

2022-02-10

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2021/1231

Remiss – Aktivitetskravet i plan- och bygglagen Yttrande över promemoria från Finansdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

1. Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande enligt bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 10 februari 2022.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning

Nacka kommun har fått promemorian Aktivitetskravet i plan- och bygglagen på remiss. Aktivitetskravet innebär att en kommuns beslut 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 detaljplaner som avser så kallade MKB-projekt, det vill säga sådana byggprojekt som omfattas av krav på miljökonsekvensbedömning (MKB) i MKB-direktivet.

I yttrandet framförs att förslaget riskerar att väsentligen försvåra planprocessen för kommunerna och leda till en mindre effektiv planprocess. Förslaget går emot syftet med aktivitetskravet och ställer högre krav på kommunernas utredningar och avvägningar. Risken är att kommuner inte får kännedom om vissa förutsättningar under planprocessen och i stället tvingas till omtag efter överprövning av detaljplaner. Detta är förenat med kostnader och tar även personella resurser i anspråk. Konsekvenserna av förslaget är inte tillräckligt utredda utifrån förutsättningarna att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande. Aktivitetskravet bör därför inte begränsas enligt förslaget.

Ärendet

Nacka kommun har fått promemorian Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (Ds 2021:36) på remiss från Finansdepartementet. Remissen i sin helhet framgår av bilaga 1. Remissvar ska lämnas till Finansdepartementet senast den 8 mars 2022.

Förslaget i remissen

Förslaget i promemorian innebär en begränsning av det så kallade aktivitetskravet i plan-

och bygglagen för detaljplaner som avser MKB-projekt. Aktivitetskravet innebär att en kommuns beslut 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 krav på miljökonsekvensbedömning (MKB) i MKB-direktivet¹.

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 antas medföra en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd ges.

Bakgrunden till föreslagen lagändring är en dom från EU-domstolen. Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse 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 rättslaget klagat 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 enligt promemorian 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 föreslås träda i kraft den 1 juli 2022 utan övergångsbestämmelser. Det innebär att lagändringen föreslås gälla även för ärenden som påbörjats före detta datum.

Ärendets tidigare beredning

Ärendet har behandlats i miljö- och stadsbyggnadsnämnden den 26 januari 2022, § 3. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden beslutade att överlämna synpunkter till kommunstyrelsen med anledning av remissen, bilaga 3.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU

Av miljö- och stadsbyggnadsnämndens synpunkter framgår i huvudsak att nämnden bedömer att lagförslaget skulle kunna försvåra planprocessen, att det finns en risk med förslaget att den som motsätter sig en detaljplan som avser ett MKB-projekt avstår från att lämna synpunkter under planprocessen för att i stället göra det vid en överprövning av detaljplanen och att det skulle leda till ett ökat antal överklaganden. Nämnden anser att aktivitetskravet inte bör begränsas enligt det som föreslås i remissen.

Juridik- och kanslistabens utredning och bedömning

Juridik- och kanslistaben har med stöd av planenheten utrett förslaget i remissen och tagit del av miljö- och stadsbyggnadsnämndens synpunkter.

Det är framför allt kommuner som påverkas av förslaget i remissen. Under de samråd som genomförs inom ramen för planprocessen ges remissinstanser, föreningar och allmänhet tillfälle att inkomma med synpunkter på planförslaget. Detta ger kommuner värdefull kunskap om de olika anspråk och avvägningar som behövs för att göra en ändamålsenlig avvägning av olika intressen. Syftet med aktivitetskravet är att således att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt i planprocessen.

En kommuns beslut att anta en detaljplan kan upphävas av 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 planen ska vinna laga kraft.

Om aktivitetskravet begränsas 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 i stället 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 bedömning eller avvägning mellan de intressen som gör sig gällande i planärendet. Om aktivitetskravet tas bort för detaljplaner som avser MKB-projekt blir det enklare för berörda att angripa en kommuns beslut att anta en sådan detaljplan i efterhand utan att ha framfört synpunkter tidigare i processen.

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. Risken

för att detta ska inträffa är svår att bedöma eftersom det saknas statistik på hur många överprövningar som hindras av dagens aktivitetskrav.

Den samlade bedömningen är att förslaget i remissen innebär en risk att detaljplaner som avser MKB-projekt i högre grad kan komma att överprövas eller upphävas. Det riskerar att leda till förlängda planprocesser och ställer högre krav på kommunernas utredningar. Konsekvenserna av förslaget bedöms inte ha utretts tillräckligt väl utifrån förutsättningarna att kunna tillgodose behovet av bostäder och annan viktig byggnation.

Förslag till yttrande

Ett förslag till yttrande har tagits fram, bilaga 2. I yttrandet framförs i huvudsak att förslaget att begränsa aktivitetskravet för detaljplaner som avser MKB-projekt riskerar att väsentligen försvåra planprocessen för kommunerna och leda till en mindre effektiv planprocess. Förslaget går emot syftet med aktivitetskravet och ställer mycket högre krav på kommunernas utredningar och avvägningar. Risken är att kommuner inte får kännedom om vissa förutsättningar under planprocessen och i stället tvingas till omtag efter överprövning av detaljplaner. Detta är förenat med kostnader och tar även personella resurser i anspråk. Konsekvenserna av förslaget är inte tillräckligt utredda utifrån förutsättningarna att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande. Aktivitetskravet bör därför inte begränsas enligt förslaget i promemorian.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget i remissen om att begränsa aktivitetskravet i plan- och bygglagen skulle kunna medföra att kommunen inte får kännedom om vissa förutsättningar under planprocessen och i stället tvingas till omtag efter överprövning av detaljplaner. 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 går det inte att bedöma hur stor en sådan eventuell kostnad skulle kunna bli. Kostnader för planläggning regleras i planavtal med exploitörer och det är därför i första hand exploitörer som drabbas av fördyringar i planprocessen.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut bedöms inte medföra några konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Remiss – Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (Ds 2021:36)
2. Förslag till yttrande
3. Protokollsutdrag med synpunkter, miljö- och stadsbyggnadsnämnden



Engin Ceylan
Kanslichef
Juridik- och kanslistaben

Christopher Arontaus
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben