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet omfattar ett område på land och ut i vattenområdet ut till 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, men kan av länsstyrelsen, i enskilda fall utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Strandskyddet förhindrar att vissa åtgärder kommer till stånd, t.ex. får inte inom sådana områden nya byggnader uppföras, byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Det hindrar också att sådana åtgärder utförs som kanske inte verkar hindrande för den allemansrättsliga tillgången till stranden, men som riskerar att skada växt och djurlivet i strandzonen.

Under vissa förutsättningar kan strandskyddet upphävas, och det finns möjligheter att söka dispens från kommunen. Därutöver föreligger vissa generella undantag från

40. Exempel på sådana åtgärder är ändring av byggnaders konstruktion eller planlösning och installation av eller ändring av tekniska installationer i byggnader.
41. PBL 9 kap. 2 §
42. PBL 9 kap 17 och 18 §§.
43. PBL 9 kap. 3 §
44. I vissa län är strandskyddet vid småsjöar och små vattendrag upphävt.

strandskyddet, t.ex. för uppförande av byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. En lantbrukare kan således, utan bygglovskrav och utan hänsyn till strandskyddet i vissa fall uppföra ekonomibyggnader.

Inom detaljplanelagt område krävs rivningslov för att få riva byggnader. Undantag kan göras i planen, och utanför detaljplanelagt område kan rivningslov införas genom områdesbestämmelser.

Tidigare fanns en lag om tekniska krav på byggnadsverk, men i och med 2011 års lagreform upphävdes den lagen och vissa av bestämmelserna flyttades in i plan- och bygglagen. I 8 kap. plan- och bygglagen finns vissa grundläggande tekniska egenskapskrav som ställs på byggnadsverken, t.ex. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön, skydd mot buller, energihushållning och värmeisolering tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmågas samt hushållning med vatten och avfall. Mer detaljerade tekniska krav finns numera också i plan- och byggförordningen samt i Boverkets byggregler, BBR.

5.3 Marklov

Marklov krävs, inom detaljplanelagt område, för schaktningsarbeten eller fyllning som avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats. Detta krav kan tas bort genom detaljplan. I detaljplan kan kommunen också föreskriva marklovsplikt för trädfällning och skogsplantering.

När det gäller områden utanför detaljplanelagt område krävs marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde, samt om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att det krävs sådant marklov i området.

När det gäller avverkning av träd eller schaktning och liknande aktiviteter kan det alltså finnas anledning att undersöka om det krävs marklov, eller att man under detaljplaneprocessen ska bevaka denna fråga.

6. Överklagande

6.1 Introduktion

Att ha grepp om överklagandeprocessen är viktigt. Det tjänar inget till att överklaga ett beslut som inte kan överklagas, eller där man själv inte har rätt att överklaga. I stora drag gäller följande:

- *Översiktsplan:* kan överklagas av alla kommunmedlemmar genom laglighetsprövning.
- *Detaljplaner:* kan överklagas av miljöorganisationer (men det finns många hinder på vägen) och berörda sakägare (framförallt grannar) genom förvaltningsbesvär. Beslut om upphävande av strandskydd i detaljplan kan alltid överklagas av miljöorganisationer.
- *Bygglov* och andra lov: kan överklagas av berörda sakägare (framförallt grannar), men inte miljöorganisationer.[45]

Det är också helt avgörande att man överklagar inom tidsfristen, tre veckor.

Bestämmelserna om överklagande i plan- och bygglagen finns samlade i dess 13 kapitel, men för att få ett helhetsgrepp om systemet måste man också ha kännedom om vissa bestämmelser i såväl kommunallagen, KL (1991:900), i förvaltningslagen, FL (1986:223) som i 16 kapitlet miljöbalken. Medan vissa beslut enligt plan- och bygglagen ska överklagas genom förvaltningslagens bestämmelser om förvaltningsbesvär, ska andra överklagas genom kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.

Ytterligare ett rättsmedel som kan stå till buds är att med stöd av lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen), hos Högsta förvaltningsdomstolen begära rättsprövning. Detta är dock strikt talat inget överklagande, utan utgör en egen juridisk figur.

6.2 Överklagande genom laglighetsprövning

Laglighetsprövning är den term som används för de överklaganden som regleras genom 10 kap. kommunallagen. Tidigare användes termen ”kommunalbesvär”. De beslut som överklagas genom denna ordning överklagas till förvaltningsrätterna (domstolar runt om i landet, som tidigare kallades länsrätter).

