

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Den remitterade promemorian innehåller förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Enligt 13 kap. 11 § i nämnda lag får ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. I promemorian föreslås att den inskränkning i rätten att överklaga inte gäller ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket¹.

Förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2022. Förslaget saknar övergångsbestämmelser och det anges att de nya bestämmelserna även ska tillämpas i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

¹ 4 kap. 34 § plan och bygglagen (2010:900) lyder:

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 a § tredje stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35 § 1-7, 36, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för att anlägga

1. ett industriområde,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg eller
10. en tunnelbana.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att förslaget i promemorian motiveras av att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur Sverige genomfört MKB-direktivet² och att EU-domstolen har meddelat en dom om hur MKB-direktivet och Århuskonventionen³ ska tolkas när det gäller det så kallade aktivitetskravet som en förutsättning för rätten att överklaga. Förslaget syftar till att säkerställa att de delar av direktivet som genomförs i plan- och bygglagen⁴ är tydliga och förenliga med direktivet.

Vidare anges i promemorian att 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. I MKB-direktivet finns vissa krav som motsvarar krav i den så kallade Århuskonventionen. Bland annat följer av båda rättsakterna att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av vissa beslut, handlingar och underlåtenheter som har betydelse för miljön prövad av domstol eller något liknande organ.

Det anges att i PBL finns ett så kallat aktivitetskrav som begränsar möjligheten att överklaga kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Sådana beslut får endast överklagas av den som före utgången av den så kallade 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 anges vara att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt i processen. Enligt förarbetena är det endast därigenom som kommunens beslutsunderlag kan få den bredd som är önskvärd.

I den formella underrättelsen angav kommissionen att aktivitetskravet i PBL 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 PBL, 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. Domstolen slår i domen fast att Århuskonventionen ska tolkas så att den, vid prövning av beslut om bland annat MKB-projekt, utgör hinder mot att endast ge klagorätt till icke-statliga miljöorganisationer om dessa organisationer har deltagit i ett förfarande för att förbereda det överklagade beslutet.

² 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.

³ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor [SÖ 2005:28].

⁴ Förkortas i det följande PBL.

Det anges att domen därmed 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 gäller enligt domstolen även om villkoret inte är tillämpligt när den som klagat inte rimligen kan klandras för att inte ha deltagit i detta förfarande. Domen innebär också att de oklarheter kring rättsläget som fanns när Sverige yttrade sig över den formella underrättelsen har undanröjts. Det medför att PBL behöver ändras för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls. Med anledning av det 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.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att eftersom regleringen i allt väsentligt styrs av bindande krav i MKB-direktivet är utrymmet för alternativa lösningar till det förslag som lämnas i promemorian begränsat. Förslaget att begränsa aktivitetskravet hänger samman med EU-domstolens tolkning av om ett sådant krav är förenligt med Århuskonventionen. Europeiska kommissionen har sedan tidigare gjort gällande att ett sådant krav inte är förenligt med MKB-direktivet.

Vidare anges att om förslaget i promemorian inte genomförs och kommissionen vidhåller sin uppfattning att genomförandet i plan- och bygglagen inte är fullgott, kan kommissionen gå vidare med ett så kallat motiverat yttrande, det vill säga en formell uppmaning att följa EU-rätten. I ett sådant yttrande redogör kommissionen för på vilket sätt den anser att medlemsstaten har brutit mot EU-rätten och begär information om vilka åtgärder som har vidtagits. Medlemsstaten har då i allmänhet två månader på sig att svara. Om kommissionen anser att medlemsstaten fortfarande inte uppfyller sina skyldigheter, kan den överlämna ärendet till EU-domstolen. Om en medlemsstat inte har anmält åtgärder för att genomföra ett direktiv, kan kommissionen föreslå att domstolen dömer ut böter. Böternas storlek beror på flera faktorer, men kan uppgå till betydande belopp. Det anges att med anledning av det nämnda är det angeläget att den föreslagna lagändringen genomförs så snart som möjligt.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att den reglering som föreslås i promemorian bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att eftersom lagstiftningsärendet initierats på grund av

att kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige bör de föreslagna ändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Föreslaget datum för ikraftträdande är den 1 juli 2022.

