

PBL och externhandel



Oscar Alarik



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

I. Förord	3
2. Sammanfattning.....	4
<i>Det första steget – omedelbara insatser.....</i>	<i>5</i>
<i>Det andra steget – en lagstiftning för hållbart planerande och byggande</i>	<i>5</i>
3. Bakgrund	7
3.1 Externhandel – ett växande problem	7
3.2 Plan- och bygglagen föråldrad på 15 år	8
3.3 Rättspolitiska utgångspunkter och skiljelinjer i rikspolitiken.....	8
3.4 Andra länders regleringar och initiativ	9
3.5 Varför har den nuvarande svenska regleringen misslyckats?	11
4. Steg ett – omedelbara insatser.....	12
4.1 Externhandel blir tillståndspliktig enligt miljöbalken	12
4.2 En särskild lag om moratorium för utbyggnad av externhandel.....	13
4.3 Länsstyrelsens roll förstärks.....	14
4.4 Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i PBL skärps	15
4.5 Miljöorganisationer får talerätt enligt PBL.....	17
5. Steg 2 – en lagstiftning för hållbart planerande och byggande.....	19
5.1 Ge miljön högre prioritet i avvägningsregeln mellan enskilda och allmänna intressen i PBL 1:5	19
5.2 Nya bindande rättsprinciper skrivs in i PBL.....	20
5.3 Miljökvalitetsmålen blir en del av planeringen.....	20
5.4 Handeln styrs bort från externa lägen.....	21
6. Referenser.....	24

1. FÖRORD

Ibland uppstår luckor mellan lagar. Det kan bero på en större kontraktion i lagstiftningsmassan, som den som skedde i samband med inträdet i EU. Men oftare uppstår sprickorna på grund av att något nytt uppstår och kullkastar den gamla ordningen. Framväxten av externhandeln – stora köpcentra utanför bostadsområdena – är ett sådant fenomen. För tio år sedan var det få som anade att externhandeln skulle expandera så fort, och att varken miljölagarna eller plan- och bygglagstiftningen skulle räcka till för att kontrollera utvecklingen.

Ännu färre hade väl kunnat tänka sig att omvandlingen av handeln skulle kunna bli ett miljöproblem; att fler och fler i praktiken blir tvungna att sätta sig bakom ratten för att köpa vanliga livsmedel. De som kan, vill säga. Många har inte tillgång till bil, och får problem när butikerna i bostadsområden och förortscentra slås ut till förmån för förväxta köpkomplex utmed infartsvägarna till städerna.

Rapporten nedan föreslår ett antal omedelbara insatser samt förslag på sikt till omfattande förändringar av plan- och bygglagen för att tydligare styra utvecklingen mot hållbar planering. Ett annat viktigt steg för hållbar planering är att skapa en skyldighet att direkt tillämpa miljöbalkens regler vid beslut enligt plan- och bygglagen. Då skulle i många fall handläggningstiden för olika projekt kunna kortas betydligt. Mot bakgrund av den starka ställning som nuvarande plan – och bygglag har, ser vi dock i dagsläget att ett sådant steg dels skulle vara svårt att genomföra, dels troligen skulle lida av genomförandebrister under lång tid framöver. En sådan ordning skulle också kräva att en materiell prövning av tillämpningen av miljöbalkens regler i plan- och bygglovsärenden blir garanterad åtminstone hela den krets som har talerätt enligt miljöbalken idag. Vilka lagändringar som skulle följa av ett sådant steg utvecklas inte djupare i rapporten.

Rapporten är en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna i en studie som utförts av juristen Oscar Alarik för Svenska Naturskyddsföreningen. Den är ett försök att överbygga de brister i lagstiftningen som blivit tydliga på grund av externhandeln.

Stockholm mars 2003



Mikael Karlsson,
ordförande,
Svenska Naturskyddsföreningen

2. SAMMANFATTNING

De senaste tio åren har en ny typ av storskalig handel vuxit sig så stor att man talar om en strukturomvandling. Små butiker nära bostadsområden slås ut av stormarknader, köpcentra och "outlets" vid motorlederna i städernas utkanter. De kallas med en gemensam benämning för "externhandel".

Svenska Naturskyddsföreningen fann i en undersökning att hela 59 kommuner planerar för ny externhandel, och statistiken talar för att vi bara sett början på en omvandlingsvåg som kommer att föra med sig mycket annat i sin väg.

Externhandeln medför att bilresorna ökar, eftersom handelns massiva marknadsföring lockar ut köpare på motorvägarna. Utslagningen av butikerna i förorter, småstadscentra och glesbygd är den kanske allvarligaste effekten av externhandeln – allt fler får det svårare att klara de dagliga inköpen utan bil. Bilen blir inte ett frivilligt val, utan ett tvång. Omvandlingsvågen i handeln har blivit en allvarlig motkraft till de nationella ansträngningarna att minska biltrafikens buller, resursförbrukning och utsläpp av klimatpåverkande och sjukdomsalstrande ämnen.

Vi är inte ensamma om den här utvecklingen, våra bekymmer har vi gemensamt med hela västvärlden. I många länder har man också reagerat. I våra grannländer har man i princip satt stopp för stora köpcentra utanför tätorterna. Norge förbjöd 1998 utbyggnaden under 5 år. Nederländerna har provat särskilda regler för att styra besöksintensiva företag till knytpunkter för kollektivtrafiken.

I Sverige har vi i stort sett inte gjort någonting. Tvärtom har debatten förts på den andra planhalvan; Konkurrensverket har fört ut uppgifter, som i media tolkats som att kommunernas motstånd mot externhandel leder till ökade matpriser. Debatten har alltmer kommit att handla om att vi behöver mer externhandel, och att de kommuner som försöker styra utvecklingen hindrar sina invånare från att kunna köpa billiga dagligvaror. Men om man läser konkurrensverkets rapport – som media och verket själva hänvisar till – visar det sig att påståendena vilar på en osäker faktagrund. I rapporten finns inte någon statistik som visar på samband mellan höga matpriser och hinder för handel i detaljplaner.

Är det så att externhandel leder till billigare mat? Ingen vet riktigt, trots att det trummas ut som en sanning i media. Kanske är det så, men det finns uppgifter i Konkurrensverkets rapport som tyder på att lågprisbutikerna är viktigare än externhandeln för att driva ner matpriserna lokalt. Förmodligen beror Sveriges höga matpriser på långa transportsträckor – vi är ett glest befolkat land – och den närmast totala dominansen i Sverige av tre stora butikskedjor, snarare än antalet externa handelsetableringar.

Regering och riksdag har tyvärr tagit intryck av de tvärsäkra slutsatserna i Konkurrensverkets rapport, vilket märks i direktiven till den stora nya parlamentariska utredningen om en förnyelse av plan- och bygglagen.

Det är i plan- och bygglagen (PBL) som reglerna finns som styr planeringen av handeln och annat byggande. I PBL finns redan idag regler som kommunerna kan använda för att hindra etableringen av extern handel och styra handel till platser som är lättare att nå. Men de legala verktygen används

Externhandel. I den här rapporten har vi valt att definiera externhandel som detaljhandel över 1500 m² total våningsyta (BTA) som inte är bostadsorienterad och som är belägen utanför etablerade stadsdels- eller tätortscentrum. Med "bostadsorienterad" menas en affär som har den huvudsakliga kundkrets-

dessvärre inte fullt ut – ibland tävlar kommunerna snarare i vem som kan bry sig minst om att försöka styra handeln. Många kommuner är å andra sidan noga med att planera för en bra miljö, men kan finna sig spelade ut mot varandra av handelsintressen eller mindre nogräknade kommuner.

Eftersom kommunerna har den faktiska och formella makten över den fysiska planeringen, kan regering eller riksdag inte bara kommandera fram ett nytt förhållningssätt till externhandel. Istället måste någon form av ny lagstiftning till. Frågan är var i miljölagstiftningen ändringarna ska föras in.

Ett alternativ är de övergripande planinstrumenten översiktsplan och regionplan, som inte är bindande idag. Översiktsplanen skulle kunna bli bra verktyg i arbetet med att förverkliga miljökvalitetsmålen, och regionplaneorganen ett lämpligt forum att handlägga konfliktfyllda ärenden om externhandel. Men det framstår som politiskt osannolikt att dessa planformer skulle ges bindande verkan, och därför finns det en stor risk att en utvidgning av kommunernas region- och översiktsplanering inte leder till några miljöförbättringar att tala om. Det är till och med möjligt att en regional planering av handel skulle få negativa konsekvenser – som att mer handel placeras vid kommungränserna om kommunerna blir tvungna att kompromissa sig fram till lokaliseringen i regionplaneorganen. Därför är förslagen i den här rapporten framförallt inriktade på de andra, bindande, reglerna i PBL och Miljöbalken.

Plan- och bygglagens materiella bestämmelser skulle behöva förbättras på många punkter om lagen ska kunna förverkliga regeringsförklaringens "gröna folkhemsbygge". Som lagens miljöbestämmelser ser ut nu riskerar bygget att få en ganska dämpad färgton.

I rapporten beskrivs hur förändringar i svensk lagstiftning i ett **första steg** skulle kunna skrivas om för att möta strukturomvandlingen inom handeln, och i ett **andra steg** göra om plan- och bygglagen till ett verktyg för byggandet av ett hållbart samhälle.