Enligt plan- och bygglagen ska följande beslut enligt plan- och bygglagen överklagas genom laglighetsprövning: [46]

- Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
- Kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
- Kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Alla medlemmar i kommunen har rätt att överklaga genom laglighetsprövning, vilket inbegriper alla som är skrivna i kommunen, äger mark och alla som betalar skatt till kommunen. Detta betyder t.ex. att den som bor permanent i en kommun och samtidigt äger en fastighet i en annan kommun, har rätt att överklaga beslut genom laglighetsprövning i båda kommunerna. Det är endast detta som krävs för att få överklaga. Man behöver inte visa att man berörs av det aktuella beslutet på det sätt som gäller för förvaltningsbesvär (se mer om detta nedan). Eftersom det inte finns några speciella regler som ger ideella föreningar rätt att överklaga genom laglighetsprövning, är det viktigt att föreningen istället finner en medborgare i den aktuella kommunen som är beredd att ställa upp som klaganden och med en underskrift.

När domstolen hanterar en laglighetsprövning, har den endast två alternativ: Om överklagandet avslås, står sig beslutet, om det inte överklagas till nästa instans. Om domstolen bifaller överklagandet ska beslutet upphävas i sin helhet, vilket betyder att förvaltningsrätten inte kan ändra eller skriva om beslutet. Detta kallas för att processen är ”kassatorisk”. Som visas nedan är detta en väsentlig skillnad

45. Det kan dock vara så att miljöorganisationer kan överklaga bygglov som innebär störningar för djur- och växter som skyddas av EU:s - fågeldirektiv och art- och habitatdirektiv, till exempel ett nybygge som skulle innebära att örnbon måste avverkas eller att vattensamlingar med större vattensalamander förstörs.

46. Plus en del beslut om fastighetsägares kostnader, taxor och regionplaner, se vidare PBL 13 kap. 1 §.

mot hanteringen av förvaltningsbesvär, där den överprövande instansen får ersätta det överklagade beslutet med ett nytt i de delar det inte håller.

Vid en laglighetsprövning kan man som klagande inte anföra (grunda sitt överklagande på) vilka grunder som helst, utan det är uteslutande sådana grunder som är av mer formell karaktär som kan anföras. Vilka dessa grunder är preciseras genom 10 kap. 8 § KL:

Ett överklagat beslut skall upphävas, om:

- det inte har tillkommit i laga ordning,
- beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
- det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
- beslutet strider mot lag eller annan författning.

Ett överklagande genom laglighetsprövning ska vara skriftligt, och det ska sändas direkt till förvaltningsrätten dit det måste ha inkommit inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet är justerat. Det är brukligt att den klagande, för att vinna tid, inom tre-veckors fristen skriver samman ett kortfattat överklagande (ett ”blankt överklagande”) och att man i skriften ber om mer tid för att få utveckla sina grunder. Detta kallas att be om anstånd. Viktigt är dock att man vid överklagande genom laglighetsprövning redan i det första överklagandet, eller i vart fall inom tre-veckors fristen, både får med alla yrkanden (krav på vad man vill att domstolen ska göra, som t.ex. att ”upphäva” beslutet) och alla de omständigheter som man vill lägga till grund för överklagandet. Omständigheter som inkommer till domstolen först efter denna tid kommer för sent, och får inte tas med i domstolens bedömning av målet.

6.3 Överklagande genom förvaltningsbesvär

När det gäller beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda är det förvaltningsbesvär som är den korrekta formen för överklagande. De grundläggande bestämmelserna om detta finns främst i 22-25 § § förvaltningslagen. Eftersom förvaltningslagen är vad som kallas subsidiär, gäller den endast i de fall det inte finns specialbestämmelser i andra författningar, så som i plan- och bygglagen.

Vilka beslut i plan- och bygglagen som ska överklagas genom förvaltningsbesvär är ”negativt bestämt”, d.v.s. lagstiftaren anger i plan- och bygglagen 13 kap. 1 § vilka beslut som överklagas genom laglighetsprövning och i 13 kap. 2 § anger man vilka beslut enligt plan- och bygglagen som inte alls kan överklagas. I kapitlets 3 § anges sedan att: ”Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 § § får överklagas hos länsstyrelsen.” Det är dessa som överklagas genom förvaltningsbesvär.

Huvudregeln när det gäller förvaltningsbesvär, är att den överprövande myndigheten inte endast ska upphäva underinstansens beslut, utan även sätta ett nytt beslut istället för det upphävda. Denna huvudregel frångås dock när det gäller beslut om att anta detaljplaner och områdesbestämmelser, då även dessa beslut är kassatoriska (detta begrepp har förklarats ovan). Länsstyrelsen kan alltså endast fastställa eller upphäva det överklagade detaljplanebeslutet, inte ändra det.

För att få överklaga genom förvaltningsbesvär, ställer förvaltningslagen upp följande kriterier:

”Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.”

Beslutet ska således beröra den klagande, det får inte vara ett alltigenom gynnande beslut och det ska kunna överklagas.

Den första frågan är om beslutet ”berör” den som vill överklaga. När det gäller beslut enligt miljöbalken anses i princip alla som träffas av en störning (t.ex. buller med viss intensitet) ha rätt att överklaga, vilket betyder att personer som bor långt bort från störningskällan *kan* ha rätt att överklaga. Beslut enligt plan- och bygglagen har dock en mycket snävare krets sakägare än vad som gäller enligt miljöbalken.

När det gäller detaljplanebeslut ska man för att få överklaga, i princip bo i planområdet eller äga en fastighet som direkt gränsar till planområdet. När det gäller bygglov ska man bo med omedelbar gräns till den fastighet det berör för att kunna överklaga. Det finns exempel på att man fått klaga även om man bor lite längre bort, men ändå anses vara direkt berörd av planen eller bygglovet.[47] Att den som vill överklaga måste anses ”beröras” av beslutet, betyder att den klagande ska kunna anföra ett enskilt intresse som kommer att påverkas.[48] Har man endast allmänna intressen som grund för överklagandet, så som att kommunen vill ta i anspråk ett område som man brukar utnyttja med stöd av allemansrätten, så ger inte detta någon rätt att överklaga inte heller intresset av att skydda en skyddad art i ett parklandskap som inte direkt gränsar till min fastighet. Tidigare har gällt att den som har ett eller flera enskilda intressen som grund för sitt överklagande, även kan ”koppla på” allmänna intressen som blir berörda. Efter några omdiskuterade avgöranden av Mark- och miljööverdomstolen är detta dock (dessvärre) inte längre självklart.[49]

I vissa fall kan ett intresse anses vara både enskilt och allmänt, t.ex. vid risk för att miljökvalitetsnormer för luft inte kan hållas, buller torde vara ett annat exempel. Bor jag vid den gata där en miljökvalitetsnorm kan komma att överskridas drabbas ju jag direkt av den dåliga luften. Det finns fler exempel.

Enligt dessa grundbestämmelser kan inte en ideell förening överklaga vissa beslut enligt plan- och bygglagen, om inte den aktuella föreningen skulle råka vara sakägare enligt ovan (föreningen kanske äger en fastighet, granne med det störda området, som kommer att påverkas negativt). I plan- och bygglagen finns dock specialbestämmelser som medför att vissa föreningar under särskilda omständigheter kan överklaga. Dessa bestämmelser i plan- och bygglagen hänvisar till bestämmelser i 16 kap. miljöbalken.

I 13 kap. 12 § plan- och bygglagen står att:
En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § denna lag.
I miljöbalkens 16 kap. 13 § står att de föreningar som får överklaga är ideella föreningar eller en annan juridisk person som:

- har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
- inte är vinstdrivande,
- har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år,
- har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Såväl Naturskyddsföreningen ”riks” omfattas av dessa bestämmelser, liksom länsförbund och lokala kretsar. Detta är en ändring mot vad som ursprungligen gällde när miljöbalken trädde i kraft, då bl.a. medlemskravet var 2000 personer. Domstolarna kräver ofta att man lämnar in stadgar, medlemsutdrag och dokument som visar att man funnits i mer än tre år (till exempel verksamhetsberättelser) som bevis för att föreningen uppfyller dessa kriterier. Dessutom vill de ofta ha protokollsutdrag som visar att den som skrivit under överklagandet har rätt att företräda föreningen.

Föreningar har emellertid inte rätt att överklaga alla tänkbara beslut enligt plan- och bygglagen, utan endast en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om detta beslut kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och området ska tas i anspråk för (det är samma

47. Se t.ex. MMÖD:s mål P 8828-13 när en granne hade rätt att överklaga ett bygglovsbeslut p.g.a. försämrad havsutsikt. Grannen var inte rågranne, men det var ett relativt kort avstånd mellan fastigheterna som skiljdes åt av ett obebyggt område.
48. Se skillnaden mellan "enskilda" och "allmänna" intressen i faktarutan i inledningen till skriften.
49. Mål MMÖD P 11296-12 samt P 2324-13. I mål P 1483-13 dömde dock mark- och miljödomstolen i strid mot dessa två avgöranden. När detta skrivs har slutligt avgörande ännu inte meddelats. Se en utförlig analys av dessa mål av Jan Darpö, professor i miljörätt. www.jandarpo.se

återkommande lista vi sett förut i denna skrift):

- industriändamål,
- ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
- en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
- en hamn för fritidsbåtar,
- ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
- en permanent campingplats,
- en nöjespark, eller
- en djurpark,
- en spårväg, eller
- en tunnelbana.