Vidare anges att eftersom förslaget delvis berör kommunernas verksamhet är det lämpligt att Boverket ger vägledning om innebörden av den föreslagna bestämmelsen. Boverket har redan i dag i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av PBL. Det finns inte behov av informationsinsatser utöver den skyldighet som Boverket redan har.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser, är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget i promemorian främst får konsekvenser för företag som agerar som planintressenter, det vill säga sådana företag som tar initiativ till detaljplaneläggning och som kan ha nytta av planläggningen. Vidare anges att i Statistiska centralbyråns företagsregister finns 579 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav 19 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 25 600 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav drygt 1 750 har 10 eller fler anställda. Därutöver finns 859 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav 11 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 95 400 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav drygt 1 050 har 10 eller fler anställda. Uppgifterna avser december 2020.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det finns visserligen en beskrivning av vissa företag som kommer att påverkas av förslaget. Såvitt Regelrådet förstår förslaget kommer dock samtliga företag som på något sätt påverkas av en detaljplaneläggning också påverkas av förslaget, vilket är avsevärt fler företag än de som nämns i förslagsställarens beskrivning. Det hade därför varit behövligt med en bredare beskrivning av berörda företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att en begränsning av aktivitetskravet medför en risk för att den som motsätter sig ett förslag till detaljplan avstår från att under planprocessen lämna sådana synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut, och istället framför dessa först i samband med ett överklagande av beslutet. Det skulle kunna leda till en ökad risk för att överklagandet medför att planbeslutet upphävs. Om kommunens beslut upphävs efter överklagande, anges det dock ofta vara möjligt för kommunen att läka eventuella brister under planprocessen eller i hur planförslaget har utformats genom att göra om delar av processen. Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag eller att planförslaget revideras i vissa avseenden. Sådana omtag i processen är dock förenade med kostnader som vanligtvis betalas av ett företag, om planläggningen sker med stöd av ett exploateringsavtal eller ett plankostnadsavtal. Kostnaderna för sådana omtag anges vanligtvis vara begränsade, sett i relation till de kostnader som ett detaljplanearbete som helhet ofta är förknippat med.

Det framgår även av konsekvensutredningen att det inte kan uteslutas att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall kommer att leda till längre och omständligare planprocesser, vilket i

sin tur kan ge sämre förutsättningar för byggande och för att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det finns en beskrivning av de effekter som förslaget kan ha på företagens verksamhet. Gällande påverkan på företagens kostnader anser Regelrådet att beskrivningen är något vag. Det hade varit behövt med en närmare beskrivning av hur ofta de tillkommande kostnaderna till förslaget kan komma att uppstå och vilken karaktär kostnaderna har. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att konsekvenserna för företagets konkurrensförmåga bör vara begränsade. Vidare anges att den tid som går åt för plan- och byggprocessen i dag är relativt lång, vilket bland annat påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna kan innebära att stora personella och ekonomiska resurser tas i anspråk från byggherren. Detta medför exempelvis att många mindre aktörer i byggsektorn avstår från att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning. Det anges att en begränsning av aktivitetskravet i någon mån skulle kunna förvärra denna situation. Förslagsställaren bedömer att de merkostnader som förslaget kan ge upphov till är försumbara, sett i relation till de kostnader som uppstår i övrigt inom ramen för byggprocessen. Det bedöms även handla om ett mycket litet antal fall, sett i förhållande till det totala antalet detaljplaner som beslutas varje år. Enligt förslagsställaren finns det inte anledning att befara att förslaget skulle påverka bostadsbyggandet negativt.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det finns en beskrivning av den påverkan som förslaget kan ha på företagets konkurrensförmåga, även om det hade varit önskvärt att även i denna del precisera de mer övergripande beskrivningarna att det är fråga om ett mycket litet antal fall i förhållande till det totala antalet detaljplaner som beslutas varje år.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, och har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan. En utelämnad beskrivning kan därför godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som framgår vid rubriken *Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag* kan förslaget medföra att många mindre aktörer i byggsektorn avstår från att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning. Några beskrivningar av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning har Regelrådet dock inte kunnat utläsa i promemorian. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är

ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har flera beskrivningar bedömts som godtagbara. Beskrivningen av berörda företag, kostnader och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning har dock bedömts som bristfälligt beskrivna. Förslagsställaren anger att det är fråga om begränsade kostnader och ett fåtal ärenden. Regelrådet ifrågasätter inte förslagsställarens information i sak, men anser likväl att beskrivningarna är alltför oprecisa för att kunna bedöma förslagets effekter för berörda företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 februari 2022.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande