

Mottagare Regeringskansliet

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

Remissen tillstyrks inte.

Förslagets konsekvenser för kommunen redovisas med exempel.

Ärendebeskrivning

Kommunen har fått möjlighet att yttra sig över promemorian *Aktivitetskravet i plan- och bygglagen*. Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur MKB-direktivet genomförts i svensk rätt. 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 s.k. 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.*

Aktivitetskravet i plan- och bygglagen

I miljöbalken finns bestämmelser som särskilt reglerar tillgången till rättslig prövning för ideella föreningar och andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Sådana ideella föreningar och andra juridiska personer som avses i miljöbalken får enligt plan- och bygglagen överklaga

- 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 för vissa infrastrukturprojekt och byggprojekt för turism och fritid som dels omfattas av kraven i MKB-direktivet, dels genomförs i svensk rätt genom bestämmelser i plan- och bygglagen (s.k. MKB-projekt), och
- ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för ett MKB-projekt som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I plan- och bygglagen finns dock ett s.k. aktivitetskrav som begränsar möjligheten att överklaga kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Sådana beslut får nämligen överklagas endast av den som före utgången av den s.k. 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.

Promemorian innebär att Aktivitetskravet bör ändras

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. Domstolen slår i domen fast att Århuskonventionen ska tolkas så att den, vid prövning av beslut om bl.a. 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.

Domen innebär alltså 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 klagar 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 plan- och bygglagen bör ändras för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls. *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.*

Ikraftträdandebestämmelser

Förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Konsekvenser för kommunen

Syftet med aktivitetskravet är 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.

Under en planläggning behöver vanligtvis olika motstridiga intressen vägas mot varandra. För att en sådan avvägning ska kunna göras på ett ändamålsenligt sätt behöver kommunen få klarhet i de olika anspråk, intressen och förutsättningar som gör sig gällande i den aktuella planläggningen. Det är en av anledningarna till att kommunen under detaljplaneprocessen ska samråda med olika intressenter innan den antar planen. Samrådet under detaljplaneprocessen ska nämligen syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan (se 5 kap. 12 § PBL). Aktivitetskravet innebär att den som motsätter sig en detaljplan måste yttra sig senast före granskningstidens utgång för att ett överklagande av kommunens beslut ska kunna tas

upp till prövning. Kravet bidrar alltså till att kommunen ska få kännedom om eventuella synpunkter innan den antar ett planförslag. Kommunen ges på så sätt möjlighet att antingen justera förslaget utifrån synpunkterna eller bemöta dessa och därmed förhoppningsvis ändå skapa förståelse för kommunens överväganden. Aktivitetskravet förhindrar alltså i viss mån att helt nya förutsättningar framkommer först när kommunen har antagit planen. Därför bidrar kravet till att skapa bättre förutsättningar för att kommunens beslut ska få laga kraft.

Om aktivitetskravet ändras så att det inte längre gäller för beslut om en detaljplan som avser ett MKB-projekt, skulle den som motsätter sig ett förslag till en sådan detaljplan kunna avstå från att lämna synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut, för att i stället framföra dessa vid en överprövning av beslutet. Det kan exempelvis 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.

Höors kommuns ställningstagande

Höors kommun ställer sig inte bakom det förslaget 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.

I promemorian beskrivs risken för överklagande som mycket liten, dvs att ett överklagande skulle inträffa efter det att detaljplanen antagits gällande miljöbedömningen som inte tidigare kommit fram, det samtycker inte kommunen till.