Det första steget – omedelbara insatser

- **Externhandel blir tillståndspliktig enligt miljöbalken.** För att bygga eller bygga ut handel över 1500 m² bruttoarea måste man ansöka om tillstånd från länsstyrelsen. Externhandel klassificeras som en klass B-verksamhet i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
- **En särskild lag om moratorium för utbyggnad av externhandel** som stoppar utbyggnad under fem år införs omedelbart, för att ge tid till utvecklande av nya regler och regional samordning.
- **Länsstyrelsens roll förstärks.** Länsstyrelsens roll skärps till ett renodlat tillsynsansvar. När det gäller exempelvis handel och miljökvalitetsmålen efterlevnad får länsstyrelserna särskilda befogenheter att gripa in. Nya resurser tillförs för detta.
- **Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i PBL** skärps, vilket är ett måste för att Sverige ska genomföra MKB-direktivet och klara av det nya EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar i planer och program.
- **Miljöorganisationer får full talerätt enligt PBL.** Att miljöorganisationerna saknar talerätt leder till att en stor kunskap om lokala miljöförhållanden hålls utanför rättssystemet. En helt ny bestämmelse PBL 13:6 skrivs, där det ska stå att miljöorganisationer får överklaga samtliga beslut enligt lagen, om det inte finns ett uttryckligt undantag. Århuskonventionen kan också innebära att talerätten även bör utvidgas till en rätt att väcka talan för myndigheters underlåtenhet att följa lagen.

Det andra steget – en lagstiftning för hållbart planerande och byggande

- **Miljön prioriteras i PBL.** Miljön får högre prioritet i avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen enligt portalparagrafen PBL 1:5, genom att en skrivning om att "nyttan av en långsiktigt hållbar utveckling särskilt skall beaktas" skrivs in.
- **Nationella och lokala miljö kvalitetsmål förs in i plan- och bygglagens beslutsprocess,** genom att de blir en obligatorisk del av översiktsplanen, skrivs in i hänsynsreglerna i PBL 2:1 och genom att länsstyrelsen får en utvidgad rätt att ingripa när planer och bygglov motverkar antagna miljö kvalitetsmål i PBL 12:1.
- **Handeln styrs bort från externa lägen.** En ny lokaliseringsregel skrivs in i plan- och bygglagen 2:5, som innebär att detaljhandel över 1.500 m² styrs dit huvuddelen av kunderna kan ta sig utan bil. Samtidigt gör man det enklare för de kommuner som vill skriva in hinder för externhandel i detaljplaner.
- **Nya bindande rättsprinciper skrivs in i PBL,** motsvarande de allmänna hänsynsreglerna i Miljöbalken:
 - *Miljömålsprincipen.* Miljö kvalitetsmål ska ha ett bestämmande inflytande över planering på alla nivåer.
 - *Grönstrukturprincipen:* Ny bebyggelse får inte skära av förbindelselänkar mellan skyddade grönområden, som kan fungera som spridningsvägar för vilda djur och växter.
 - *Kompensationsregeln:* Intrång i naturområden och grönytor i tätort ska kompenseras inom tätorten; tätortsnära natur ska kompenseras inom samma avstånd från centrum. Riktmärket ska vara att den biologiska mångfalden inte ska förlora på affären.
 - *Närhetsprincipen:* Planering och lovgivning ska säkerställa att service, handel och kollektiva transporter styrs till de platser där många bor och arbetar. Gamla och mindre bemedlade ska inte genom planering berövas den service och tillgängliga butiker som behövs för det dagliga livet.
 - *Principen om gemenskapsintresse.* Natur av så stora värden att de är av europaintresse ska skyddas, även från yttre påverkan.

3. BAKGRUND

Stora butiker är för många av oss någonting positivt. En plats att veckohandla eller fylla på skafferiet med basvaror, eller kanske ett utflyktsmål på helgen. Stora affärer har kommit för att stanna. Men frågan är hur många vi ska ha, hur stora de ska vara och var de ska placeras. Vilka krav ska ställas på den som vill etablera ett butikskomplex som påverkar vårt resande och människors tillgänglighet till handel?

Handel hänger intimt samman med transporter. Handeln söker sig till ställen med goda kommunikationer. En gång i tiden byggdes städerna på platser dit folk kom föra att handla – vid åmynningar, där handelsleder korsades och så småningom vid järnvägsknutar. Men handeln bidrar också till att skapa ökade transportflöden och strukturerna för övrig bebyggelse. Därför kan man befara att den strukturomvandling som sker inom handeln idag, starkt kommer att påverka hur samhället ser ut imorgon.

Idag är bilen en viktig faktor som avgör var beslutsfattarna placerar ny handel. Om handeln ska växa fram på platser som är bra för miljön och tillgängliga även för dem som inte har bil, då krävs det någon form av styrning. Med en god planering kan vi slippa ökade utsläpp av klimatförstörande avgaser, buller och utarmade städer.

3.1 Externhandel – ett växande problem

Idag byggs många affärer för dagligvaror, livsmedel, husgeråd, fritidsartiklar och liknande i lägen utanför etablerade centrum av tätorter och bostadsområden. Detta kallas externhandel.

Svenska Naturskyddsföreningens fann i rapporten "Utbyggnadsplaner för externhandel i Sverige" att externhandeln har expanderat kraftigt de senaste åren och fortsätter göra det – 59 kommuner planerar för ny externhandel. Trycket på nyetableringar är mycket stort.¹

När externhandel byggs drabbas miljön. Externhandel har visat sig innebära att fler tar bilen till affären och att människor färdas längre. Människor som förr klarade sig alldeles utmärkt med att gå, åka buss, pendeltåg och cykla kan bli tvungna att skaffa bil för att handla. En studie av förändringar av handeln i sex kommuner före och efter att externa köpcentrum etablerades visade att inköpsresorna ökade med tre till elva gånger för den grupp som övergick till att handla i externhandeln. Storleken på ökningen varierade i de olika kommunerna beroende på olika lokala förutsättningar.²

I en studie av hushållens inköpsresor i samband med att externhandel byggdes ut i Linköping konstaterades att externhandeln tog en tredjedel av dagligvaruinköpen. Bilresorna för inköp av dagligvaror ökade som en följd av etableringen med 450 000 mil per år (50 procent) inom Linköpings tätortsbebyggelse.³

De långsiktiga dynamiska effekterna på och av bilberoendet är idag dåligt utredda, men det står klart att lokaliseringen av handeln påverkar samhällsutvecklingen på lång sikt. Mellan 1980 och 1999 minskade antalet livsmedelsaffärer med 20 procent, under 2001 försvann ytterligare tre

¹ Jens Forsmark, Utbyggnadsplaner för externhandel i Sverige, Svenska Naturskyddsföreningen 2002.

² Forsberg H, Hagson A, Tornberg J. Effekter av externa köpcentra. STACHT rapport 1994:1. Stads- och trafikplanering, arkitektur. Chalmers Tekniska Högskola. Göteborg.

³ Svensson, T. 1998. Dagligvaruhandelns strukturomvandling – Drivkrafter och konsekvenser för städernas utformning och miljö. Diss. Linköpings Universitet.

procent.⁴ Det växande avståndet till affärerna drabbar framförallt äldre, funktionshindrade, ungdomar och andra som av olika skäl inte har bil.

Att butikerna i centrum och bostadsområden försvinner och ersätts av stora handelskomplex utanför städerna, leder till att bilberoendet ökar. Trots renare bensin och bättre motorer ökar biltrafikens miljöbelastning i form av utsläpp av koldioxid, eftersom trafiken ökar i absoluta tal.⁵ Det är också en allmänt utbredd missuppfattning att biltrafikens miljöproblem enbart skulle gå att lösa genom att reducera avgaserna. Ökat bilberoende leder till ökade barriäreffekter från vägar, ökat buller, ökad energi- och resursförbrukning. Vägen av externhandel förstärker en utveckling som redan går åt fel håll.

Planeringen av handel är en nyckelfråga i stadsutvecklingen. Att hitta resurseffektiva former för städernas utveckling är viktigt i globalt perspektiv eftersom mänskligheten befinner sig mitt i en aldrig tidigare skådad omfattning av urbanisering.

Svenska Naturskyddsföreningen har beskrivit utvecklingen och effekterna av externhandel i två rapporter, "Stormarknaderna och miljön" av Per Elvingsson och "Utbyggnadsplaner för externhandel i Sverige" av Jens Forsmark. Rapporterna finns att hämta på Svenska Naturskyddsföreningens webbplats på Internet.⁶

3.2 Plan- och bygglagen föråldrad på 15 år

När en villaägare ska bygga en ny veranda så måste han ofta ansöka om bygglov från kommunen. Kommunen bestämmer om villaägaren ska få bygga utifrån reglerna i plan- och bygglagen, PBL. När någon vill bygga ut en stormarknad är det också kommunen och PBL som gäller, fast då räcker det oftast inte med ett bygglov. Kommunen måste upprätta en detaljplan för så stora projekt. I en detaljplan måste det finnas kartor och en handling med vilka bestämmelser som ska gälla inom området. Kommunen måste också kalla grannar till samråd om byggprojektet.

När PBL infördes 1988, var det meningen att detaljplaner skulle omfatta stora områden, som hela industriområden. Men idag gör kommunerna ofta små detaljplaner för enstaka projekt, vilket kan bli fragmentiserat.⁷ Det har inte blivit som man tänkt sig när man skrev lagen. Miljöbestämmelserna i PBL ser även de bra ut vid första anblicken, men när de används märks det snart att det är upp till den som tillämpar reglerna – oftast kommunen – att tolka dem fritt efter eget godtycke.

Först 2002 tillsatte regeringen en kommitté för en ordentlig utredning av PBL, med representanter för alla riksdagspartierna. Det var efter det att Riksdagens revisorer kritiserat de långa beslutstiderna i PBL-ärenden och påstått att fokuseringen på miljöfrågorna kan ha medfört att sociala hänsyn fått stå tillbaka. Revisorerna tyckte vidare att det skulle vara "oroande om en översyn av PBL ånyo i huvudsak fokuseras på miljöfrågorna".⁸ Det är nog riktigt att sociala hänsyn fått svagt gehör, men att det skulle bero på att de fått vika för miljöfrågorna är något som myndigheten gripit ur luften.

