

# Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen

**Ds 2020:19**



**Regeringskansliet**  
Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.  
*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*  
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.  
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Omslag: Regeringskansliets standard  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25086-0  
ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
2.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	25
2.2	Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) .....	43
<b>3</b>	<b>Ärendet och dess beredning</b> .....	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>EU-rättsliga och internationella krav</b> .....	<b>55</b>
4.1	MKB-direktivet .....	55
4.2	SMB-direktivet .....	59
4.3	Esbokonventionen .....	60
4.4	Århuskonventionen .....	61
<b>5</b>	<b>Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen</b> .....	<b>65</b>
5.1	Huvuddragen i genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen .....	65
5.2	Europeiska kommissionens kritik .....	69
5.3	Sveriges svar på Europeiska kommissionens kritik .....	71
5.4	Analys av genomförandet i plan- och bygglagen .....	72

<b>6</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>75</b>
6.1	MKB-direktivet ska även i fortsättningen delvis genomföras i plan- och bygglagen.....	75
6.1.1	Fördelarna med att kraven på miljöbedömning av vissa projekt genomförs i plan- och bygglagen överväger nackdelarna .....	75
6.1.2	Detaljplanekravet för industriändamål ska i stället avse industriområden .....	81
6.1.3	De termer som används för kravet på detaljplan bör i några fall samordnas med kraven på bygglov.....	84
6.2	Förslag som avser lov och förhandsbesked.....	89
6.2.1	Ansökningar om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla vissa uppgifter.....	90
6.2.2	MKB-projekt ska omfattas av detaljplanekravet .....	94
6.2.3	Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på detaljplan för MKB-projekten.....	109
6.2.4	Kraven på vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av påverkan på miljön bör förtydligas .....	121
6.2.5	Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan.....	125
6.2.6	Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska offentliggöras.....	130
6.3	Förslag som avser detaljplaner.....	135
6.3.1	Undersökningen i detaljplaneprocessen ska även ske utifrån kriterierna i MKB-direktivet .....	135
6.3.2	Redovisningen av miljökonsekvenser ska tillgodose kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.....	138
6.3.3	Kraven på vad kommunen ska redovisa under samrådet behöver förtydligas .....	141

6.3.4	Kommunen ska underrätta Naturvårdsverket, när samråd ska ske med ett annat land .....	143
6.3.5	Samrådstiden, men inte granskningstiden, bör vara minst 30 dagar .....	147
6.3.6	De synpunkter som framkommer under ett avgränsningssamråd ska offentliggöras .....	150
6.3.7	Kraven på kungörelsens innehåll behöver kompletteras .....	152
6.3.8	Den information som ska tillhandahållas under planprocessen ska hållas tillgänglig elektroniskt .....	161
6.3.9	Redogörelsen för de samråd som har skett med allmänheten ska finnas i granskningsutlåtandet .....	165
6.3.10	De uppgifter som framkommit under granskningen ska offentliggöras .....	168
6.3.11	Information om planbeslut ska finnas på anslagstavlan och planhandlingar ska hållas tillgängliga på webbplatsen .....	170
6.3.12	Länsstyrelsen ska underrätta andra statliga miljömyndigheter om planbeslutet .....	174
6.3.13	Kommunen ska i vissa fall redovisa skälen till ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan .....	176
6.4	Tillgången till rättslig prövning.....	180
<b>7</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>189</b>
7.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	189
7.2	Övergångsbestämmelser.....	189
7.2.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	189
7.2.2	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) .....	193
<b>8</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>197</b>
8.1	Övergripande om konsekvensutredningen .....	197

8.2	Konsekvenser för kommuner .....	199
8.3	Konsekvenser för regioner.....	209
8.4	Konsekvenser för staten.....	209
8.5	Konsekvenser för företag.....	213
8.6	Konsekvenser för enskilda .....	217
8.7	Konsekvenser för miljön.....	220
8.8	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	223
8.9	EU-rätten och internationella åtaganden i övrigt.....	224
8.10	Övriga konsekvenser .....	224
<b>9</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>225</b>
9.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	225
9.2	Förslaget till förordning om ändring i plan- och bygg- förordningen (2011:338).....	254
Bilaga 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 (kodifiering) .....	271
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt .....	293
Bilaga 3	MKB-direktivet (konsoliderad text).....	311

# 1 Sammanfattning

## Inledning

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur det s.k. MKB-direktivet<sup>1</sup> har genomförts i svensk rätt. Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet. Den del av översynen som avser plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, har resulterat i de förslag som redovisas i denna promemoria.

MKB-direktivet innehåller krav på att det ska genomföras en systematisk bedömning av miljöpåverkan för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål ska medlemsstaterna föreskriva tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens påverkan innan tillstånd ges.

De typer av projekt som omfattas av direktivet är både sådana som tillståndsprövas enligt miljöbalken i Sverige – miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.) – och sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. plan- och bygglagen. Bestämmelserna i plan- och bygglagen innebär att några av de projekt som anges i direktivet blir föremål för tillståndsprövning. Det gäller bl.a. vissa infrastrukturprojekt, nämligen

- anläggning av industriområden, och
- projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser.

---

<sup>1</sup> 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.

Det gäller vidare projekt för turism och fritid, nämligen

- skidbackar, skidliftar och linbanor och tillhörande anläggningar,
- hamnar för fritidsbåtar,
- fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar,
- permanenta campingplatser, och
- temaparker.

Enligt direktivet får medlemsstaterna bestämma om de projekt som avses ovan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan antingen efter en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten. För de s.k. MKB-projekten i plan- och bygglagen gäller att en granskning från fall till fall ska göras.

I plan- och bygglagen sker granskningen av vilka projekt som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan i bygglovsprövningen. Utgångspunkten är att ett MKB-projekt alltid förutsätter detaljplaneläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bygglovsprövningen fungerar alltså som en s.k. behovsbedömning, för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som sker inom ramen för planläggningen.

Utgångspunkten i MKB-direktivet är att bedömningen av miljöpåverkan ska integreras i medlemsstaternas befintliga tillståndsförfarande för projekt, där en exploatör ansöker om tillstånd hos en ansvarig myndighet och tillståndet ger exploatören rätt att genomföra projektet. Medlemsstaterna får emellertid integrera bedömningen i andra förfaranden. Genomförandet i plan- och bygglagen, där miljöbedömningen sker under detaljplaneläggningen, är ett exempel på ett sådant annat förfarande.

MKB-direktivet har ändrats vid flera tillfällen. Kommissionen menar i den formella underrättelsen att Sverige i vissa avseenden har genomfört direktivet på ett felaktigt sätt, däribland i plan- och bygglagen. Det handlar exempelvis om att det enligt kommissionen saknas bestämmelser som säkerställer att allmänheten informeras elektroniskt och att miljöorganisationer behöver kunna överklaga vissa beslut enligt lagen.



Regeringen har i sitt svar framfört att Sverige i huvudsak har genomfört direktivet på ett korrekt sätt när det gäller de krav som tas upp i den formella underrättelsen. Vid den genomgång av Sveriges genomförande som gjordes i samband med att underrättelsen besvarades uppmärksammades emellertid att ett antal bestämmelser i direktivet inte tydligt kommit till uttryck vid genomförandet.

Kritiken från kommissionen visar att det inte i alla delar är helt transparent hur MKB-direktivet genomförs i svensk rätt. Mot den bakgrunden har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet, bl.a. när det gäller plan- och bygglagen. Översynen har resulterat i slutsatsen att det bör göras vissa ändringar i PBL-systemet för att på ett bättre sätt genomföra MKB-direktivet. Med PBL-systemet avses i denna promemoria de regler för planering och byggande som utgörs av plan- och bygglagen och anslutande bestämmelser i bl.a. miljöbalken och plan- och byggförordningen.

### **MKB-direktivet ska även i fortsättningen delvis genomföras i plan- och bygglagen**

*Fördelarna med att kraven på miljöbedömning av vissa projekt genomförs i plan- och bygglagen överväger nackdelarna*

I promemorian övervägs om MKB-direktivet bör genomföras i plan- och bygglagen. Det har tidigare framförts kritik mot att direktivet genomförs i den lagen, bl.a. eftersom den redovisning av miljökonsekvenser som krävs enligt MKB-direktivet i vissa avseenden skiljer sig mot den redovisning som ska ske enligt det s.k. SMB-direktivet<sup>2</sup>, som handlar om strategiska miljöbedömningar av vissa planer och program.

I promemorian bedöms att MKB-direktivet även i fortsättningen bör genomföras i plan- och bygglagen. För en sådan lösning talar bl.a. den kommunala självstyrelsen och intresset av att begränsa antalet prövningar där en viss verksamhet eller åtgärd behöver prövas enligt flera olika regelverk.

