

Yttrande

Datum	Processnummer	Diarienummer
2022-02-22	3.1.2	6405/2021
		Ert diarienummer
		Fi2021/03879

Regeringskansliet
Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian ”Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (Ds 2021:36)”

Boverkets ställningstagande

Boverket tillstyrker Finansdepartementets förslag på ändring av 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Boverkets synpunkter

Boverket delar bedömningen att EU-domstolens dom i mål C-826/18 gör att det inte längre går att upprätthålla aktivitetskravet i 13 kap. 11 § PBL när det gäller så kallade MKB¹-projekt. Så som beskrivs i promemorian är det också svårt att se några alternativa sätt att uppfylla MKB-direktivet och Århuskonventionen i detta sammanhang.

Boverket anser samtidigt att förslaget konsekvensbeskrivning kan utvecklas.

Konsekvenser för kommunernas detaljplanering

Syftet med aktivitetskravet i 13 kap. 11 § PBL är i första hand att förhindra att detaljplaner upphävs på grund av synpunkter som kommunen hade kunnat tillgodose under planprocessen om de varit kända för kommunen. Ett annat syfte är att uppmuntra de som berörs av planen att komma in med synpunkter tidigt i processen, så att kommunen kan anpassa och justera planen innan vissa grundläggande frågor låsts fast. Synpunkter från berörda sakägare ger ett viktigt beslutsunderlag för kommunen och kan ha stor betydelse för detaljplanens utformning.

Under processens gång informeras de som berörs av planen om att de har möjlighet att lämna synpunkter, samt att de måste lämna synpunkter senast under granskningen för att ha rätt att överklaga (5 kap. 19 § PBL). Utan ett aktivitetskrav finns inte samma incitament för de som berörs av planen att delta och

¹ Miljökonsekvensbeskrivning.

lämna synpunkter, vilket kan leda till att de väljer att inte lämna några synpunkter. Resultatet kan bli en plan av sämre kvalitet.

Att få av de detaljplaner som överklagas upphävs har enligt Boverkets uppfattning ett direkt samband med aktivitetskravet. Eftersom kommunen har möjlighet att justera detaljplanen i enlighet med inkomna synpunkter minskas både risken för överklaganden och för materiella brister. Det kan därför antas att lagförslaget leder till att antalet överklaganden av detaljplaner som avser MKB-projekt både kommer öka och oftare leda till att sådana planer upphävs av domstolen. Kommunerna kan också se sig tvungna att lägga mer resurser på kommunikation med allmänheten för att få in synpunkter på en detaljplan som avser ett MKB-projekt, vilket leder till en ökad arbetsinsats och högre kostnader för kommunen.

I promemorian anges att om en detaljplan upphävs är det ofta möjligt för kommunen att läka eventuella brister i efterhand genom att kommunen gör om delar av processen. Boverket ställer sig tveksam till denna beskrivning. Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, har i en dom angett att det inte framstår som lämpligt att alltid ställa krav på nytt samråd efter att en domstol upphävt en detaljplan (MÖD P 13204–19). Det finns därmed i någon utsträckning möjlighet att läka brister i en detaljplan som upphävts i domstol, utan att hela planprocessen behöver tas om från början. I domen angav MÖD att en bedömning bör göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, varvid skälen för upphävandet och de ändringar som gjorts bör tillmätas avgörande betydelse. Av domen framgår att endast mindre justeringar av planens reglering hade gjorts efter upphävandet, vilket kunde antas få endast begränsade effekter för de som berördes av planen. I vilken mån det är möjligt att åtgärda brister i en upphävd detaljplan är därför enligt Boverkets tolkning helt beroende av grunderna för upphävande och vilka revideringar som behöver göras. Om en detaljplan upphävs med hänvisning till grundläggande problem med markens lämplighet för bebyggelse så torde det inte enkelt kunna läkas utan att kommunen gör större revideringar. Det är då inte självklart hur kommunen ska hantera den fortsatta planprocessen och om något nytt samråd krävs. Konsekvensbeskrivningen hade på något sätt behöva ta ställning till en sådan situation och vilken arbetsinsats som kan krävas av kommunen.

Finansiering

I konsekvensbeskrivningen hänvisas flera gånger till kommunens möjlighet att genom planavgifter eller olika former av avtal finansiera ökade kostnader för planprocessen på grund av upphävanden. I beskrivningen saknas dock resonemang om lagstödet för sådan finansiering. Det saknas också resonemang om i vilken mån detta är ett rimligt sätt att finansiera konsekvenserna av lagändringen.

Förutsättningarna för kommunerna att ingå avtal varierar från kommun till kommun. Avtalen är frivilliga att ingå och möjligheten för kommunen att ställa krav på ersättning är beroende av kommunens förhandlingsposition i det

enskilda fallet, till exempel utifrån efterfrågan på mark i kommunen eller ekonomiska förutsättningar i övrigt.

Enligt PBL får exploateringsavtal avse åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder som rör genomförandet av en detaljplan, det vill säga när den antagits och vunnit laga kraft (1 kap. 4 § samt 6 kap. 40 § första stycket PBL). Sådana avtal omfattar därför normalt inte kostnader som kommunen haft för upprättandet av planen. Sådana kostnader brukar finansieras genom så kallade planavtal eller plankostnadsavtal. Planavtal tecknas normalt med stöd av 12 kap. 10–12 §§ PBL.

Om upphävandet av planer eller förlängda planprocesser leder till att de totala kostnaderna för att ta fram detaljplaner i kommuner ökar i genomsnitt, kan det medföra att kommunen behöver justera taxan för planavgifter. Nya domar från MÖD visar dock på att planavgifter finansierar kommunens upprättande av detaljplaner som helhet och inte enstaka detaljplaner. Det är därför inte sannolikt att kommunen kan använda planavgifter för att täcka upp oförutsedda kostnader som uppkommit i enstaka detaljplaneärenden (MÖD P 2169–20, P 5496–20 och P 5630–20). Det är bara om den genomsnittliga kostnaden för att ta fram planer ökar som kommunen kan justera upp taxan och ta ut högre avgifter med stöd av den. Domarna från MÖD är överklagade till Högsta domstolen. Domarna kan också antas få betydelse för kommunens möjlighet att teckna planavtal eftersom lagstödet för planavgift och planavtal är detsamma.

Avslutningsvis kan noteras att konsekvenserna för företag enbart beskriver de begränsade kostnader som ett omtag i planprocessen kan leda till. De stora kostnaderna för företagen torde framför allt vara kostnader som följer av att ett projekt blir försenat, så som investeringskostnader. Dessa konsekvenser borde beskrivas liksom effekten av sådana utökade kostnader, till exempel att projektet överges och inte genomförs.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Karl Ewald. I den slutliga handlingningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Frida Jonsson och planeringsarkitekt Klara Falk deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Karl Ewald
jurist

Kopia till:

fi.sba.spn@regeringskansliet.se

lars.arell@regeringskansliet.se