3.3 Rättspolitiska utgångspunkter och skiljelinjer i rikspolitiken

Det är tillåtet att bygga ut handelsanläggningar, även på platser som ligger långt från bostadsområden och kollektivtrafik. I Sverige är frågan om var livsmedelshandel ska ligga helt överlåten till kommunerna, i enlighet med principen om det kommunala planmonopolet.

⁴ Glesbygdverket 2001. Utvecklingen i gles- och landsbygder. Årsrapport 2001; Glesbygdverket 2002. Yttrande om handelsetableringar utanför tätorter. 2002 04 15.

⁵ Utsläpp till luft i Sverige SCB Rapport MI 18 SM 0201, 2002

⁶ www.snf.se/verksamhet/trafik/externhandel.htm

⁷ Boverket talar till och med om "lappverk av små detaljplaner" och att det "egentligen bara blir en dubblering av bygglovsprocessen" i ett PM inför en översyn av plan- och bygglagssystemet (2002).

⁸ Se Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 2001/02:RR8, sid. 5. Det är oklart vad revisorerna grundar sina slutsatser på, möjligen är det revisorernas enkät till länsstyrelserna som redovisade en övervikt till förmån för svarsalternativet "Med sammanslagna bygg- och miljönämnder har miljö mest att säga till om."

Det kommunala planmonopolet uttrycks i plan- och bygglagens första kapitel. Bestämmelsen säger att det "är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark- och vatten"⁹. Principen innebär att det är kommunen som bestämmer hur dess geografiska yta skall disponeras inom lagens gränser. Planmonopolet är en bärande tanke som domstolarna inte gärna avviker ifrån, utan att det finns någon lagregel som uttryckligen säger att kommunen har fel.

Miljöintresset innebär vissa inskränkningar i det kommunala planmonopolet. En kommun får till exempel inte utan vidare ge bygglov inom kustområden som listats som riksintresse för naturvården i miljöbalken. Naturreservat kan också vara ett hinder för kommunen, särskilt sådana som inrättats med stöd av EG-direktiv.

Konkurrensintresset innebär framförallt ett politiskt tryck på kommunen att tillåta nyetableringar av externhandel, som ett sätt att försöka pressa konsumentpriserna. I ett pressmeddelande från Konkurrensverket i oktober 2001 framhölls att hälften av fördyringen av svensk mat beror på bristande konkurrens. Konkurrensverket hävdade att kommunerna ofta hindrar nya aktörer att etablera sig på marknaden, och därmed begränsar livsmedelshandeln. När stormarknader eller lågsprisbutiker etablerar sig verkar matpriserna sjunka även i andra butiker på orten, menade Konkurrensverket, och insisterade på en ny regel i PBL om konkurrensintresset. Men om man granskar Konkurrensverkets underlagsrapport, finner man snart att man inte lyckats visa att handelsrestriktioner i detaljplaner leder till högre matpriser. I statistiken fann utredarna bara resultat som "skulle kunna tolkas som" att län med många detaljplaner med handelsrestriktioner också har mindre butiksytta per invånare, och ett "svagt negativt samband" mellan matpriser och andelen stormarknader och lågsprisbutiker. Mellan dessa två (statistiskt svaga) tendenser finns en klyfta man inte lyckades överbrygga i undersökningen.¹⁰ I vilket fall som helst är det inte alls visat att just lokaliseringen av ny handel skulle inverka på prisnivåerna.

Näringsfriheten är också ett intresse som påverkar beslutsfattandet, i första hand den politiska vägen. Den kan också finna en väg in i rättstillämpningen, om kommunen gjort sig skyldig till jäv eller brott mot objektivitetsplikten.

3.4 Andra länders regleringar och initiativ

Sverige är, som tidigare påpekats, inte ensam om de problem som strukturomvandlingen inom handeln för med sig. I många länder har man också agerat, genom att skärpa kraven.

Norge: Förbud mot stora externhandelsetableringar

1999 infördes ett etableringsstopp för externhandel över 3000 kvadratmeter utanför centrala delar av städer och tätorter.¹¹ Syftet var att stärka stads- och tätortscentra, hindra ökat bilberoendet och motverka försämrad tillgänglighet för dem som inte har tillgång till bil.

Förbudet infördes i form av en regeringsförordning som ska gälla under 5 år. Under denna tid får inte bygglov eller "rammetillatelse" utfärdas i strid mot lagen. Även planerna måste hålla sig till intentionerna i den nya lagen.

Efterhand har fylkeskommunerna (den regionala norska myndigheten) antagit nya "fylkesplaner" där regionala centra pekas ut med ett visst omland. Man har också avgränsat lokala centrum och centrum i tätorter. Principer för lokaliseringen av handeln har tagits fram. Vartefter regeringen godkänt de nya planerna, har stopplagen mot köpcentra upphävts för fylket ifråga.

⁹ PBL 1:2

¹⁰ Ett stickprov i statistiken visar att Västra Götalands län är ett av länen med billigast mat. Enligt Konkurrensverkets sätt att resonera borde det tvärtom vara dyrt; i Västra Götalands Län finns det exempellöst många kommuner som har använt möjligheten att förbjuda livsmedelshandel i detaljplaner. Här har stormarknaderna en marknadsandel något under genomsnittet i landet. Det rimmar illa med Konkurrensverkets slutsatser. En granskning av Konkurrensverkets skrift "Kan kommunerna pressa matpriserna?" (rapport 2001:4) finns i förstudien till denna rapport.

¹¹ Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Fastsatt ved kongelig resolusjon 08.01.1999.

Finland: Målstyrning genom planer

Samma år som Norge införde sitt förbud, antog den finska riksdagen skärpta regler för "hypermarketer". Bestämmelserna flöt därefter in i den nya markanvändnings- och bygglagen, som trädde i kraft år 2000. Reglerna innebär att butiker med över 2000 kvadratmeter våningsyta skall styras särskilt. Stormarknader ska vidare styras till centrum, med undantag för butiker med skrymmande varor. Man har inte infört något absolut förbud mot stormarknader utanför stadscentra, men särskilda villkor: Bygglov för stormarknader utanför ett "område avsett för centrumfunktioner" kan bara godkännas om det skrivits in i detaljplanen som ändamål. Vad som räknas som områden för centrumfunktioner bestäms av landskapsförbunden i särskilda landskapsplaner. Landskapsförbunden bildas av kommunerna.

Finland har i likhet med Danmark och Norge ett system av planer av olika dignitet, som skall uppfylla nationella mål. Miljöministeriet övervakar landskapsförbundens planer och har rätt att ingripa om de avviker från de nationella målen.¹²

Nederländernas ABC-modell

I Nederländerna har man använt mycket långtgående regleringar för att minska behovet av biltransporter och gynna etablering i centrum och bostadsområden. För besöksintensiva verksamheter som kontor och liknande infördes en s.k. ABC-lokaliseringspolicy redan 1989 för att begränsa trafiken genom att styra handeln till platser som köparna kunde nå utan bil.

Kärnan i reglerna är en klassificering av platser efter hur tillgängliga de är enligt en ABC-modell, där A-lägen är sådana som ligger nära kollektivtrafik, som centralstationer i städer. Platser som i stort sett bara går att nå per bil är C-lägen. R-lägen är sådana som är svåra att nå både med bil och kollektivtrafik. Klassificeringen av lägen kallas tillgänglighetsprofil. Också företagen delas in i A, B och C efter mängden anställda, besökare och beroendet av godstransporter – en rörlighetsprofil.

Målet är att passa ihop företagens profil med platsens, så att A-företag hamnar på A-lägen. Därför ska verksamheter som drar mycket besökare, placeras nära knutpunkter i kollektivtrafiknätet.¹³

		Tillgänglighet med kollektivtrafik	
		Bra	Dålig
Tillgänglighet med bil	Dålig	A-läge	R-läge
	Bra	B-läge	C-läge

Tabell 1. Tillgänglighetsprofiler enligt den nederländska ABC-lokaliseringspolicy. Efter Martens & Griethuysen 1999.

I det "Femte Nationella Policydokumentet", som efterträdde det fjärde, konstaterade den nederländska regeringen att ABC-modellen varit framgångsrik, framförallt för att den varit lättkommunicerad. Man pekade också på vissa problem, som hade att göra med bristen på A-lägen

¹² Miljödepartementen i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige: Planlægning for detailhandel i Norden, 2000

¹³ M.J.Martens and S.v.Griethuysen, The ABC location policy in the Netherlands, TNO Inro Research Report 3-9-99 / 8

och att det ibland är olämpligt att förlägga störande verksamhet till områden där många människor bor eller uppehåller sig.¹⁴

ABC-modellen är fortfarande ikraft i Nederländerna, men kommer att modifieras inom en snar framtid. Man kan delvis förstå problemen med att hitta lediga A-lägen när man betänker att Nederländerna har nästan tjugo gånger större befolkningstäthet än Sverige, och därför också är mycket tätare bebyggt.¹⁵

3.5 Varför har den nuvarande svenska regleringen misslyckats?

Genomgången av våra grannländers försök att styra in utvecklingen i konstruktiva banor, sätter ljuset på den svenska situationen. Den viktigaste lagen när det gäller externhandel är plan- och bygglagen.

Medan våra grannländer har infört hårda restriktioner, har vi i Sverige inte gjort mycket mer än att återinföra kommunernas rätt att förbjuda livsmedelshandel i detaljplaner. Det betyder visserligen att det idag existerar rättsliga medel för att hejda de värsta projekten, och styra handelns förnyelse på ett sätt som gynnar miljö och tillgänglighet. Många kommuner har också använt sig av möjligheten att styra. Ändå skenar utbyggnaden av externhandel.

Idag finns det en risk att de kommuner som agerat seriöst faktiskt missgynnas när mindre nogräknade grannkommuner tillåter miljöfarlig extern handel. Eftersom handeln med livsmedel visat sig vara nära nog ett nollsummespel, kan den seriösa kommunen förlora arbetsplatser och butiker när de bilburna innevånarna söker sig till externhandel i grannkommunerna.

Det har till och med förekommit att kommuner spelats ut mot varandra av handelsintressen, så att kommunerna försökt bjuda över varandra för att inte stå som den förlorande parten. I vissa fall har länsstyrelsen trätt in när detta inträffat, vilket de har rätt att göra när samordningen mellan kommunerna inte fungerat. Men det står ändå klart att det rättsliga systemet har sådana brister att det inte klarar av att kanalisera de kommersiella handelsintressena på ett bra sätt.

Ur ett rättsligt perspektiv finns det brister på flera nivåer. För det första är kravreglerna om miljöanpassning, butiksstruktur och trafik i den mån de finns, synnerligen vaga och mångtydiga. Det är särskilt allvarligt, eftersom man givit kommunerna full frihet att tolka dessa regler – till och med att tolka bort dem. När det händer, är det bara i ett mycket litet antal specialfall som myndigheterna får gripa in. Tillsynsreglerna fungerar nämligen dåligt, eftersom den myndighet som ska hålla uppsikt, länsstyrelsen, varit tvungen att skära ner kraftigt på antalet handläggare. En statlig utredning som utredde klimatfrågorna för några år sedan (SOU 2000:23) sammanfattade saken så här:

"Plan- och bygglagen kan idag, vid en godvillig tolkning, sägas stödja klimatfrågan och klimatpolitiken. Lagens ramkaraktär och uppenbara tolkningsutrymme för kommuner ger emellertid inte stöd för den långsiktiga klimatpolitiken."¹⁶

Sammanfattningsvis kan det sägas att nuvarande styrning av lokaliseringen av dagligvaruhandel bygger alltför mycket på frivillighet hos de beslutande myndigheterna. När det är ont om arbetstillfällen, matpriserna debatteras, och tillsynen skärs ner så ligger kortsiktiga beslut nära till hands. Kommunalråd vill hellre klippa invigningsband än avslå bygglov.

Då kan det vara på sin plats med tydligare och bättre regler. Vi har formulerat två visioner om förbättringar i lagstiftningen, ett första steg som måste genomföras omgående – och ett andra steg för att åstadkomma en plan- och bygglagstiftning som kan bli ett fungerande verktyg för miljöförbättringar istället för ett hinder.

¹⁴ Fifth National Policy Document on Spatial Planning, December 15th 2000

¹⁵ Sverige har en befolkningstäthet på 20 personer per kvadratkilometer, Nederländerna 383 personer på samma yta. Källa: Utrikespolitiska Institutets länderfakta 2002.

¹⁶ Förslag till svensk klimatstrategi (SOU 2000:23) sid. 285

4. STEG ETT – OMEDELBARA INSATSER

Eftersom kommunerna har den faktiska och formella makten över den fysiska planeringen, kan regering eller riksdag inte effektivt kommandera fram ett nytt förhållningssätt till externhandel på annat sätt än genom ny lagstiftning.

Det räcker dock inte med enstaka målstadganden såsom plan- och bygglagens skrivning om hållbar utveckling; störtfloden av externhandelsetableringar visar att det finns behov av att åtgärda grundläggande brister i lagstiftningen i både kravregler och genomföranderegler. Plan- och bygglagen klarar helt enkelt inte av att möta 2000-talets nya miljöproblem.

I detta kapitel presenteras därför några omedelbara insatser som behöver genomföras för att snabbt förbättra situationen. Först och främst bör regeringen omgående införa tillståndsplikt enligt miljöbalken på externhandel. Regeringen kan också på kort sikt föreslå riksdagen vissa mindre förändringar i plan- och bygglagen.

För att PBL ska bli miljölag behöver dock betydligt större förändringar genomföras, vilket vi återkommer till under avsnitt 5. På grund av den tid som lär krävas för att åtgärda dessa grundläggande problem i plan- och bygglagen behövs omgående en tillfällig lag om moratorium för utbyggnad av externhandel.

4.1 Externhandel blir tillståndspliktig enligt miljöbalken

Idag krävs det inte något tillstånd enligt miljöbalken för att bygga externhandel, trots att det behövs för anläggningar som ofta uppvisar betydligt mindre miljöpåverkan, t.ex. bagerier, stall och timmerupplag.¹⁷

Oavsett anledningen till att externhandeln lämnats oreglerad, finns det avsevärda fördelar med att införa en väl avgränsad tillståndsplikt. För det första förs besluten upp till en nivå som svarar mot externhandelns effekter; stora köpcentra får ofta konsekvenser för fler än en kommun. För det andra innebär tillståndprocessen att mer fakta och fler alternativ ska tas fram, vilket är extra viktigt när det gäller projekt som kan ha strukturell påverkan – som ändrade resmönster och utslagning av butiker i bostadsområden. För det tredje finns det större möjlighet att ta hänsyn till sakförhållanden och lämplighet i överinstanserna, än vad plan- och bygglagen medger idag.

Får regeringen göra externhandel tillståndspliktig?

Det har förts fram tankar om att det finns legala hinder för regeringen att föra in externhandel i listan på tillståndspliktiga verksamheter. I miljöbalken utvidgades regeringens bemyndigande i MB 9 kap. 6 § till att gälla "fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet". Det kan diskuteras om externhandel kan räknas till "miljöfarlig verksamhet". Utvidgningen av regeringens bemyndigande i MB talar dock för att även externhandel ligger inom regeringens kompetens, liksom det faktum att hamnar numera är tillståndspliktiga. Om hamnar, bagerier och stall kan räknas till "miljöfarlig verksamhet", så borde även externhandel kunna räknas dit.

Ett starkt talande argument för att externhandel tillhör kretsen av miljöfarlig verksamhet, är att "shoppingcentra" omfattas av EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar. Dessutom talar Artikel 2.1 i direktivet för att alla projekt som ska föregås av en MKB också ska tillståndsprövas.¹⁸

¹⁷ Se bilagan till Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

¹⁸ Rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 97/11/EG. Shoppingcentra finns nämnt i bilaga II, punkt 10 (b). I Artikel 2.1 samma direktiv

Att en stor del av miljöstörningarna vid externhandel sker utanför själva anläggningarna är inte något skäl att undanta externhandeln; så är ofta fallet även vid andra former av miljöfarlig verksamhet. Flygplatsernas största miljöpåverkan är tveklöst flygplanens buller och utsläpp, och flygplatser är tillståndspliktiga.¹⁹ Biltrafiken är på samma sätt en del av externhandels förutsättningar.

Tillståndsplikt och anmälningsplikt

De verksamheter som kräver tillstånd finns uppräknade i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet. Verksamheterna är uppdelade i A, B och C-verksamheter. De verksamheter som klassificerats som A-verksamheter förknippas med störst miljöfara och ska söka tillstånd i miljödomstol. B-klassade verksamheter söker tillstånd hos länsstyrelsen. C-verksamheterna behöver inte något tillstånd, men måste anmälas i förväg till kommunerna.

Butiker i externa lägen alstrar mycket trafik. Helst skulle man således knyta tillståndsplikten till handelns lokalisering. Det är möjligt att en sådan definition kommer att anses som ett alltför stort avsteg från hur förordningen är uppbyggd, men vi gör nedan ett försök att även få med läget i definitionen.

Vi bedömer att externhandel överstigande 1500 m² generellt innebär betydande inverkan på inköpsresorna, och därför bör föras till B-klassningen, så att det blir länsstyrelserna som prövar tillstånden som första instans.

4.2 En särskild lag om moratorium för utbyggnad av externhandel

Den snabba flodvågen av externhandelsetableringar som togs upp i bakgrundskapitlet, är anledningen till att det skulle behövas ett tillfälligt moratorium för utbyggnad av externhandel under fem år. En sådan lag har redan tidigare skisserats av Svenska Naturskyddsföreningen.²⁰ Under de år som moratoriet varar bör nya lagar och riktlinjer för planeringen tas fram som leder utvecklingen på en mer hållbar väg.

En moratorielag är givetvis ett synnerligen drastiskt medel att ta till, men lagstiftarens passivitet i frågan har gjort det nödvändigt. Tillfälliga stopplagar är inte ovanliga, några som ligger nära i tiden är stopplagarna mot utförsäljningen av allmännyttiga bostadsföretag²¹ och akutsjukhus.²² Längre tillbaka i tiden har vi stopplagen mot vissa skattedispositioner vid skalbolagsaffärer.

En proposition om moratorium mot externhandel

I motivet till lagen bör det slås fast att lagens förbud kan räknas som ett sådant "skäl av betydande vikt" som är förutsättning för att restriktioner mot handel ska få meddelas i detaljplan, enligt PBL 5:7, sista st. Annars kan det bli regelkollision.

I motiven bör också skrivas in att lagen bör följas genom att kommunerna använder möjligheten att införa bestämmelser om hinder för externhandel i detaljplaner, enligt PBL 5:7 punkt 3. Vidare ska det understrykas att detaljplanebestämmelser i strid med lagen är en grund för ogiltigförklarande av detaljplan.

Länsstyrelserna bör också tillföras extra medel för att kunna granska detaljplanebeslut under perioden, och göra kommuner uppmärksamma på eventuella överträdelser i samråden, uppgifter som närmare bör skrivas in i regleringsbrevet.

står det att 1. Member States shall adopt all measures necessary to ensure that, before consent is given, projects (...) are made subject to a requirement for development consent and an assessment". Notera "before consent is given".

¹⁹ När det gäller flygplatserna är det visserligen så att en mycket stor del av flygens ljud- och avgasemissioner sker vid start och landning. Dessutom förknippas flygplatser med problem som kommer av de avisningsmedel som hålls ut på flygplan och banor.

²⁰ Karolina Ardesjö: Skisser för reglering av externa köpcentra, Svenska Naturskyddsföreningen 2001.