Det måste dessutom vara fråga om att verksamheten som har ”betydande miljöpåverkan” (se faktarutan om detta under avsnitt 4.3). Om det rör sig om en detaljplan om till exempel ett nytt stadshus med en parkering till, så kan alltså parkeringen innebära en öppning för överklagande – men man måste dessvärre visa att själva parkeringen har påtaglig miljöpåverkan (till exempel genom att den ska placeras på en plats med rödlistade växter).

Här gäller det att studera dokumenten noga, för att själv kunna bilda sig en uppfattning av om planen i fråga faller in under dessa bestämmelser. Det är inte säkert att den bedömning kommunen gjort stämmer med verkligheten.

Därutöver omfattar klagorätten för miljöorganisationer enligt 13 kap. 13 § (se även 4 kap. 17 § PBL) plan- och bygglagen även ett kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om strandskyddet inskränks behöver man inte visa att det rör sig om betydande miljöpåverkan, och inte heller att det är frågan om industriändamål eller någon annan verksamhet på listan ovan.

De föreningar som har rätt att överklaga, kan klaga både med enskilda och med allmänna intressen som grund. Det behöver således inte finnas något enskilt intresse som öppnar dörren för att klaga med hänsyn till ett allmänt intresse. [50]

När det gäller möjligheten att överklaga beslut som avser antagande, ändring eller upphävande av detaljplan eller områdesbestämmelser, så får dessa överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Bestämmelsen finns i plan- och bygglagen 13 kap. 11 § . Detta är mycket viktigt att komma ihåg, om man har missat att skriftligen senast under granskningstiden att framföra sina synpunkter på planen förlorar man nämligen möjlighet att överklaga.

När kommunen har fattat beslut om att anta en detaljplan ska protokollet justeras (skrivas under) och sedan ska det sättas upp på kommunens anslagstavla.[51] Senast dagen efter det att beslutet har tillkännagivits på anslagstavlan, ska det sändas ut (postas) till kända sakägare, d.v.s. de som har rätt att överklaga, samt till dem som skriftligen yttrade sig över planförslaget. Man har sedan tre veckor på sig att överklaga, räknat från den dag då protokollet tillkännagavs på anslagstavlan.[52] Detta undantag från förvaltningslagens allmänna bestämmelser om att överklaga är lurigt, och erfarenheten är dessvärre ännu så länge att vissa kommuner inte sänder ut beslutet utan endast får upp det på anslagstavlan, vilket naturligtvis inte är förenligt med PBL. Den som av denna anledning missar överklagandetiden kan begära det som på juridiska kallas för ”återställande av försutten tid”, d.v.s. man ber om ytterligare tid därför att kommunen inte gjort vad den ska. Begäran om återställande av försutten tid görs i detta fall hos Mark- och miljööverdomstolen. Utgångspunkten ska naturligtvis vara att kommunerna följer lagen, och ser man att kommunen systema-

50. Jan Darpö understryker att Miljöorganisationernas klagorätt i PBL kommer att vidgas till följd av det pågående arbetet på EU-nivå med att tydligare implementera artikel 9.3 i Århuskonventionen i EU lagstiftningen. Därmed får vi betydligt fler situationer då organisationerna företräder allmänna intressen och uppdelningen mellan enskilt och allmänt blir än svårare att hantera inom ramen för överprövningen av en detaljplan.

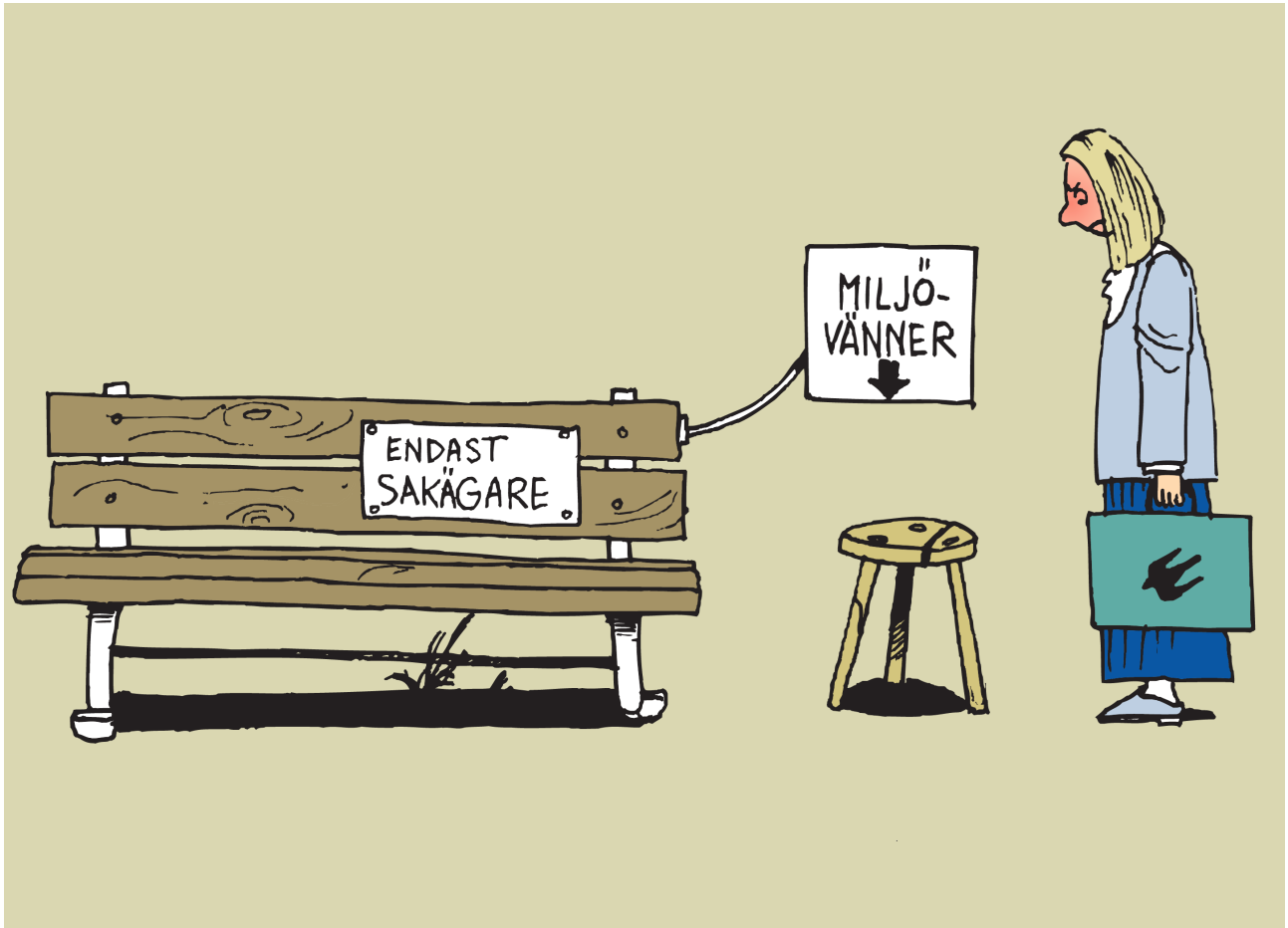
51. Dessa regler finns i 5 kap. 29 – 30 § § PBL.

52. Se 13 kap. 16 § PBL.

tiskt hanterar planärenden på detta sätt är det nog dags att kontakta JO.

6.4 Beslut som inte kan överklagas

Inte alla beslut som fattas med stöd av plan- och bygglagen kan överklagas. I 13 kap. 2 § räknas bland annat beslut om att avbryta detaljplanearbete, beslut om planbesked och frågor som redan är avgjorda. Ett överklagande av ett bygglov om en sak som tillåtits i detaljplanen kan alltså avvisas.



7. Plan- och bygglagens förhållande till miljöbalken

7.1 Introduktion

Den ursprungliga plan- och bygglagen trädde i kraft i slutet av 1980-talet, och när miljöbalken sedan togs fram, framfördes under remisstiden från många håll starka önskemål om att plan- och bygglagen skulle inarbetas som en del i en ny (plan-) och miljöbalk. Så blev nu inte fallet, men dessa båda författningar har ändå ett mycket nära förhållande med varandra. Detta har sedan stärkts, inte minst genom 2011 års reform då bland annat mark- och miljödomstolarna blev en gemensam domstolslinje för ärenden enligt både plan- och bygglag och miljöbalk.

Utgångspunkten för miljöbalkens förhållande till andra lagar är att denna gäller parallellt med andra lagar, vilket i praktiken innebär att det är den författning som ställer de strängaste kraven som kommer att avgöra om en viss verksamhet får etableras eller bedrivas. Ett exempel är att en verksamhet som kräver bygglov enligt plan- och bygglagen och som samtidigt ska följa miljöbalken (med eller utan ett tillståndskrav i miljöbalken), måste klara båda dessa prövningar för att få etableras.

I båda dessa lagar finns dock vissa bestämmelser som mer tydligt anger förhållandet mellan dessa författningar, och det är dessa som här kommer att lyftas fram.

7.2 Hänvisningar i miljöbalken till plan- och bygglagen

I miljöbalken finns några få hänvisningar till plan- och bygglagen. Den kanske viktigaste i det här sammanhanget finns i 2 kap. 6 § 3 st miljöbalken. Innebörden av denna bestämmelse är att ett tillstånd enligt miljöbalken inte får ges i strid mot vad som regleras i en detaljplan eller en områdesbestämmelse enligt plan- och bygglagen. Vissa mindre avvikelser, som inte kommer att strida mot planens syfte kan dock godtas. Ett exempel: i ett område som har detaljplanelagts för bostadsbebyggelse får, mot bakgrund av denna bestämmelse, mark-och miljödomstol inte bevilja tillstånd till en industriell verksamhet. Samma förhållande gäller vid beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat.

En annan hänvisning i plan- och bygglagen till miljöbalken, innebär att länsstyrelsen under vissa förutsättningar kan upphäva strandskydd inom ett detaljplanelagt område, och enligt samma kapitel i miljöbalken ska kommunens översiktsplan utnyttjas som vägledning vid bedömningen av om ett område ska anses utgöra ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område) och där strandskyddet alltså då kan upphävas för vissa ändamål (se ovan i kapitlet om översiktsplan).

7.3 Hänvisningar i plan- och bygglagen till miljöbalken

Hänvisningarna från plan- och bygglagen till miljöbalken är desto fler. De hänvisningar som finns innebär att vissa bestämmelser i miljöbalken ska ”lyftas in” i plan- och bygglagen. Delar av miljöbalken ska således tillämpas av myndigheter och domstolar under plan- och bygglagen. Därtill ska t.ex. detaljplaneförslag eller bygglovsärenden remitteras till den kommunala miljönämnden. När miljönämnden besvarar dessa remisser som grundas på en tillämpning av plan- och bygglagen, ska dock miljönämnden svara utifrån sitt myndighetsansvar under miljöbalken.

Vid planläggning och vid beslut om lov eller förhandsbesked ska hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken tillämpas, och *riksintressen* enligt dessa kapitel ska redovisas i översiktsplanen. Ett av syftena med områdesbestämmelserna är att tillgodose 3-4 kapitlens riksintressen. Länsstyrelsen kan enligt 10 kap. 11 § plan- och bygglagen ingripa mot en kommuns beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser, som inte tillgodoser riksintressen enligt 3-4 kap. I målet P 433-13 fastställde Mark- och miljööverdomstolen ett kommunalt beslut om att inte ge förhandsbesked till en fritidsfastighet på Gotland, med hänsyn till att beslutet stred mot 4 kap. 4 § miljöbalken.

I målet P 2324-13 (detaljplan för ny marina i Nynäshamn)

skriver Mark- och miljööverdomstolen att om länsstyrelsen inom ramen för sin prövning enligt nuvarande 11 kap. 10 § har prövat om en detaljplan strider mot 3-4 kap. miljöbalken, så blir det en mycket begränsad prövning om enskilda hävdar att planen strider mot dessa kapitel. En prövning av ett överklagande som berör sådana allmänna intressen som bevakas av länsstyrelsen enligt 11 kap. kan därför enligt domstolen i regel bara avse om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart, vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen medför att planen för berörda inte blir acceptabel.

Vid planläggning och i andra ärenden enligt plan- och bygglagen ska miljökvalitetsnormerna enligt miljöbalkens regelsystem följas. Detta gäller såväl vid detaljplanearbetet, områdesbestämmelserna och översiktsplanen. En detaljplan får inte antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljökvalitetsnorm överträds. I målet P 6594-12 (detaljplan för utbyggnad Kvarnholmsförbindelsen, Nacka kommun) ansågs miljökvalitetsnormer för partiklar (PM10) inte komma att överskridas.

En detaljplan som skapar möjligheter att höja befintliga hus vid en hårt trafikerad gata, eller som ger möjlighet till nya byggnader kan leda till att gaturummet blir trängre vilket kan leda till att trafikrelaterade luftföroreningar stannar kvar längre i luftmassan. Utan att biltrafiken ökar kan därför ändå en luftkvalitetsnorm komma att överskridas om planen förverkligas. En sådan plan får i princip inte antas, och gör kommunen det ändå kan länsstyrelsen komma att ingripa mot kommunens planbeslut med stöd av 10 kap. 11 § plan- och bygglagen.

Därutöver ska i vissa fall miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas i planmål, och genom detaljplaneprocessen kan strandskyddet under vissa förutsättningar upphävas. Dessa frågor behandlas på annat ställe i denna skrift.

I miljöbalkens 7 kap. 28a § finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder inom områden som är förklarat som ett särskilt skyddsområde (grundat på EU:s fågelskyddsdirektiv) eller som ett särskilt bevarandeområde (grundat på EU:s livsmiljödirektiv). I ett rättsfall från 2012 (P 1440-02) skriver Mark- och miljööverdomstolen att även om det inte finns något uttryckligt formellt krav i plan- och bygglagen på att eventuella tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller behövliga dispenser enligt artskyddsförordningen ska ha inhämtats innan beslut om en detaljplan fattas förutsätter ett effektivt förfarande i situationer som rör särskilda skydds- eller bevarandeområden att underlaget i ett planärende på ett fullgott sätt belyser dessa aspekter och bedömer de planerade åtgärdernas inverkan på miljön. Om frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller en prövning enligt artskyddsförordningen tas upp först sedan övriga prövningar slutförts finns enligt domstolen en risk för att någon verklig prövning i dessa delar inte kommer till stånd.

Mark- och miljööverdomstolen anser i målet att det redan i detaljplaneprocessen tydligt bör klargöras om det föreligger ett behov av en samrådsprocess enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att utreda om ett tillstånd avseende ett särskilt skydds- eller bevarandeområde behövs samt om en prövning enligt artskyddsförordningen kan komma att krävas. Domstolen poängterar att prövningen av en detaljplan därför inte enbart göras utifrån plan- och bygglagens regelverk utan måste även ske i ljuset av miljöbalkens regler när särskilda skydds- eller bevarandeområden är berörda. Detta gäller såväl åtgärder som vidtas inom som utanför ett utpekat särskilt skydds- eller bevarandeområde. Domen är ett tydligt exempel på hur miljöbalken och plan- och bygglagen kan vara sammanvävda med varandra.

8. Ord på vägen

8.1 Introduktion

Att aktivt delta i en planprocess enligt plan- och bygglagen är också ett sätt att delta i det demokratiska spelet. Att känna till spelreglerna är då centralt.

Förmodligen har man större chans att lyckas i sin argumentation om denna framstår som välgrundad och vederhäftig, samt att man har förmåga att lyfta fram argument som är rättsligt relevanta. Man ska inte heller förringa betydelsen av att kunna ställa upp skrivelser som är pedagogiska och som i någon mån följer den accepterade mallen. Den så kallade hagelsvärmsmetoden, d.v.s. att skjuta av massor med argument samtidigt i hopp om att något skott ska träffa, kan dessvärre få motsatt verkan.

Samtidigt ska man inte dra sig för att delta i detta spel därför att man anser sig sakna utbildning eller tidigare erfarenheter. Ofta är det bättre att arbeta i grupp eftersom det ger större möjligheter att få sina argument och texter granskade och kritiserade av likasinnade. Det är bättre att få kritik av vänner än att motparten avfärdar texten på grund av att den är rörig.

8.2 Utgå från lagtexten

Vad är då viktigt att tänka på? Ett första råd kan vara att utgå från författningstexten, eftersom det ju är den som avgör t.ex. vad en plan ska innehålla, vilka allmänna och enskilda intressen som anses viktiga och hur planprocessen går till. Börja därför med att leta upp de relevanta bestämmelserna, och ta er tid att verkligen läsa igenom dem. Glöm inte att alltid arbeta med senaste upplagan av författningstexten. På www.notisum.se finns alla lagar och förordningar samlade på ett pedagogiskt sätt och med en bra layout.

Är ni osäkra på hur lagtexten ska tolkas, leta då upp de förarbeten som legat till grund för lagen. Det viktigaste förarbetet är regeringens proposition (propen). Förarbeten hittar ni på www.lagrummet.se.

Försök hitta litteratur, börja med att kika på Boverkets hemsida, www.boverket.se. Här finns en bra guide till plan och bygglagens olika delar i ”PBL kunskapsbanken”. Ett klassiskt verk är den s.k. kommentaren till Plan- och bygglagen, utgiven på Norstedts förlag. Även Naturvårdsverket har handböcker som kan vara av nytta, bland annat Strandskydd – en vägledning för planering och prövning som går att finna på www.naturvardsverket.se

Viss rättspraxis, d.v.s. viktiga avgöranden från domstolar och myndigheter, kan ni finna på www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp. På den webbplatsen ska alla viktiga avgöranden från de högsta instanserna läggas ut. Därutöver kan man hitta rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen på www.markochmiljooverdomstolen.se/Avgoranden-fran-Mark--och-miljooverdomstolen/. Mål enligt plan- och bygglagen är märkta med ett P först, och ett M står för mål enligt miljöbalken. Här läggs målen ut allt eftersom de har avgjorts.

8.3 Praktiska råd

Det är alltid bra att vara med så tidigt som möjligt i rättsprocessen. Håll utkik i dagstidningar efter kungörelser och information om t.ex. planändringar. De flesta kommuner lägger ut mycket dokumentation på sina webbplatser, och dra er inte för att kontakta kommunen via telefon eller e-post.

Om inte föreningen har möjlighet att själv överklaga ett beslut, försök då så tidigt som möjligt att finna någon sakägare som ni kan ”bistå”. Undersök om ni via medlemsregistret kan finna någon som är villig att ställa upp.

Se till att få skriftliga fullmakter, och se till att er ”huvudman” är och känner sig delaktig. När man agerar ombud, gör man det för dennes räkning, och det är viktigt att inte Naturskyddsföreningen utnyttjar personer utan att dessa vet om vad som gäller samt vilka frågor föreningen vill driva. Omvänt gäller naturligtvis att Naturskyddsföreningen inte ska driva mål som inte är förenliga med föreningens ändamål.

Det kan vara bra att veta att det inte är förenat med några

kostnader att driva mål enligt plan-och bygglagen. Inte i något fall riskerar den som förlorar ett mål att få betala motpartens eventuella domstolskostnader. Allt man riskerar är den egna tiden eller pengar man eventuellt betalar till sitt juridiska ombud.

Se till att komma med på kommunens lista över de som ska ha utskick som gäller samråd.

Var aktiva under granskningsfasen när det gäller detaljplaner. Missar ni att sända in skriftliga synpunkter under utställningstiden förlorar ni rätten att överklaga.

Håll tider. Sänder man in handlingar efter utsatt datum beaktas inte era synpunkter. Det är alltid avsändaren som ansvarar för att handlingen kommer in i rätt tid, oavsett om det är posten som krånglat eller er e-post server som legat nere. Ring gärna ett kontrollerande samtal till ”registratorn” dagen efter för att försäkra er om att er handling verkligen har registrerats in på myndigheten.

Har ni ont om tid, skriv ett s.k. blankt överklagande. Det innebär att man inom tidsfristen sänder in ett överklagande där man visserligen får med alla sina yrkanden, men där man begär mer tid (anstånd) med att utveckla grunderna. Detta är ett vanligt förfarande även bland yrkesfolk.

Lycka till med ert arbete!

Vad ska finnas med i ett överklagande?

- Överklaganden ska vara skriftliga och signerade, men det går bra att överklaga både via fax och via e-post om man har ont om tid. Om man använder fax eller e-post kan man nämna att man samma dag skickar en underskriven utskrift per post.
- De överklagandes namn och adress, gärna fastighetsbeteckning. (Detta är inte ett obligatoriskt krav, men kan rekommenderas eftersom det kan ha betydelse för om man har rätt att överklaga eller inte.)
- Har ni ombud eller är ni ombud? I så fall ska dennes namn och adressuppgifter med.
- Om man företräder någon person eller förening: en fullmakt, i original, egenhändigt underskriven av den person man företräder eller den som har rätt att teckna föreningens firma. (Det kan vara lämpligt att ha ytterligare en originalfullmakt hemma.
- Vilket beslut gäller det, diarienummer, datum då beslutet fattades och vilken myndighet eller domstol som har fattat beslutet.
- Kort vad beslutet handlar om (exempelvis "Beslut om antagande av detaljplan").
- Yrkande: Vad ni vill med ert överklagande? (exempelvis "Att detaljplanen ska upphävas"). Så kort som möjligt.
- Grunder: Vilka lagrum, rättsfall etc. ni stödjer ert överklagande på. Så kort som möjligt.
- Om det krävs prövningstillstånd måste ni "begära att Mark- och miljööverdomstolen ska meddela prövningstillstånd".
- Utveckling av er talan, det är under detta avsnitt som ni breder ut er och så tydligt som möjligt förklarar varför ni anser att er uppfattning är den riktiga.
- Överklagande enligt förvaltningslagen (förvaltningsbesvär) ska lämnas in till den myndighet som fattade beslutet.
- Överklagande enligt kommunallagen (laglighetsprövning) ska lämnas in till förvaltningsrätten.
- Kontrollera med registrator påföljande dag att ert överklagande har registrerats som en inkommen handling. Ta gärna en uppgift om vem som är handläggare och hur denna person kan nås.

Det här är en vägledning för den nya plan- och bygglagen som trädde i kraft i maj 2011, uppdaterad med de ändringar som trädde ikraft i januari 2015. Fokus ligger på kommunernas arbete med att utforma detaljplaner och översiktsplaner och de krav som ställs på miljökonsekvensbeskrivningar. Skriften riktar sig främst till de av Naturskyddsföreningens kretsar och länsförbund som har intresse av att delta och påverka vid den kommunala planeringen. Syftet är att gå igenom rättsreglerna på området, ge vägledning inför deltagande vid planprocesser och ge tips för sökning av information.

Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691
Stockholm. Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt. Föreningen har ca 221 000 medlemmar och finns i lokalföreningar och länsförbund över hela landet.

Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se

Bra Miljöval