

Lagrådsremiss

Aktivitetskravet i plan- och bygglagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 31 mars 2022

Johan Danielsson

Johan Ndure
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ändring i plan- och bygglagen (2010:900) för att förtydliga genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Förslaget innebär en begränsning av det s.k. aktivitetskravet i plan- och bygglagen. Kravet innebär att en kommuns beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som huvudregel endast får överklagas av den som före utgången av 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.

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 s.k. MKB-projekt, dvs. ett sådant byggprojekt som omfattas av kraven i MKB-direktivet. Bakgrunden till förslaget är en dom från EU-domstolen och att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur Sverige har genomfört direktivet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Rättsliga förutsättningar	5
4.1	MKB-direktivet	5
4.2	Århuskonventionen	6
4.3	Genomförandet av MKB-direktivet och Århuskonventionen i plan- och bygglagen	8
5	Aktivitetskravet i plan- och bygglagen bör ändras.....	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	16
7	Konsekvenser.....	17
7.1	Övergripande om konsekvensutredningen	17
7.2	Konsekvenser för kommuner	18
7.3	Konsekvenser för regioner	20
7.4	Konsekvenser för staten	20
7.5	Konsekvenser för företag	21
7.6	Konsekvenser för enskilda	22
7.7	Konsekvenser för miljön	22
7.8	Konsekvenser för bostadsbyggandet	23
7.9	Övrigt	23
8	Författningskommentar.....	24
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (Ds 2021:36)	26
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	29
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	30

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

11 §

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte *om*

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, *eller*

2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. *om* beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. *om* överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, *eller*

3. *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 stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 (M2019/01829) framfört synpunkter på hur det s.k. MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt, dvs. 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.

Med anledning av de synpunkter som kommissionen framfört när det gäller det svenska genomförandet av MKB-direktivet, har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet. Den formella underrättelsen omfattar det svenska genomförandet i stort och inte enbart hur MKB-direktivet har genomförts i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

Regeringen lämnade i propositionen Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (prop. 2020/21:174) förslag på ändringar i den lagen för att förtydliga genomförandet av direktivet. Riksdagen har antagit regeringens förslag till lagändringar (bet. 2020/21:CU24, rskr. 2020/21:408). Ändringarna trädde i kraft den 2 augusti 2021.

Förutom förslagen som lämnades i ovan nämnda proposition har översynen i fråga om plan- och bygglagen resulterat i promemorian Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (Ds 2021:36).

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och lagförslaget i promemorian finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/03879).

4 Rättsliga förutsättningar

4.1 MKB-direktivet

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 bilaga I till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriska. I bilaga II till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga II till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet tillämpas. Denna del kallas i svensk rätt för undersökning (engelskans screening).

De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarlig verksamhet (9 kap.) och vattenverksamhet (11 kap.) – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. vägar, järnvägar och projekt som kräver bygglov.

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i bilaga IV till direktivet. Vilka krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall (avgränsning, engelskans scoping). Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på miljön i en annan medlemsstat.

För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i vare sig bilaga I eller II ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

4.2 Århuskonventionen

Vissa krav i MKB-direktivet har ett nära samband med Århuskonventionen, dvs. Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28). Konventionen trädde i kraft i oktober 2001. Sverige är part till konventionen sedan 2005.

Konventionens innehåll och syfte

Konventionen vilar på princip 10 i Riodeklarationen om miljö och utveckling, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Den principen anger att miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att kunna hävda denna rättighet och fullgöra denna skyldighet anger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Enligt konventionen har icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt.

Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

- allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,

- allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön,
- allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av sådana beslut, handlingar och underlåtenheter som omfattas av artikel 6 prövade av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Den berörda allmänheten utgörs av såväl fysiska och juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper (artikel 2.4). Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna rätt till prövning och presumeras ha ett tillräckligt intresse av beslut på miljöområdet samt rättigheter som kan kränkas (artikel 9.2 läst tillsammans med artikel 2.5).

De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen är i första hand beslut om tillstånd till sådana verksamheter som uttryckligen anges i bilaga I till konventionen, såsom större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt (punkterna 1–19). Vidare omfattas beslut om tillstånd till alla andra verksamheter där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen (punkten 20).

Artikel 6 ska även, i enlighet med nationell rätt, tillämpas på beslut om tillstånd till verksamheter som inte anges i bilaga I men som kan ha en betydande miljöpåverkan (artikel 6.1b).

Förutom den uttryckliga rätten i artikel 9.2 att överklaga beslut, handlingar och underlåtenheter som omfattas av artikel 6 ska, enligt artikel 9.3, varje part till konventionen se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Århuskonventionen är en del av rättsordningen i EU

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är den en del av unionens rättsordning, se EU-domstolens dom Lesoochranárske zoskupenie (den slovakiska brunbjörnen, C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30). För att genomföra Århuskonventionen inom unionsrätten har flera rättsakter antagits, exempelvis direktivet om allmänhetens deltagande (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön), det s.k. miljöinformationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation), och MKB-direktivet.