²¹ Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag

²² Lag (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan

En moratorielag behöver innehålla följande typer av bestämmelser:

- **Syfte:** Genom lagen ska utbyggnaden av externhandel tillfälligt stoppas, för att ge tid till utvecklande av nya regler och regional samordning. Lagen inskränker rätten enligt PBL 5:29 för kommunfullmäktige eller den man uppdragit detta åt, att anta detaljplaner som möjliggör externhandel. Avsikten ska vara att hejda ogynnsam trafik- och bebyggelsestruktur som kan bidra till försämringar av service och motverka miljö kvalitetsmålen. Syftet är inte att hindra utbyggnad av annan handel.
- **Tillämpningsområde:** Sammanfaller med plan- och bygglagen.
- **Legaldefinition av externhandel:** Med externhandel avses detaljhandel över 1.500 m² total våningsyta (BTA) belägen utanför etablerade stadsdels- och tätortcentrum. Endast handelsetableringar som inte är bostadsorienterade räknas in.²³ Med detaljhandel avses dagligvaror inklusive livsmedel och sällanköpsvaror som kläder, husgeråd och fritidsartiklar). Lokaliseringar inom centrumlägen (se definition i avsnitt 4.1) omfattas ej. Butiker för försäljning av skrymmande varor omfattas inte heller, det vill säga butiker som säljer varor som bilar, båtar, möbler, och tyngre byggvaror.
- **Kravregler:** Detaljplaner och bygglov som möjliggör externhandel enligt lagens definition får ej antas. Även ändring av detaljplan eller bygglov för tillbyggnad av befintlig externhandel omfattas. Bygglov som grundas på detaljplanebeslut som antogs innan lagens ikraftträdande omfattas ej.
- **Överprövning:** Överklagande av detaljplanebeslut och bygglov som innehåller hinder mot externhandel görs enligt den ordning som stadgas i plan- och bygglagen.
- **Ikraftträdande och varaktighet:** Datum för ikraftträdande och upphörande.

4.3 Länsstyrelsens roll förstärks

Kontrollen över kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen sker främst på två sätt. Det första sättet är genom överklaganden från dem som besluten gått emot, det andra genom länsstyrelsens kontroll.

Före 1988 skulle alla detaljplaner fastställas av länsstyrelsen, innan de fick rättskraft. En detaljplan gällde alltså inte förrän länsstyrelsen givit sitt godkännande enligt den dåvarande byggnadslagen. När plan- och bygglagen infördes slopades fastställelseprövningen. Kommunens beslut om detaljplan ger rätt att bygga så fort planen fått laga kraft (vilket kan fördröjas av överklaganden).

När det gäller externhandelsetableringar, har en del kommuner inte levt upp till förväntningarna. Detta har skapat mellankommunala konflikter. I utredningen "Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL- området" som gjordes år 2002 på uppdrag av riksdagens bostadsutskott konstaterades att den mellankommunala samordningen i regel fungerar bra men att externa handelsanläggningar tydligt utmärker sig som ett område som skapar mellankommunala konflikter.²⁴ Man bör dock poängtera att stort antal kommuner varit föredömligt försiktiga med att tillåta etablering av detaljhandel i externa lägen. Men pressen mot dessa kommuner ökar.

Länsstyrelsen får renodlat tillsynsansvar

Enligt PBL 5:22 ska länsstyrelsen "verka för" att kommunen iakttar miljö kvalitetsnormer, riksintressen och samordnar sig med andra kommuner. Skrivningen bör skärpas till att länsstyrelsen "utövar tillsyn" istället för "verkar för", för att göra det klart att länsstyrelsen annars bör ingripa.

Listan med vad länsstyrelsen ska bevaka bör också utvidgas med miljö kvalitetsmål, trafikökningar, Natura 2000-områden och externhandel överstigande 1500 m² total våningsyta (BTA). Det behövs

²³ Med bostadsorienterad menas en affär som har den huvudsakliga kundkretsen inom gångavstånd.

²⁴ Roger Berggren, Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området, Uppföljningsrapport till riksdagens bostadsutskott, februari 2002.

också tillföras tillräckligt med resurser för att länsstyrelserna i praktiken ska kunna leva upp till sin nya roll.

Länsstyrelsens befogenheter idag

I ett litet uppräknat antal fall ska länsstyrelsen överpröva detaljplaner och områdesbestämmelser, och det är om planerna bryter mot ett riksintresse eller miljökvalitetsnormer i MB, om det förekommer samordningsproblem med grannkommunerna, eller fara för hälsan (PBL 12:1). Länsstyrelsen kan upphäva kommunens beslut, men inte ändra i det.

Nya grunder för länsstyrelsens upphävande

Listan på grunder för länsstyrelsens överprövning skulle kunna utvidgas med beslut som:

- Strider mot bestämmelserna i PBL 2 kap, bland annat den nedan (se avsnitt 5.4.) föreslagna regeln om lokalisering av externhandel.
- Går emot de nationella, regionala eller lokala miljökvalitetsmålen
- Bidrar till en ökning av trafikmängderna
- Möjliggör extern etablering av detaljhandel över 1500 m² BTA (behövs inte om den föreslagna lokaliseringsregeln för externhandel införs, se avsnitt 4.1: då räcker punkt ett ovan).
- Kan påverka miljön i ett naturområde som är föreslaget till eller omfattas av fågelskydds- eller habitatdirektivet.

Vidare bör det förtydligas i lagtexten eller i förarbeten att länsstyrelse kan besluta riva upp ett beslut på den grunden att det finns brister i den mellankommunala samordningen – även om kommunerna skulle vara överens om att samordningen var tillfredsställande. Idag anser många av länsstyrelserna att de tolkar lagen som att de är maktlösa om kommunerna påstår att de är överens.²⁵

4.4 Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i PBL skärps

Enligt plan- och bygglagen 5:18 ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas, om planen innebär en "betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser". En miljökonsekvensbeskrivning är en genomgång i ett tidigt skede av vilka effekter en verksamhet kan få för miljön, och möjliggör en samlad bedömning av planens miljö- och hälsoeffekter. Regeln är inte så mycket tydligare än så, vilket egentligen strider mot EU:s MKB-direktiv från 1985.²⁶

MKB enligt 1985 års EG-direktiv

När det gäller just handel, så finns det en regel i EU:s 1985 års direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar, som innebär ett stöd för att större etableringar av "shoppingcentra" ska föregås av en MKB. Enligt direktivet ska kommunen ta ställning till om en MKB behövs, efter att ha tagit upp ett antal bedömningsgrunder i direktivets bilaga III. Att detta måste ske framgår faktiskt inte av PBL eller annan svensk lagstiftning. Däremot så följer det av den allmänna skyldigheten till fördragsenlig tolkning av dagens svenska regler.²⁷ När kommunen ska avgöra om det behövs en MKB inför ett antagande av en detaljplan om ett shoppingcentra, bör beslutsfattarna med andra ord inte nöja sig med att läsa PBL, de bör egentligen också tolka bestämmelsen i enlighet med 1985 års MKB-direktiv. Bristen i den svenska lagstiftningen på den här punkten bör omedelbart undanröjas.

²⁵ Roger Berggren, Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området, Uppföljningsrapport till riksdagens bostadsutskott, februari 2002.

²⁶ Rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 97/11/EG

²⁷ Se vidare Karolina Ardesjö: Skisser för reglering av externa köpcentra, Svenska Naturskyddsföreningen 2001.

Krav på när MKB ska göras enligt 2001 års direktiv

År 2001 kom ett nytt EG-direktiv om MKB i planer och program (nedan kallat "2001 års direktiv" för att skilja det från 1985 års direktiv), som ska vara genomfört i medlemsstaterna senast sommaren 2004.²⁸ Reglerna i 2001 års direktiv för när en MKB ska genomföras i samband med planer och program är en smula invecklade. Så här säger direktivet i stora drag:

Huvudregeln är att alla planer (alltså inte bara shoppingcentra) som lägger ramen för framtida bygglov för verksamheter som listas i bilaga 1 och 2 till 1985 års MKB-direktiv också omfattas av MKB.²⁹ I bilaga II nämns "shoppingcentra" under punkt 10 (b), vilket innebär att det borde vara obligatoriskt med en ordentlig MKB inför planer som rör etablering av externhandel.

Det samma gäller planer som kan ha effekt på Natura 2000-områden.

Planer för nationellt försvar och räddningstjänst, **undantas** uttryckligen från MKB-kravet, liksom finansiella planer och budgetar.

För **små lokala planer** eller små ändringar i planer är MKB nödvändigt bara om medlemsstaten bestämmer att den sannolikt kommer att ha betydande påverkan på miljön. I dessa fall gäller att medlemsstaten ska bedöma om planen har betydande påverkan på miljön genom en fall till fall-bedömning eller genom att specificera vilka typer av planer som ska omfattas – eller en kombination. I vilket fall ska kriterierna i direktivets bilaga 2 användas.

I bilaga 2 listas kriterierna, bland annat följande:

- I vilken grad planen sätter ramarna för verksamheter, antingen med avseende på läge, natur, storlek och driftsförutsättningar eller genom resursallokeringen,
- Kumulativa effekter
- Gränsöverskridande effekter
- Områdets känslighet och värde
- Effekter på områden som har en officiell nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus.