Bakgrund till ställningstagandet

Exempel

Som exempel kan en miljöorganisation eller enskild efter antagandet upplysa kommunen om att det finns fridlysta fladdermöss i ett träd inom planområdet, även om kommunen gjort naturvärdesinventering som inte kommit fram till det tidigare eller i miljöbedömningen. Miljöföreningen överklagar detaljplanen och menar att det borde gjorts en MKB på grund av fladdermössen. Det skulle kunna innebära att en utredning inte kan göras direkt när frågan dyker upp för att fladdermössen inte är aktiva under den perioden av året utan en utredning behöver avvaktas till en månad när arten är aktiv. Det kan i värsta fall innebära uppemot ett års fördröjning. Exempelvis, domstolen återkommer med att de önskar kommunens kommentar gällande en fridlyst fladdermus i september. Då behöver kommunen be om förlängning på svarstiden till nästkommande år eftersom det bästa svaret gällande fladdermöss kan ges under sommarmånaderna.

Höors kommun ser alltså stor risk i att information som i vanliga fall kommer fram i samrådsskedet eller i granskningsskedet inte kommer att komma till kommunens kännedom och därmed kan utgöra en risk för att den framtagna detaljplanen försenas avsevärt och att beslut om antagande upphävs.

Kommunens och även privata exploatörers planläggning skulle bli mer osäker om det inte är möjligt att göra en grundlig miljöbedömning och få fram alla synpunkter under planprocessen. Det skulle innebära en större osäkerhet i planframtagandet gällande om detaljplanen har möjlighet att få laga kraft. Det kommer innebära att kommunen inte kan förbereda genomförandet av byggnationen förrän en detaljplan fått laga kraft.

Exempel

Förslaget leder till fördyrande och förlängd process av genomförandet. Exempelvis skulle större samhällsviktiga projekt drabbas gällande byggande av skolor och särskilt boende för äldre. Om inte kommunen kan tillhandahålla skollokaler för barnen i kommunen eller serviceboende för äldre så behöver kommunen köpa in dessa tjänster, hyra lokaler och ordna transporter vilket leder till personliga negativa konsekvenser för de som drabbas i form av längre restid för barn till skolan och att äldre bor längre ifrån sin hemmiljö samt för alla i kommunen innebär det konsekvenser i form av ökade kostnader på skatten.

Idag arbetar kommunen parallellt med detaljplanen också med genomförandehandlingar. Det gäller speciellt stora projekt, där projekteringshandlingar, ekonomiska kalkyler och lokalplanering inför genomförandet är omfattande. Det bedöms att det är rimligt att påbörja genomförandehandlingarna efter det att utredningar tagits fram och konsekvensbedömningar gjorts samt samrådet hållits med länsstyrelsen och andra myndigheter och synpunkter har kommit in från berörda inklusive miljöföreningar. Om det *inte* visar sig finnas osäkra problem med att bebygga marken enligt detaljplaneförslaget bedöms det som rimligt att påbörja arbetet med förberedande av genomförandet för att så snart som möjligt efter det att detaljplanen fått laga kraft kunna påbörja underlag för genomförandet. Det parallella arbetet med att ta fram genomförandehandlingar av projektet kommer bli för kostsamt om det inte går att få en inblick i om miljöbedömningen då nya aspekter kan komma fram efter det att detaljplanen antagits som kan innebära att detaljplanen överklagas och får läggas ned dvs inte får laga kraft.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär alltså en större osäkerhet om en detaljplan kan få laga kraft och det skulle innebära en förlängd process innan genomförandet. Det i sin tur skulle innebära fördyrande processer för kommunen, särskilt vad gäller samhällsnyttiga projekt som skolor och äldreboenden med flera. Om projekten inte kan förberedas under den långa planprocessen innebär det fördyrande kostnader för kommunen och för privata exploatörer som verkar i kommunen.

Förslag

Det vore bra att inrätta en nationell plattform där alla olika organisationer skriver in sig och anger inom vilka kommuner som de har intresse av att ta del av detaljplanearbetet. Därifrån kan kommunerna hämta kontaktinformationen och delge de olika organisationer om aktuella

planarbeten. Idag finns det många olika organisationer vilket gör att det kan vara svårt för en kommun att veta vilka som kan beröras av ett planarbete och även få tillgång till rätt kontaktinformation.