

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

2021-12-17

TJÄNSTESKRIVELSE

MSN 2021/182

Remiss – Aktivitetskravet i plan- och bygglagen, DS 2021:36

Remiss från Finansdepartementet

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden överlämnar synpunkter till kommunstyrelsen enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 17 december 2021 med anledning av remiss Aktivitetskravet i plan- och bygglagen, DS 2021:36.

Sammanfattning

Nacka kommun har fått rubricerad remiss för yttrande. Förslaget i remissen innebär en begränsning av det så kallade aktivitetskravet i plan- och bygglagen. Aktivitetskravet innebär att en kommuns beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som huvudregel endast får överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Förslaget i remissen innebär att aktivitetskravet inte längre ska gälla för den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som avser ett så kallat MKB-projekt, det vill säga ett sådant byggprojekt som omfattas av kraven i MKB-direktivet.

Aktivitetskravet bidrar till att kommunen inom ramen för planprocessen får in värdefull kunskap från remissinstanser, föreningar och allmänhet. Genom att aktivitetskravet i viss mån förhindrar att helt nya förutsättningar framkommer först efter att planen har antagits, bidrar aktivitetskravet till att skapa bättre förutsättningar för att kommunens beslut att anta en detaljplan ska vinna laga kraft.

Planenheten bedömer riskerna för att lagförslaget skulle kunna försvåra planprocessen som små, men de kan inte uteslutas.

Ärendets beredning

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden föreslås överlämna synpunkter enligt bilaga 1 till kommunstyrelsen. Ärendet kommer att beredas av kommunstyrelsens arbetsutskott på dess sammanträde den 22 februari 2022 och sedan i kommunstyrelsen den 7 mars.

Bakgrund

I plan- och bygglagen finns ett så kallat aktivitetskrav som begränsar möjligheten att överklaga kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Sådana beslut får enligt gällande lagstiftning överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden – som är en del av den process som föregår kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan – skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Aktivitetskravet gäller dock inte om beslutet har gått emot en sakägare genom att förslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Syftet med aktivitetskravet är att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt i processen.

Förslagen i remissen

Förslaget i remissen innebär en begränsning av det så kallade aktivitetskravet i plan- och bygglagen. Detta krav innebär att en kommuns beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som huvudregel endast får överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Förslaget innebär att aktivitetskravet inte längre ska gälla för den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som avser ett så kallat MKB-projekt, det vill säga ett sådant byggprojekt som omfattas av kraven i MKB-direktivet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022 utan övergångsbestämmelser, det vill säga att lagen även föreslås gälla för ärenden som påbörjats före detta datum.

I promemorian föreslås en ändring i plan- och bygglagen för att förtydliga genomförandet av MKB-direktivet, det vill säga Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd ges.

Bakgrunden till förslaget är en dom från EU-domstolen och att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur Sverige genomför MKB-direktivet. I den

formella underrättelsen angav kommissionen att aktivitetskravet i plan- och bygglagen inte är förenligt med MKB-direktivet. Sverige anförde i sitt svar på underrättelsen att det inte kan anses följa av EU-rätten att ett aktivitetskrav, på det sätt det har formulerats i plan- och bygglagen, inte skulle vara förenligt med ett korrekt genomförande av direktivet.

Efter Sveriges svar på den formella underrättelsen har rättsläget klargjorts ytterligare genom en dom från EU-domstolen. Domen innebär att det inte är förenligt med Århuskonventionen att ställa krav på att någon ur den berörda allmänheten – som omfattar såväl vissa miljöorganisationer som berörda enskilda fysiska och juridiska personer – måste ha deltagit i en viss process för att få överklaga ett beslut som innebär att viss miljöstörande verksamhet tillåts.

Det medför att bestämmelserna i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen behöver ändras för att de fullt ut ska vara förenliga med Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten. Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att det inte längre ska ställas krav på att den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som avser ett MKB-projekt senast före utgången av granskningstiden skriftligen ska ha framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning.

Planenhetens utredning och bedömning

Det är framförallt kommuner som påverkas av remissförslaget. Under de samråd som genomförs inom ramen för planprocessen ges remissinstanser, föreningar och allmänhet tillfälle att inkomma med synpunkter på planförslaget. Detta ger kommunen värdefull kunskap om de olika anspråk och avvägningar som vi behöver reda klarhet i för att kunna göra en ändamålsenlig avvägning av olika intressen.

Kommunens beslut att anta detaljplanen kan upphävas i domstol om domstolen finner att kommunen har gjort en felaktig avvägning av intressen i detaljplanen. Så som framhålls i promemorian från Finansdepartementet förhindrar alltså aktivitetskravet i viss mån att helt nya förutsättningar framkommer först efter att planen har antagits och kan därmed sägas bidra till att skapa bättre förutsättningar för att kommunens beslut ska vinna laga kraft.

Om aktivitetskravet slopas för detaljplaner som avser MKB-projekt, i likhet med förslaget i remissen, finns risk för att den som motsätter sig ett planförslag, och har rätt att överklaga beslutet att anta planen, avstår från att lämna synpunkter under samråd och granskning för att istället framföra detta vid en överprövning av planen. Som exempel framförs i promemorian från Finansdepartementet att det kan handla om att det inom planområdet finns djur och växter som omfattas av bestämmelserna om artskydd i 8 kap. miljöbalken, men som kommunen inte känner till. Om sådana förutsättningar inte framkommer under detaljplaneprocessen, ökar risken för att kommunens beslut kan upphävas i domstol på grund av att kommunen inte har gjort en korrekt

avvägning mellan de intressen som gör sig gällande i planärendet. Om aktivitetskravet tas bort för detaljplaner som avser MKB-projekt, kan det alltså bli lättare att i efterhand angripa en kommuns beslut att anta en sådan detaljplan.

Finansdepartementet bedömer risken för att detta skulle inträffa som mycket liten. Lagförslaget skulle därmed kunna få effekten att vissa planprocesser förlängs vilket för Nackas del skulle kunna påverka kommunens möjligheter att bidra till regionens bostadsmål och till att uppfylla kommunens åtagande enligt Tunnelbaneavtalet.

Planenheten delar Finansdepartementets uppfattning att riskerna för att planprocessen ska sinkas av förslaget i remissen är små, men den kan inte uteslutas. Om kommunens beslut att anta en detaljplan upphävs efter ett överklagande behöver hela eller delar av planprocessen tas om vilket är förenat med kostnader. Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag och sedan ställer ut planen för förnyad granskning.

Ett sätt att minska risken för att ett beslut om att anta en detaljplan ska upphävas är att tillse att kommunen inom ramen för planprocessen gör rätt typ av utredningar i den omfattning och med det djup som behövs för att få rätt beslutsunderlag. I planarbetet i Nacka kommun deltar sakkunniga experter inom exempelvis miljö- och landskapsfrågor. Kommunens ekologer deltar i planarbetet i de detaljplaner där så bedöms relevant. Utöver den kunskap som projektet därmed själv besitter görs vid behov beställning av ytterligare fördjupade underlag såsom exempelvis naturvärdesinventeringar. Det är ändå viktigt att allmänhet, remissinstanser och enskilda inkommer med värdefulla synpunkter under samråd och granskning. Riskerna för att planprocessen sinkas på grund av föreslagen lagändring kan inte uteslutas, men det är planenhetens bedömning att kommunens personal och arbetssätt i hög grad bidrar till att säkerställa att de detaljplaner som tas fram har rätt underlag och att den avvägning av intressen som görs är ändamålsenlig.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan medföra att kommunen inte får kännedom om vissa förutsättningar under planprocessens gång och istället tvingas till omtag efter en överprövning. Detta är förenat med kostnader och tar även personella resurser i anspråk. Eftersom det saknas statistik som visar hur många överprövningar som hindras av aktivitetskravet så som det är formulerat i gällande lagstiftning, så går det inte att göra en bedömning av hur stor denna eventuella kostnad skulle bli. Kostnaden för planläggning regleras i planavtal med exploitören, och det är därför i första hand exploitören som drabbas av fördröjningar i planprocessen.

Konsekvenser för barn

Förslaget medför inte några konsekvenser för barn.

Frida Foley
Biträdande enhetschef
Planenheten

Bilagor

- Bilaga 1: Förslag till synpunkter från miljö- och stadsbyggnadsnämnden
- Bilaga 2: Remiss Aktivitetskravet i plan- och bygglagen, DS 2021:36