Nya krav på vad en MKB enligt PBL ska innehålla

Det nya direktivet från 2001 innebär en rad nyheter, bland annat står det klart att en MKB ska ingå i betydligt fler planer än idag och att bland annat "nollalternativet" ska ingå i alla miljökonsekvensbeskrivningar som upprättas enligt plan- och bygglagen. Bland annat framgår det att planer som inbegriper större shoppingcentra och bilparkeringar ska föregås av en MKB-process.³⁰

Kraven på vad en MKB ska innehålla är betydligt mer utförlig än den nuvarande bestämmelsen i PBL 5:18. I artikel 5 (2) görs det dock undantag för de fall då planen ingår i en planhierarki (som svenska översiktsplaner och detaljplaner), som innebär att miljökonsekvensbedömningarna på de olika nivåerna kan ha olika innehåll och detaljgrad för att undvika dubbelskrivningar. En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla:³¹

- Sammanfattning av planens innehåll och huvudsakliga syften samt relation till andra relevanta plan och program
- Relevanta beskrivningar av det aktuella miljötillståndet och den troliga utvecklingen av dessa om planen inte genomförs (det s.k. nollalternativet)

²⁸ EG-direktiv 2001/42/EG "On the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment". O.J. Nr. L 197/30

²⁹ "development consent" i direktivets engelska originalversion, Artikel 3

³⁰ Ett exempel: 2001 års direktiv säger att alla planer som sätter ramar för tillståndsgivningen för projekt som listas i bilaga 2 till 1985 års direktiv ska föregås av en MKB-process (artikel 2.2.a), vilket innebär att bl.a. shoppingcentra omfattas (bilaga 2 punkt 10 b 1985 års direktiv). 2001 års direktiv gör dock undantag för till ytan små och lokala planer (artikel 2.3) om de inte innebär betydande miljöpåverkan. Detaljplaner som tillåter externhandel över 1500 kvm borde därmed inbegripas.

³¹ Artikel 5.1 och Bilaga 1.

- Karaktäristik av miljön i områden som troligen kommer utsättas för betydande påverkan
- Alla existerande miljöproblem som är relevanta för planen, inklusive Natura 2000-områden
- Relevanta miljömål antagna på nationell, internationell eller gemenskapsnivå, liksom hur man tar hänsyn till dessa i planen
- Sannolika betydande effekter på miljön (uppräknings)
- Planerade åtgärder för att förhindra, minska eller undanröja varje betydande allvarlig miljöeffekt som följer på planens genomförande
- En sammanfattning av anledningen till att man valt de alternativ som planen omfattar, samt en beskrivning av hur beskrivningen togs fram (inklusive svårigheter)
- Beskrivning av åtgärder för övervakning
- En icke-teknisk sammanfattning av ovanstående.

Det nya direktivet innebär att nuvarande regler för MKB i plan- och bygglagen måste utvidgas. För det första innebär direktivet ett krav på att fler obligatoriska element måste in i översiktsplaner och detaljplaner.

Det smidigaste skulle naturligtvis vara att hänvisa direkt från plan- och bygglagen till miljöbalkens MKB-förordning. Men det blir svårt, eftersom det nya EG-direktivet till stor del innehåller helt andra krav på innehåll än MKB-förordningen (som bygger på 1985 års direktiv).

Sammantaget innebär detta att regeringen, enligt vår tolkning, måste skriva en särskild förordning om miljökonsekvensbeskrivningar i planer – eller föra in den otympliga regelmassan i PBL. Om regeringen väljer att samla reglerna i en förordning, måste regeringens befogenheter enligt PBL 16:1 utökas genom riksdagsbeslut.

I dagens lagstiftning står det fritt för kommunerna att bedöma om externhandeln kommer att leda till "en betydande påverkan på miljön", vilket inte räcker enligt 2001 års MKB-direktiv. För att uppfylla sina förpliktelser som medlemstat i EU måste Sverige kunna visa att man antagit regler som garanterar att större shoppingcentra (inom vilket de flesta externhandels-etableringar räknas) föregås av en MKB. Det bör därför klargöras i förarbeten eller i en ny förordning att externhandel över 1500 m² BTA ska anses innebära "betydande påverkan".

Enligt vår mening innebär 2001 års MKB-direktiv så långtgående förpliktelser om MKB, att det mest naturliga vore att ändra reglerna på det viset att *samtliga* detaljplaner ska föregås av MKB som huvudregel, men att undantag kan göras för planer som uppenbart saknar betydande miljöpåverkan. I så fall skulle det inte behövas någon särregel för externhandel.

4.5 Miljöorganisationer får talerätt enligt PBL

När miljöbalken trädde i kraft 1999 fick en del av miljöorganisationerna talerätt. Men många viktiga beslut – som att tillåta byggen av externhandel – fattas enligt plan- och bygglagen, och då saknar miljöorganisationer talerätt. Det innebär att många miljöfarliga beslut idag inte överklagas. Detta är en inkongruens mellan två av de viktigaste miljölagarna, som leder till att en stor kunskap om lokala miljöförhållanden hålls utanför rättsystemet. Idag har bland andra hyresgästföreningar tillerkänts talerätt enligt plan- och bygglagen, men inte miljöorganisationer.

Något som kommer att få betydelse är att Sverige avser att ratificera Århuskonventionens³² regler om bland annat talerätt senast år 2003.³³ Konventionen innebär – av skäl som anges nedan – utan tvekan att miljöorganisationer ska få talerätt enligt PBL. Dessutom innebär konventionen att talerätten i PBL inte kan vara så snäv som den är i miljöbalken idag.

³² "Konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor", även kallad Århuskonventionen.

³³ Intervju med Håkan Hallstedt på miljödepartementets rättsenhet i Naturvårdsverkets tidning Miljöaktuellt 3/2002. 21 stater har idag ratificerat Århuskonventionen (se www.unece.org/env/pp).

Stöd för talerätt för miljöorganisationer

Århuskonventionen ställer hårda krav på "access to justice", tillgång till rättsliga medel, för miljöorganisationer. Skrivningarna är ovanligt stringenta för att vara konventionstext, utan några undantag för "där så är lämpligt" och liknande.

Miljöorganisationer ska ha rätt att angripa lagligheten av alla beslut, föreskrifter och all underlåtenhet ("omission") som rör verksamhet som:

- 1) finns uppräknade i konventionens bilaga, bland annat motorvägar, rörledningar, högspänningsledningar, alla möjliga sorters industri och kraftverk,
- 2) kan ha betydande påverkan på miljön, eller
- 3) ska föregås av en miljökonsekvensbeskrivning.³⁴

Det finns vissa undantag för bl.a. försvarsprojekt, ofarliga försöks- och forskningsprojekt etc.

Utformning och omfattning av en ny och full talerätt för miljöorganisationer

Att införa regler om överklagande som avviker från förvaltningslagen innebär inga större lagstiftningsproblem. Enligt 3 § förvaltningslagen finns ett generellt undantag från huvudregeln i 22 § i samma lag: Om det finns bestämmelser i andra lagar som avviker från förvaltningslagens regler, så gäller den regeln. Sådana undantag finns redan i PBL, så att ge miljöorganisationer talerätt för inte med sig några omfattande ändringar i andra lagar.

I ett första steg kan en ny bestämmelse skrivas in i en ny punkt under PBL 5:25 respektive 5:30, som innebär att miljöorganisationer får talerätt, där man räknar upp vilka som ska delges besvärshänvisning vid bygglovs- och detaljplanebeslut. Dessa uppräkningslistor har i praxis använts för vägledning om vilka som ska anses ha rätt att överklaga. I propositionstexten bör det förtydligas att förändringen innebär att miljöorganisationer även får talerätt.

Dessutom bör PBL 13:4 1 st. korrigeras, så att miljöorganisationer får rätt att överklaga länsstyrelsens beslut om att inte pröva kommuns detaljplan. Om länsstyrelsen förhåller sig passiv när en kommun uppenbart bryter mot miljöregler, så skulle det vara bra om miljöorganisationer kunde överklaga detta beslut. En överklagandegrund baserat på denna regel innebär å ena sidan en avgränsad talerätt (bara detaljplan och områdesbestämmelser som strider mot ett antal uppräknade krav), samtidigt så är överklagandet inte begränsat till bara lagligheten i beslutet (utan även lämpligheten).

I ett andra steg bör miljöorganisationernas talerätt utvidgas ytterligare när Sverige ratificerat Århuskonventionen. En helt ny bestämmelse *måste* då införas, där det ska stå att miljöorganisationer får överklaga *samtliga* beslut enligt lagen, om det inte finns ett uttryckligt undantag. En sådan bestämmelse skulle kunna införas som PBL 13:6.

I ett andra stycke i PBL 13:6 bör det dessutom föras in en ny överklagandegrund, som i enlighet med Århuskonventionen ("omission") även ger rätt till miljöorganisationer att föra talan mot överksamhet i kommun eller länsstyrelse. Bestämmelsen innebär att en miljöorganisation kan väcka talan när t.ex. en kommun underlåter att förelägga fastighetsägare rivning av ett svartbygge inom strandskyddat område, eller när en länsstyrelse borde ingripa mot kommunala detaljplaner, men inte tagit upp det till beslut.

Den exakta lydelsen av en sådan bestämmelse måste utredas vidare.

³⁴ Artikel 9.2 jämförd med Artikel 6.1 (b) och 2.5 (sammanförda utdrag ur Århuskonventionen): "Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned" (...) "Having a sufficient interest" (...) "have access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission" (...) "which may have a significant effect on the environment" (...) "non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest."

5. STEG 2 – EN LAGSTIFTNING FÖR HÅLLBART PLANERANDE OCH BYGGANDE

Flera av miljöreglerna i plan- och bygglagen är av en alldeles särskilt obestämd natur. Vid en första anblick kan det kanske verka betryggande att lagen ska främja "en långsiktigt hållbar utveckling" och att man ska ta "hänsyn till energiförsörjningen". Men dessa kravregler är med få undantag löst formulerade, och kommunerna kan använda dem lite hur de vill. Det finns inte ens några ordentliga principer för när miljön ska gå före enskilda intressen eller tvärt om. Den enda principen som dominerar är den om kommunernas planmonopol.

Ofta går det bra ändå, eftersom det finns gott om miljövännen bland kommunpolitikerna. Men när de kortsiktiga intressena tar överhanden, då erbjuder plan- och bygglagen inte mycket skydd. Något som blivit särdeles tydligt efter vågen av ny externhandel.

Frågan blir då om kravreglerna går att skärpa på något bra sätt. Det är inte helt lätt, eftersom kommunerna givits en vidsträckt rätt att tolka kravreglernas innebörd från fall till fall och efter eget huvud. Det är därför inte alls säkert att skärpningar ger något större genomslag i praktiken.

Därför behövs det nya regler och principer som förmår väga upp dessa – mycket starka – krafter i rättssystemet. Det är möjligt att många av de förändringar som föreslogs i förra avsnittet i praktiken skulle kunna desarmeras och kringgå; därför behövs det nya regler som korrigerar de grundläggande balanserna i lagstiftningen.

5.1 Ge miljön högre prioritet i avvägningsregeln mellan enskilda och allmänna intressen i PBL 1:5

Ordalydelsen i miljöskrivningarna i första och andra kapitlet PBL skulle kunna skärpas åtskilligt. Avvägningsregeln i PBL 1:5 säger att enligt lagen ska "både allmänna och enskilda intressen beaktas". Även om myndigheter och domstolar sällan hänvisar till avvägningsregeln, så är det i själva verket ofta den som ligger till grund för avgörandena.³⁵ Vid överprövningsfall har regeln många gånger varit till gagn för miljön, men det finns en tendens till en motsatt utveckling.

Regeln säger inget om hur avvägningen mellan enskildas och det allmännas intresse ska göras, men båda aspekterna ska vägas mot varandra. Det finns inte någon praxis heller att tala om.

De senaste åren har Regeringsrätten kommit att hänvisa till Europakonventionens och EG-rättens **proportionalitetsprincip** i ett antal fall om strandskyddsärenden. I två fall har regeringsrätten givit den enskilde rätt att bygga i enlighet med strandskyddsdispensen från kommunen, och i ett fall har de allmänna intressena ansetts överväga.³⁶ Det kan tyda på att det enskilda intresset fått en större vikt de senare åren.

Ett tillägg till avvägningsregeln behövs, för att markera att miljöfrågorna har en större prioritet än de andra intressena. I praktiken kanske det i alla fall skulle kunna betyda att miljöintresset åtminstone blir jämställt med de andra intressena.

³⁵ Se Didøn, Magnusson, Millgård, Molander, Plan- och bygglagen, sid. 1:14.

³⁶ RÅ 1996 ref. 44, mål nr 7806-1998, respektive mål nr 2808-1999. Dessa domslut får dock anses överspelade efter miljöbalkens ikraftträdande.

PBL 1 kap.

Nuvarande lydelse

5 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Föreslagen lydelse

5 § Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet. *Vid avvägningen ska särskilt nyttan av en långsiktigt hållbar utveckling beaktas.*

5.2 Nya bindande rättsprinciper skrivs in i PBL

Nya principer liknande miljöbalkens allmänna hänsynsregler bör införas även i plan- och bygglagen. Följande "principer" är endast förslag på hur sådana skulle kunna utformas. Listan nedan kan ses som en idésamling. Även om det inte finns några tecken på att de nya principerna i miljöbalken influerat rättstillämpningen i någon större mån, så kan den här typen av principer ändå ha betydelse på längre sikt.

Miljömålsprincipen. Antagna miljömål på nationell, regional och lokal nivå ska ha ett bestämmande inflytande över planering på alla nivåer³⁷.

Sätt folk i centrum- principen. I planering och lovgivning ska verksamhet som har många besökande kunder eller arbetstagare styras till platser som främjar gång, cykling och kollektiva resor.

Grönstrukturprincipen: En detaljplan, områdesbestämmelse eller ett bygglov får inte skära av förbindelseänkar mellan skyddade grönområden, som kan fungera som spridningsvägar för vilda djur och växter. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.³⁸

Kompensationsregeln: Intrång i naturområden och grönytor i tätort ska kompenseras inom tätorten; tätortsnära natur ska kompenseras inom samma avstånd från centrum. Riktmärket ska vara att den biologiska mångfalden inte ska förlora på affären.

Förbättringsprincipen: Kommunal planering har en hållbar utveckling som mål. Det innebär att planerna sammantaget ska innebära förbättringar, inte försämringar av miljön. Särskilt irreversibla försämringar av miljösituationen ska undvikas.

Närhetsprincipen: Planering och lovgivning ska säkerställa att service, handel och kollektiva transporter styrs till de platser där många bor och arbetar. Gamla och mindre bemedlade ska inte genom planering berövas den service och tillgängliga butiker som behövs för det dagliga livet.

Integrationsprincipen: Planeringen ska leda till att bostäder, arbetsplatser, service och handel integreras på ett sådant sätt att behovet av långa vardagsresor minimeras. Undantag görs för verksamheter som av hälso- och störningsskäl bör placeras mer perifert.³⁹

Principen om gemenskapsintresse. Natur av så stora värden att de är av europaintresse ska skyddas, även från yttre påverkan. Detta är den bärande tanken i Habitatdirektivet, vilket sätter fingret på den viktiga omständighet att vi i Sverige besitter stora naturvärden som inte finns någon annan stans inom EU.

5.3 Miljökvalitetsmålen blir en del av planeringen

Nationella och lokala miljökvalitetsmål förs in i plan- och bygglagens beslutsprocess, genom att de blir en obligatorisk del av översiktsplanen, skrivs in i hänsynsreglerna i PBL 2:1 och genom att länsstyrelsen får en utvidgad rätt att ingripa när planer och bygglov motverkar antagna miljökvalitetsmål i PBL 12:1.

³⁷ Denna princip bör givetvis även omgående införas i miljöbalken och annan relevant miljörelaterad lagstiftning.

³⁸ En formulering av grönstrukturprincipen finns i Agenda 21, avsnitt 7.69 (d): alla länder bör "införa planregler som särskilt syftar till att skydda ekologiskt känsliga områden mot fysiskt sönderfall på grund av byggen eller därmed sammanhängande verksamheter". Regeringens skrivelse 1992/93:13 sid. 112.

³⁹ Principen har sin grund i Agenda 21, avsnitt 7,52 (a) alla länder bör "Integrera markanvändning och transportplanering så att utvecklingsmönster som minskar transportbehoven främjas". Regeringens skrivelse 1992/93:13 sid. 107.

Miljömålsutredningen föreslog att man skulle ta in en regel i PBL 4:1 om att kommunerna skulle vara skyldiga att beskriva i översiktsplanen hur de avser att verka för att miljömålen ska kunna uppnås. I den efterföljande miljömålspropositionen tog regeringen inte ställning till förslaget, utan skickade den vidare till den kommande PBL-utredningen. Kommunförbundet och riksrevisionsverket var kritiska.⁴⁰ Det faller sig dock naturligt att följa Miljömålsutredningens förslag om att kommunen ska redovisa hur miljömålen ska uppnås i översiktsplanen.

Men eftersom översiktsplanen inte är bindande, så bör också miljö kvalitetsmålen föras in i en kravregel som omfattar även detaljplanering och lovgivning. Ett sådant tillägg kan göras i portalparagrafen PBL 2:1

PBL 2 kap.

Nuvarande lydelse

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Föreslagen lydelse

1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning och främjar antagna miljö kvalitetsmål.

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 2, 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

5.4 Handeln styrs bort från externa lägen.

Det finns flera förebilder från vara grannländer om hur man kan utforma regler för lokalisering av handel för att undvika skadliga etableringar av externhandel. De nederländska och norska tillvägagångssätten är intressanta, eftersom de verkligen syftat till förändringar.⁴¹ Det är emellertid inte möjligt att direkt överföra andra länders planlagstiftning till Sverige, på grund av det kommunala planmonopolet. I andra länder förlitar man sig på att regering och parlament kan ge riktlinjer för kommunernas planering i regionala planer och nationella målsättningar. Så fungerar det inte i Sverige.

Ny lokaliseringsregel för handel

Därför bör en svensk regel som syftar till att motverka externhandel ha en hård kärna i form av en materiell lagregel. En sådan regel är svår att utforma, eftersom den ska vara styrande från norr till söder i landet, i glesbygdskommuner såväl som storstadskommuner. Till kravregeln bör ett antal kompletterande regler kopplas. Följande element måste finnas med i en reglering av externhandeln i PBL:

Kravregel som styr lokaliseringen: Kärnan i den nya regeln bör vara en kravregel, som styr handel över en viss storlek till "*centrumlägen*", dvs centrala lägen nära bostadsområden som lätt kan nås utan bil. Vår uppfattning är att själva kravregeln ska uttryckas klart och strikt i en ny bestämmelse PBL 2:5, som innehåller ett förbud mot att planlägga och ge lov till

⁴⁰ Regeringens prop. 2000/01:130 "Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier" sid. 221

⁴¹ Se avsnitt 3.4 om andra länders initiativ.

handelsetableringar för detaljhandel i annat än centrumlägen. Endast synnerliga skäl ska kunna ge dispens.

Legaldefinitioner: Definitionerna för olika typer av handel och lägen blir väl omfattande för att skrivas ut i sin helhet i PBL. Istället bör definitionerna utförligt beskrivas i propositionen, och en mer principiell uppställning föras in i en ny bestämmelse i lagen. Alternativt kan detta utvecklas i en förordning, men då måste regeringen tilldelas normgivningskompetens på området genom lag. Det bör i vilket fall framgå att klassificeringen ska ske utifrån dagens trafikbetingelser, inte planerade. Ett läge kan således inte betecknas som centrumläge bara för att bättre kollektivtrafik planeras i framtiden.

Centrumläge: Centrumlägen är sådana lägen som är enkla att nå för många till fots, med cykel eller kollektivtrafik. Endast platser inom tätort kan anses som centrumlägen, vilket kan utgöras av stadscentrum, småsamhällen, stadsdelscentrum med mera. Kravet faller isär i två delar: för det första ska det röra sig om *tätort* enligt SCB:s definition (se nedan). För det andra ska platsen vara belägen *inom* tätorten, inte utanför eller i utkanten av tätorten. Centrumlägen ska dessutom kunna nås utan bil för minst så många kunder som behövs för att driva handelsetableringen. Inför prövningen ska exploitören kunna visa hur många kunder som behövs för att försörja den föreslagna handelsetableringen, och visa att minst lika många kunder kan ta sig till platsen till fots, per cykel eller kollektivtrafik.

Definition av reglerad handel: Detaljhandel omfattande minst 1.500 m² BTA. Den totala ytan av flera byggnader kan räknas samman, och även etableringar kring till exempel ett torg, på båda sidor av en motorväg, på var sin sida av en parkeringsplats o.s.v. kan utgöra en enhet. Det räcker att sådana komplex *framstår* som en enhet för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Även utbyggnad av befintlig handel som innebär att ytan kommer upp i 1.500 m² omfattas. Med detaljhandel avses dagligvaror inklusive livsmedel och sällanköpsvaror som husgeråd, fritidsartiklar och kläder. Listan är exemplifierande, inte uttömmande.

Butiker för försäljning av skrymmande varor omfattas ej, det vill säga butiker som säljer varor med mycket stora ytkrav per försold enhet, som försäljning av bilar, båtar, möbler och tunga byggvaror.

Definition av "tätort": Med "tätort" avses sammanhängande bebyggelse med fler än 200 invånare och mindre än 200 meter mellan husen. Definitionen ansluter således till Statistiska centralbyråns definition, vilket betyder att SCB:s avgränsningar av tätorter i Sverige kan användas för den praktiska avgränsningen.

Synnerliga skäl: Synnerliga skäl skall tolkas restriktivt. Endast om synnerliga skäl föreligger, och bestämmelsens syften kan bibehållas, kan avsteg medges. Brist på mark eller höga markpriser i centrala lägen kan inte räknas som synnerliga skäl.

Befogenhet att avgränsa centrumlägen: Befogenhet att rita in centrumlägen på kartan bör tillfalla kommunerna, och ska utföras i översiktsplanen. Men det är bestämmelsens ordalydelse som har tolkningsföreträde. Det spelar till exempel inte någon roll att kommunen avgränsat ett område som centrumläge, om området vid tiden för detaljplanens antagande inte längre uppfyller kraven på centrumläge.

Genomföranderegler: Under den tid som går mellan lokaliseringsregelns ikraftträdande och förnyelsen av översiktsplanen, bör bestämmelsen tolkas från fall till fall. Exploitören skall därvid kunna visa att planbesluten, byggloven (och förhandsbeskeden) är i enlighet med definitionerna på centrumläge.

Länsstyrelsen bör tilldelas en ny grund för att upphäva detaljplanebeslut i PBL 12:1 som strider mot den nya bestämmelsen PBL 2:5. Om en handelslokalisering strider mot denna, ska detta vara en grund för överklagande enligt både 13:1 och 13:2 (det vill säga både laglighetsprövning och förvaltningsbesvär).

En ny punkt i listan på att avgränsning av centrumlägen ska ingå i översiktsplanen införs i PBL 4:1. Vidare bör det skrivas in i förarbeten att handel som uppfyller definitionen alltid ska anses ha

"betydande påverkan på omgivningen" enligt PBL 5:1, och därför alltid ska omfattas av detaljplan. Bygglov ska inte vara tillfyllest, för då kan den nya lokaliseringsregeln kringgås.

PBL 2 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 § *Detaljhandel överstigande en bruttoarea om 1.500 kvadratmeter ska lokaliseras till centrumlägen.*

Med centrumlägen avses platser inom tätortscentrum som är möjliga att nå utan bil för minst så många kunder som typiskt sett behövs för att driva handelsetableringen.

Med detaljhandel avses försäljning av dagligvaror inklusive livsmedel och sällanköpsvaror såsom husgeråd, fritidsartiklar och kläder.

Undantag från första stycket kan medges om synnerliga skäl föreligger.

Korrigerig av kommunens utredningsplikt

Under några år på 90-talet förbjöd man kommunerna att lägga restriktioner mot handeln, med kontraproduktiva följder. Nu är det återigen möjligt för kommuner att stoppa etableringar för dagligvaror och sällanköpsvaror i detaljplaner. Regeln är bra, utan den skulle trafiksituationen och butiksutslagningen varit värre i åtskilliga kommuner idag.

Bestämmelsen som reglerar möjligheten att reglera handelsändamålet i detaljplan finns i PBL 5:7 punkt 3 och 3 stycket. När kommunen upprättar en detaljplan för handel, så kan man antingen skriva in att det bara är handel med skrymmande varor som får säljas inom området, eller också uttryckligen att handel med dagligvaror eller livsmedel inte tillåts. På så vis kan kommunen förbjuda externhandel i nya handelsområden där sådana skulle kunna orsaka skada. Om kommunen *inte* skriver in ett sådant förbud, har markägaren rätt att bygga ut detaljhandel i den nya detaljplanen. Så länge han följer de andra bestämmelserna i detaljplanen, bör man kanske tillägga.

Det är på grund av den byggrätt som uppstår i och med detaljplaner som kommunernas möjlighet att reglera är så viktig. Men denna möjlighet är behäftad med en besvärlighet; om en kommun vill förbjuda detaljhandel i en detaljplan, måste kommunen *utreda* saken först.⁴² Det framgår av det lagstadgade kravet på "skäl av betydande vikt" i PBL 5:7. Eftersom ekonomin i kommunerna många gånger är pressad, så är det i praktiken ett betydande hinder.

Kravet på "skäl av betydande vikt" skulle kunna strykas, som ett led i att förkorta handläggningstiderna och förenkla lagstiftningen.

⁴² Se t.ex. Didón, Magnusson, Millgård, Molander, Plan- och bygglagen, sid.5:42

6. REFERENSER

- Ardesjö, Karolina: Skisser för reglering av externa köpcentra, Svenska Naturskyddsföreningen 2001.
- Berggren, Roger: Länsstyrelserna och mellankommunal samordning inom PBL-området, Uppföljningsrapport till riksdagens bostadsutskott, februari 2002.
- Boverket, PM inför en översyn av plan- och bygglagssystemet, Diariennr 409-689/2002.
- Competition commission: Supermarkets: A report on the supply of groceries from multiple stores in the United Kingdom. Appendix 12:6 "Planning regimes for supermarket development in the European countries". 2000.
- Didón, Magnusson, Millgård, Molander, "Plan och bygglagen" Del 1 och 2, Norstedts Juridik 2002
- Elvingsson, Per: Stormarknaderna och miljön, Svenska Naturskyddsföreningen 2001
- EG-direktiv 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid.
- EG-direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 97/11/EG.
- EG-direktiv 2001/42/EG "On the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment". O.J. Nr. L 197/30.
- EG-direktiv 2001/77/EG "On the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity, O.J. Nr. L 283/33
- Fifth National Policy Document on Spatial Planning, (Nederländerna) December 15th 2000
- Forsberg H, Hagson A, Tornberg J. Effekter av externa köpcentran. STACHT rapport 1994:1. Stads- och trafikplanering, arkitektur. Chalmers Tekniska Högskola 1994.
- Forsmark, Jens: Utbyggnadsplaner för externhandel i Sverige, Svenska Naturskyddsföreningen 2002
- Förslag till svensk klimatstrategi, SOU 2000:23
- Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbedömningar
- Glesbygdsverket 2001. Utvecklingen i gles- och landsbygder. Årsrapport 2001
- Glesbygdsverket 2002. Yttrande om handelsetableringar utanför tätorter. 2002 04 15.
- Kommittédirektiv 2002:97, Översyn av plan- och bygglagstiftningen
- Konkurrensverket, Konkurrensen i Sverige 2002
- Konkurrensverket Pressmeddelande 24 oktober 2001
- Konkurrensverkets rapport 2001:4 "Kan kommunerna pressa matpriserna?"
- Konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor (även kallad Århuskonventionen).
- Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag
- Lag (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan
- Martens, M.J and Griethuysen, S.v: The ABC location policy in the Netherlands, TNO Inro Research Report 3-9-99 / 8
- Miljödepartementen i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige: Planlægning for detailhandel i Norden, 2000
- Miljöaktuellt nr. 3, 2002
- Miljø- og Energiministeriet i Danmark mfl., Planlægning for detailhandel i Norden, 2000
- Prop. 1985/86:1
- Prop. 1996/97:34

Prop. 1997/98:45, Miljöbalk del 1 och 2.

Prop. 1997/97:90

Prop. 2000/01:130 "Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier"

Prop. 2001/02:55, "Sveriges Klimatstrategi"

Regeringens skrivelse 1992/93:13 (agenda 21)

Regeringsförklaring 2002

Regeringskansliet, Överflyttning av vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen från regeringen till de allmänna förvaltningsdomstolarna, Diarienumr. M2002/2275/R, juni 2002.

Regeringsärende M 93/1664/9, beslut den 24 juni 1993

Riksdagens Revisorer "Plan- och byggprocessens längd" Rapport 2000/01:14

Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 2001/02:RR8

Rikspolitisk bestämmelse om midlertidig etableringsstopp för kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Fastsatt ved kongelig resolusjon (Norge) 08.01.1999.

SvD Näringsliv 26/9 2002

Svensson, T. Dagligvaruhandelns strukturomvandling – Drivkrafter och konsekvenser för städernas utformning och miljö. Diss. Linköpings Universitet 1998.

Svenska Kommunförbundets yttrande, 2002-09-06 dnr: 2002/1464

Svenska Kommunförbundet, Extern Handel, att planera rätt, 1999

Utrikespolitiska Institutets länderfakta 2002.



Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm
www.snf.se info@snf.se
ISBN: 91 558 1531 6 Varunr: 9236