---

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

*Detaljplanekravet för industriändamål ska i stället avse industriområden*

MKB-direktivets krav på att projekt för anläggning av industriområden ska miljöbedömas, har i plan- och bygglagen genomförts så att det omfattar detaljplaner som innebär att planområdet tas i anspråk för industriändamål. Verksamheter som avser industriändamål tillståndsprövas ofta enligt miljöbalken. Från effektivitetssynpunkt är det inte ändamålsenligt att samma åtgärd kommer att miljöbedömas enligt flera lagar. Termen industriändamål bör därför ersättas med den snävare termen industriområde.

*De termer som används för kravet på detaljplan bör i några fall samordnas med kraven på bygglov*

Det finns vissa terminologiska skillnader mellan kraven på bygglov och de på detaljplan. Dessa termer bör samordnas i lagen för att göra den lättare att tillämpa.

För att tydliggöra att kraven i plan- och bygglagen fullt ut motsvarar de i MKB-direktivet föreslås att kravet på bygglov för skidbackar med liftar och kabinbanor i stället ska gälla för skidbackar, skidliftar och linbaneanläggningar. Ändringen tydliggör att det inte krävs en lift för att bygglovsplikten för att anordna en skidbacke ska gälla och vice versa.

Kravet på bygglov för småbåtshamnar bör i stället gälla hamnar för fritidsbåtar, som är den term som i dag används för att beskriva att vissa hamnar ska prövas genom detaljplaneläggning. Ändringen innebär att det inte kommer att krävas bygglov för fiskehamnar.

**Förslag som avser lov och förhandsbesked***Ansökningar om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla vissa uppgifter*

MKB-direktivet innehåller krav på att exploatören ska lämna viss information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra, om medlemsstaten kräver att en behovsbedömning ska ske för ett MKB-projekt. Så är alltså fallet när det gäller MKB-projekten i plan- och bygglagen. Det handlar bl.a. om

att exploatören ska tillhandahålla en beskrivning av projektets alla troliga, mer betydande miljöeffekter, i den omfattning som uppgifter om sådana effekter finns tillgängliga, bl.a. när det gäller förväntade restprodukter, utsläpp och alstrande av avfall, dels utnyttjandet av naturresurser (t.ex. jord, mark, vatten och biologisk mångfald).

Det framgår visserligen av plan- och bygglagen att en ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Det är dock inte tydligt att detta bl.a. omfattar de uppgifter som anges i MKB-direktivet. PBL-systemet bör därför förtydligas i detta avseende. Kravet bör endast gälla om åtgärden inte omfattas av ett undantag från kravet på att vissa åtgärder ska regleras med detaljplan eller om ansökan avser en ändring av ett MKB-projekt som är av sådan omfattning att ändringen i sig kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

#### *MKB-projekten ska omfattas av detaljplanekravet*

Genom detaljplanekravet ställer staten krav på att kommunerna i vissa situationer ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Om en åtgärd omfattas av detaljplanekravet, kan bygglov eller positivt förhandsbesked inte ges.

I dag är det i viss mån otydligt i vilka fall som kommunen är skyldig att pröva en åtgärd genom en detaljplan. För att säkerställa att MKB-direktivet genomförs på ett korrekt sätt bör det finnas ett strikt krav på detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och den innebär att området kan tas i anspråk för eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för ett MKB-projekt.

Ändringen medför att det blir tydligare för byggnadsnämnden i vilka situationer som detaljplanekravet gäller. Ändringen innebär dock inte någon ändring i förhållande till hur systemet redan är avsett att tillämpas.

*Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kraven på att vissa MKB-projekt förutsätter detaljplaneläggning*

Genomförandet i plan- och bygglagen innebär att det ska ske en granskning från fall till fall för att avgöra om en ansökan om lov eller förhandsbesked avser ett sådant MKB-projekt som ska prövas genom detaljplan. Denna bedömning förutsätter som redan nämnts bl.a. att byggnadsnämnden har tillgång till ett relativt omfattande underlag och, som redovisas nedan, att nämnden motiverar sin bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på ett visst sätt. MKB-direktivet ger dock medlemsstaterna en möjlighet att genom gränsvärden eller kriterier fastställa om en sådan bedömning behöver göras. Det innebär att den som ansöker om lov eller förhandsbesked för en åtgärd som inte når upp till angivna gränsvärden eller motsvarar dessa kriterier inte behöver tillhandahålla det underlag som krävs enligt direktivet.

I promemorian föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kraven på att vissa MKB-projekt förutsätter detaljplaneläggning. Enligt förslaget ska det normalt inte krävas en detaljplan för vissa MKB-projekt, om den yta som tas i anspråk understiger 5 000 kvadratmeter. Detta generella undantag ska dock endast gälla om åtgärden dels inte strider mot den översiktsplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området, dels inte kan antas medföra sådana olägenheter eller risker för omgivningen som är mer omfattande än vad som normalt kan förväntas från bostadshus, kontor, detaljhandel eller liknande verksamhet. Vidare ska det generella undantaget inte gälla om det område som åtgärden ska utföras i omfattas av vissa bestämmelser i bl.a. miljöbalken och plan- och bygglagen. Det innebär att undantaget inte ska vara tillämpligt om det område där åtgärden ska utföras i

1. är ett mark- eller vattenområde som inte alls eller endast obetydligt är påverkat av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön eller som är särskilt känsligt från ekologisk synpunkt,
2. utgör brukningsvärd jordbruksmark,
3. är ett område av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet enligt 3 kap. miljöbalken,
4. är ett område som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. 2, 4 eller 5 § miljöbalken,

5. är en nationalstadspark enligt 4 kap. 7 § miljöbalken,
6. omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken,
7. är ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,
8. är upptaget på världsarvslistan i enlighet med Unescos konvention av den 16 november 1972 om skydd för världens kultur- och naturarv, eller
9. är ett område där miljö kvalitetsnormer inte följs eller riskerar att inte kunna följas.

*Kraven på vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av påverkan på miljön bör förtydligas*

MKB-direktivet innehåller krav som innebär att byggnadsnämnden ska tillämpa vissa kriterier när nämnden bedömer om en ansökan om lov eller förhandsbesked avser en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Dessa kriterier finns i miljöbedömningsförordningen (2017:966) och avser projektets karakteristiska egenskaper, projektets lokalisering och de potentiella effekternas typ och karakteristiska egenskaper, i linje med vad anges i MKB-direktivet. Det är dock inte helt tydligt i plan- och bygglagen att nämnden ska tillämpa dessa kriterier vid sin bedömning. Det bör därför klargöras i lagen att regeringen ska få meddela föreskrifter om när ett byggnadsverk eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i fråga om sådana MKB-projekt som kräver detaljplan. Om ansökan avser en åtgärd som redan har miljöbedömts enligt 6 kap. miljöbalken, ska byggnadsnämnden vid sin bedömning av åtgärdens miljöpåverkan dessutom ta hänsyn till resultatet av den bedömningen. Även det är ett sätt att tydliggöra genomförandet av direktivet.

*Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan*

MKB-direktivet anger att ett beslut om huruvida ett MKB-projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska innehålla skälen

för bedömningen. Om byggnadsnämnden bedömer att en betydande miljöpåverkan kan antas eller inte kan antas, ska nämnden alltså ange huvudskälen för detta i bygglovet. Skälen ska dessutom anges utifrån de kriterier som anges i direktivet, och som återfinns i miljöbedömningsförordningen.

För att ge bra förutsättningar för en korrekt tillämpning finns det anledning att införa ett uttryckligt krav på att ett beslut om lov eller förhandsbesked i tillämpliga fall ska innehålla en motivering till nämndens bedömning av åtgärdens miljöpåverkan. Det innebär att ett beslut om lov eller förhandsbesked ska innehålla de huvudsakliga skälen för byggnadsnämndens bedömning varför åtgärden kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om beslutet avser ett MKB-projekt.

*Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska offentliggöras*

Enligt MKB-direktivet ska ett beslut om huruvida ett MKB-projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan offentliggöras. Detta krav gäller både när en miljökonsekvensbedömning krävs respektive när en sådan bedömning inte krävs. Från ett svenskt perspektiv gäller kravet på offentlighet alltså både i de fall när byggnadsnämnden bedömer att en åtgärd behöver föregås av detaljplaneläggning till följd av att åtgärden avser ett MKB-projekt vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och de fall när byggnadsnämnden bedömer att en sådan miljöpåverkan inte kan antas. Syftet med kravet är att det ska vara möjligt för andra att bedöma om beslutet har baserats på en adekvat behovsbedömning och att ge berörda parter möjlighet att bestämma sig för om de ska överklaga det aktuella beslutet.

Mot den bakgrunden bör det uttryckligen framgå av plan- och bygglagen att ett meddelande som ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar – i de fall byggnadsnämnden har gett lov eller positivt förhandsbesked – även ska innehålla en upplysning om huruvida åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om byggnadsnämnden har gjort en sådan bedömning av ett MKB-projekt. Det ska även gälla för beslut om att vägra lov och negativa förhandsbesked, om utgången beror på att en sådan åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

## Förslag som avser detaljplaner

*Undersökningen i detaljplaneprocessen ska även ske utifrån kriterierna i MKB-direktivet*

Innan kommunen antar en detaljplan ska den enligt plan- och bygglagen ha samrått om förslaget. Inom ramen för samrådet ska kommunen undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet, ska planens redovisning av miljökonsekvenser uppfylla kraven på en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken.

Av plan- och bygglagen framgår att undersökningen ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen. Det innebär att kommunen vid sin bedömning av planens miljöpåverkan ska utgå från vissa bestämmelser som hänger samman med kraven i SMB-direktivet. Däremot är det i dag otydligt att kommunen vid sin bedömning även ska ta hänsyn till kraven i plan- och byggförordningen, som genomförs i MKB-direktivet. Det bör därför förtydligas att undersökningen i detaljplaneprocessen även ska göras utifrån kriterierna i MKB-direktivet.

*Redovisningen av miljökonsekvenser ska tillgodose kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet*

Krav på miljökonsekvensbedömningar finns inte bara i SMB- och MKB-direktivet utan även i andra EU-direktiv, däribland det s.k. art- och habitatdirektivet<sup>3</sup> och det s.k. fågeldirektivet<sup>4</sup>. Som en följd av dessa direktiv pekar medlemsstaterna ut områden som ingår i det s.k. Natura 2000-nätverket, och som därmed kommer att omfattas av vissa skyddsbestämmelser.

MKB-direktivet innehåller krav på att medlemsstaterna ska se till att det i tillämpliga fall finns samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i dessa direktiv, när det föreligger en skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt enligt såväl MKB-direktivet som enligt andra direktiv. Avsikten är

---

<sup>3</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

att effektivisera miljöbedömningar av projekt som omfattas av flera EU-direktiv.

För att eventuell påverkan på ett Natura 2000-område ska kunna bedömas, ställer art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet krav på viss redovisning av miljökonsekvenser av alla planer eller projekt som kan påverka miljön i ett sådant område (undantaget sådana planer och projekt som är kopplade till skötseln eller förvaltningen av området). Ett sådant redovisningskrav finns i 6 kap. 36 § miljöbalken. I plan- och bygglagen finns det emellertid ingen hänvisning till denna bestämmelse, vilket leder till att det blir otydligt om kraven i den paragrafen är tillämpliga. Plan- och bygglagen bör därför kompletteras så att det framgår att även denna bestämmelse ska tillämpas. Det innebär att detaljplanens redovisning av miljökonsekvenser även ska innehålla en beskrivning av verksamhetens eller åtgärdens konsekvenser för syftet med att bevara ett Natura 2000-område, en redogörelse för de alternativ som har övervägts med en motivering till varför ett visst alternativ valts samt de uppgifter som i övrigt behövs för den prövning som ska ske enligt bestämmelserna om dessa områden i 7 kap. miljöbalken. Det gäller dock endast om genomförandet av detaljplanen kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område.

*Kraven på vad kommunen ska redovisa under samrådet behöver förtydligas*

Under ett samråd om ett förslag till detaljplan ska kommunen redovisa vissa handlingar och uppgifter. För närvarande finns det två paragrafer i plan- och bygglagen som reglerar vilka handlingar som kommunen ska tillhandahålla. Innehållet i paragraferna överlappar på flera sätt varandra och i några avseenden skiljer sig regleringen åt. För att eliminera den otydlighet som den nuvarande dubbelregleringen innebär, bör kraven samordnas. Bestämmelserna har en viss betydelse för att förtydliga genomförandet av MKB-direktivet, även om de ändringar som föreslås inte primärt görs i det syftet.



*Kommunen ska underrätta Naturvårdsverket, när samråd ska ske med ett annat land*

När en medlemsstat uppmärksammar att ett MKB-projekt kan antas medföra en betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat, eller om en medlemsstat som kan komma att utsättas i betydande grad begär det, ska den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att utföras till den utsatta medlemsstaten så snart som möjligt och senast när den informerar den egna allmänheten översända viss information. Den medlemsstat på vars territorium projektet är avsett att utföras ska ge den andra medlemsstaten rimlig tid att ange om den vill delta i beslutsprocessen. Kraven i MKB-direktivet genomför kraven i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

I huvudsak är det Naturvårdsverket som ansvarar för att fullgöra Sveriges skyldigheter enligt Esbokonventionen. För att säkerställa att kraven i MKB-direktivet tillgodoses inom ramen för detaljplaneprocessen bör det framgå av plan- och bygglagen att kommunen ska underrätta Naturvårdsverket, om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land och som till följd av detta förutsätter att ett samråd ska ske med det andra landet enligt bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. I praktiken innebär förslaget att kommunen och Naturvårdsverket ska komma överens om hur samrådet bör utformas för att säkerställa att kraven i konventionen uppfylls.

*Samrådstiden, men inte granskningstiden, bör vara minst 30 dagar*

Enligt MKB-direktivet ska den berörda allmänheten ges möjlighet att inom rimliga tidsramar yttra sig över viss information. Detta ska ske på ett tidigt stadium så att den berörda allmänheten får reella möjligheter att delta i processen. Tidsramarna för ett samråd med den berörda allmänheten om en miljökonsekvensbeskrivning ska enligt direktivet inte vara kortare än 30 dagar.

Detaljplaneprocessen ger berörda aktörer möjlighet att lämna synpunkter på förslaget vid två olika tillfällen, medan MKB-direktivet enbart ställer krav på att detta behöver ske vid ett tillfälle. På så sätt överstiger den sammanlagda tiden för samråd väl de 30 dagar som krävs enligt direktivet. Samtidigt kan det ifrågasättas om det är

optimalt att det är granskningstiden som är 30 dagar, och inte samrådstiden (som ska vara minst tre veckor). Tyngdpunkten i kontakt-erna med allmänheten bör enligt direktivet nämligen ligga i ett tidigt skede. Mot denna bakgrund föreslås i promemorian att samrådstiden ska förlängas och granskningstiden förkortas. Den sammanlagda tiden för dessa förfaranden föreslås dock vara oförändrad.

*De synpunkter som framkommer under ett avgränsningssamråd ska offentliggöras*

Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna se till att den berörda allmänheten får tillgång till all information som har samlats in under miljöbedömningsprocessen. Det innebär att allmänheten – vid den tidpunkt informationen blir tillgänglig – måste ges tillgång till all information som samlats in under förberedelserna av miljökonsekvensbeskrivningen, inklusive reaktionerna från de ansvariga myndigheterna. Dessa reaktioner motsvaras i PBL-systemet av de synpunkter som en kommun under ett avgränsningssamråd kan ha fått – från de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen – när det gäller omfattningen av och detaljeringsgraden i redovisningen av miljökonsekvenserna.

Det finns i dag inte något uttryckligt krav i plan- och bygglagen som innebär att kommunen ska offentliggöra sådana synpunkter som framförs under ett avgränsningssamråd. Plan- och bygglagen bör därför kompletteras så att det blir tydligt att kommunen är skyldig att redovisa synpunkter på omfattningen och detaljeringsgraden av planbeskrivningens redovisning av miljökonsekvenserna, om kommunen under ett avgränsningssamråd tar emot sådana synpunkter.

*Kravet på kungörelsens innehåll behöver kompletteras*

Kraven på innehållet i den kungörelse som inför ett plansamråd ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning ska kompletteras så att dessa motsvarar kraven i MKB-direktivet. Motsvarande kompletteringar ska även göras i den underrättelse som inför granskningen ska anslås på kommunens anslagstavla. Kompletteringarna innebär att det bl.a. uttryckligen ska framgå att kom-

munen har tagit fram ett förslag till att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller om samråd ska ske med ett annat land enligt miljöbalkens bestämmelser om gränsöverskridande samråd.

*Den information som ska tillhandahållas under planprocessen ska tillgängliggöras elektroniskt*

MKB-direktivet innehåller krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att relevant information finns tillgänglig för allmänheten i ett elektroniskt format.

Det finns i dag inte något uttryckligt krav på att kommunen ska tillhandahålla planhandlingarna på sin webbplats, även om nästan alla kommuner redan gör det i dag. För att säkerställa att kraven i direktivet uppfylls finns det anledning att förtydliga genomförandet i den delen. Det innebär att den information som kommunen ska tillhandahålla under ett detaljplanesamråd ska finnas tillgänglig på kommunens webbplats när flertalet av de aktörer som kommunen ska samråda med ges tillfälle till samråd. Även den information som kommunen under granskningstiden ska hålla tillgänglig ska finnas på kommunens webbplats. Skyldigheterna ska inte gälla fastighetsförteckningen eller i den utsträckning det skulle strida mot lag eller annan författning.

*Redogörelsen för de samråd som har skett med allmänheten ska ske i granskningsutlåtandet*

MKB-direktivet innehåller krav som innebär att allmänheten ska få tillgång till viss information, när en detaljplan har antagits, ändrats eller upphävts. Bland annat ska allmänheten få tillgång till information om förfarandet för allmänhetens deltagande.

Resultaten av samråden ska enligt plan- och bygglagen redovisas i en samrådsredogörelse och i ett granskningsutlåtande. I promemorian föreslås att granskningsutlåtandet även ska innehålla information om på vilket sätt allmänheten har beretts tillfälle att delta under planförfarandet. Det kan exempelvis avse vilka insatser som kommunen har vidtagit för att informera allmänheten (t.ex. genom annonsering eller anslag på den avsedda platsen), om samrådsmöten

har hållits och hur allmänhetens deltagande vid eventuella samrådsmöten har varit. Har ett gränsöverskridande samråd skett, behöver redogörelsen även innehålla information om dessa samråd.

*De uppgifter som framkommit under granskningen ska offentliggöras*

Enligt MKB-direktivet ska den berörda allmänheten ges tillgång till viss miljöinformation som framkommer under samrådet. Det kan t.ex. handla om att det framkommer uppgifter om att det finns djur och växter som omfattas av bestämmelserna om artskydd i 8 kap. miljöbalken som inte har uppmärksammats i miljökonsekvensbeskrivningen eller i underlaget i övrigt. Mot bakgrund av hur samrådsprocessen ser ut enligt plan- och bygglagen är det endast sådana synpunkter som framkommer under granskningskedet som berörs av frågan.

Av plan- och bygglagen framgår att kommunen efter granskningstiden ska göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden.

För att säkerställa att den berörda allmänheten ges möjlighet att ta del av informationen i granskningsutlåtandet bör det framgå av plan- och bygglagen att kommunen, när utlåtandet finns tillgängligt, så snart som möjligt i en underrättelse på anslagstavlan ska informera om var detta finns tillgängligt. Kommunen bör dessutom ha en skyldighet att under minst tre veckors tid hålla granskningsutlåtandet tillgängligt på sin webbplats. Skyldigheten att hålla utlåtandet tillgängligt ska inte gälla i den utsträckning det skulle strida mot lag eller annan författning.

*Planbeslut ska kungöras på anslagstavlan och information tillgängliggörs på webbplatsen*

Av MKB-direktivet följer att när kommunen beslutar att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, ska den omedelbart informera allmänheten om detta. De nuvarande bestämmelserna i plan- och bygglagen kan sägas innebära att endast den berörda allmänheten ska informeras om ett planbeslut. Däremot finns det i dag ingen bestämmelse

i lagen som säkerställer att även den allmänhet som inte är direkt berörd av beslutet får information om detta.

För att informera allmänheten finns det skäl att ställa krav på att kommunen ska underrätta allmänheten om beslutet på sin anslagstavla. Av underrättelsen ska det framgå var beslutet finns tillgängligt och vad den som vill överklaga beslutet måste göra. Kommunen ska även under minst tre veckors tid hålla planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsutlåtandet och ett protokollsutdrag med beslutet tillgängliga på sin webbplats. Skyldigheten att hålla information tillgänglig ska inte gälla i den utsträckning det skulle strida mot lag eller annan författning.

#### *Länsstyrelsen ska underrätta andra statliga miljömyndigheter om planbeslutet*

I MKB-direktivet har de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar eller sin lokala och regionala behörighet kan antas bli berörda av ett projekt en viktig funktion. Av direktivet följer att dessa myndigheter omedelbart ska informeras, när kommunen har beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

I PBL-systemet har länsstyrelsen till uppgift att ta till vara och samordna statens intressen under planprocessen. För att säkerställa genomförandet av direktivet finns det anledning att införa ett uttryckligt krav på att länsstyrelsen ska underrätta statliga myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av ett beslut som innebär att kommunen antar, ändrar eller upphäver en detaljplan. Det kan exempelvis gälla försvarsinspektören för hälsa och miljö, Skogsstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

#### *Kommunen ska i vissa fall redovisa skälen till ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan*

Enligt MKB-direktivet ska ett avslag på en tillståndsansökan innehålla de huvudsakliga skälen till avslaget. Det innebär att ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, ska innehålla de huvudsakliga skälen för kommunens beslut. Eftersom kommunens planbeslut endast får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), gäller inte förvalt-

ningslagens krav på att ett beslut normalt ska innehålla en klagörande motivering.

Motiveringsskyldigheten innebär att kommunen måste ange de skäl som har bestämt utgången för beslutet. Av plan- och bygglagen bör således framgå att ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, ska innehålla de huvudsakliga skälen för kommunens ställningstagande. Kravet bör dock enbart gälla de fall där kommunen har redovisat att den avsett att ingå ett exploateringsavtal eller genomföra en markanvisning, vilket exempelvis kan vara fallet när det finns en enskild planintressent som aktivt deltar i planläggningen.

### **Tillgången till rättslig prövning**

Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna se till att medlemmar av den berörda allmänheten har rätt till rättslig prövning av vissa frågor. Innebörden av bestämmelsen är att den berörda allmänheten har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Bland annat ska icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller vissa krav i miljöbalken ha en sådan rätt.

För att förtydliga genomförandet av dessa krav i direktivet bör det uttryckligen framgå av plan- och bygglagen att en miljöorganisation ska ha rätt att överklaga samtliga detaljplaner som avser ett MKB-projekt, oavsett om kommunen har bedömt att planen kan antas ha en betydande miljöverkan eller inte. Därför föreslås ett förtydligande som innebär att miljöorganisationer ska få överklaga alla detaljplaner som avser ett MKB-projekt, oavsett utfallet i behovsbedömningen.

Kraven i direktivet på klagorätt för miljöorganisationer omfattar även vissa beslut om bygglov och förhandsbesked. Det handlar om sådana beslut där den sökta åtgärden avser vissa MKB-projekt och en bedömning ska göras av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det framgår inte uttryckligen av den nuvarande bestämmelsen i plan- och bygglagen att miljöorganisationer får överklaga beslut om lov och förhandsbesked, men däremot framgår detta

av domstolspraxis. Enligt EU-domstolens praxis är emellertid s.k. administrativa förfaranden inte tillräckligt för ett korrekt genomförande av ett EU-direktiv. Mot denna bakgrund bör bestämmelserna om vilka beslut i plan- och bygglagen som miljöorganisationer får överklaga förtydligas. Det innebär att en miljöorganisation ska få överklaga ett beslut om att ge bygglov eller positivt förhandsbesked, om beslutet avser ett MKB-projekt som är bygglovspliktigt. Klagorätten ska dock inte gälla beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021. Äldre bestämmelser ska som huvudregel gälla för ärenden som påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Kommunen ska dock i ett visst ärende kunna besluta att de nya bestämmelserna ska tillämpas. Om så sker, ska det av planhandlingarna framgå vilka bestämmelser som har tillämpats.

### **Konsekvenser**

Förslagen påverkar framför allt kommunerna, genom att det ställs ytterligare krav på detaljplaneprocessen. Vidare kan den som ansöker om bygglov eller förhandsbesked påverkas, genom att det i vissa fall kommer att behövas ytterligare underlag för att byggnadsnämnden ska kunna ge lov för ett MKB-projekt i områden som inte omfattas av en detaljplan. Kommunen kommer att kunna täcka de ökade kostnaderna genom avgifter, vilket i viss mån kommer att påverka den som ansöker om bygglov. Förslagen i promemorian leder sammanfattningsvis till begränsade konsekvenser för de aktörer som berörs av plan- och byggprocessen.

Förslagen kan ha vissa positiva effekter för miljön.

Förslaget bedöms vara kostnadsneutralt för staten. Om förslaget inte genomförs, och EU-domstolen skulle fälla Sverige för fördragsbrott för att inte korrekt ha genomfört MKB-direktivet, skulle detta ytterst – om Sverige inte rättar sig efter en fällande dom – kunna

medföra stora kostnader för staten i form av en straffavgift som utgörs av ett standardbelopp för att bestraffa själva överträdelsen och ett löpande vite tills bristerna åtgärdats.