EU-domstolen har i sin praxis bekräftat att nationella bestämmelser som fastställer krav som ska vara uppfyllda för att en icke-statlig miljöorganisa-

tion ska anses ha en rätt att överklaga måste säkerställa dels en omfattande rätt till rättslig prövning, dels att MKB-direktivets bestämmelser om rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan (se bl.a. EU-domstolens dom Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 45).

Tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen på nationell nivå har prövats av EU-domstolen i bl.a. ovan nämnda mål C-240/09. Domstolen har funnit att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening, men att artikeln innebär att det ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten så att en miljöorganisation ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning (se punkt 52).

Tolkningen av de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning ska göras så att den står i överensstämmelse med såväl kraven i artikel 9.3 – dvs. att allmänheten ska ges den tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som följer av konventionen – som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. Som en följd av detta har miljöorganisationer ansetts vara berörda enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, av olika beslut på ett sådant sätt att de har möjlighet att klaga på dessa (se bl.a. NJA 2020 s. 641 och NJA 2020 s. 190).

4.3 Genomförandet av MKB-direktivet och Århuskonventionen i plan- och bygglagen

Huvuddragen i genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen

Bestämmelserna i plan- och bygglagen säkerställer att några av de projekt som anges i bilaga II till MKB-direktivet blir föremål för tillståndsprövning i svensk rätt. Det gäller bl.a. vissa infrastrukturprojekt, nämligen

- anläggning av industriområden (punkt 10a), och
- projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser (punkt 10b).

Det gäller vidare de projekt för turism och fritid som anges i bilaga II, nämligen

- skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar (punkt 12a),
- hamnar för fritidsbåtar (punkt 12b),
- fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar (punkt 12c),
- permanenta campingplatser (punkt 12d), och
- temaparker (punkt 12e).

De projekt i bilaga II som har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i plan- och bygglagen kommer i det följande att benämnas MKB-projekt.

Bygglövsprövningen fungerar som en behovsbedömning där det bedöms om åtgärden förutsätter detaljplaneläggning

Kraven på att de MKB-projekt som regleras i plan- och bygglagen ska bli föremål för en tillståndsprövning genomförs i den lagen genom kraven på bygglov (se prop. 2020/21:174 s. 27). Av lagen framgår att det krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och annan ändring än tillbyggnad av byggnader (9 kap. 2 §).

Vidare krävs det enligt plan- och byggförordningen (2011:338) även bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra vissa andra anläggningar än byggnader, t.ex. campingplatser, skidliftar, nöjesparker och djurparker (6 kap. 1 §).

Som redan nämnts får medlemsstaterna bestämma om ett projekt som listas i bilaga II till direktivet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed ska bli föremål för en miljöbedömning genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten (artikel 4.2). För MKB-projekten i plan- och bygglagen gäller som huvudregel att en granskning från fall till fall ska göras. I plan- och byggförordningen finns dock bestämmelser som innebär att vissa typer av projekt inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 2 kap. 4 b–4 d §§).

Granskningen av vilka projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan sker i bygglovsprövningen. Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan framgår av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen. Bland annat krävs det att åtgärden inte förutsätter detaljplaneläggning enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen. Av den paragrafen framgår att ett MKB-projekt alltid förutsätter planläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Den bedömning som ska göras för att från fall till fall bestämma om ett visst MKB-projekt behöver genomgå en miljöbedömning benämns i MKB-direktivet behovsbedömning (se artikel 4.4). Bygglövsprövningen fungerar alltså som en behovsbedömning för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som sker inom ramen för detaljplaneläggningen. Om åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behöver någon miljökonsekvensbedömning inte göras och det är då tillräckligt med den prövning som ska göras inom ramen för bygglovet.

Miljökonsekvensbedömningen sker genom detaljplaneläggning

Utgångspunkten i MKB-direktivet är att bedömningen av miljöpåverkan ska integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna. Om detta inte är möjligt, kan bedömningen integreras i andra

förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i direktivet ska uppfyllas (artikel 2.2).

Flertalet av de projekt som anges i bilaga I och II i MKB-direktivet genomförs i svensk rätt genom krav på tillstånd om miljöfarlig verksamhet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Mot bakgrund av det s.k. kommunala planmonopolet genomförs dock vissa av de projekt som omfattas av bilaga II till direktivet genom bestämmelser i plan- och bygglagen.

Den miljökonsekvensbedömning som MKB-direktivet föreskriver sker enligt plan- och bygglagen inom ramen för detaljpanelläggningen. Om det krävs en miljökonsekvensbedömning, ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Vilka uppgifter som då ska redovisas framgår av bilaga IV till MKB-direktivet. I PBL-systemet motsvaras detta av kravet på att detaljplanens redovisning av miljökonsekvenser ska uppfylla vissa krav i miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för ett MKB-projekt (se 4 kap. 34 § andra stycket PBL).

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i PBL-systemet

Enligt förvaltningslagen får ett beslut som huvudregel överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (se 42 §). Detta gäller även kommunala beslut om bl.a. bygglov, förhandsbesked och att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (se 13 kap. 8 § PBL).

Om en annan lag innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, ska i stället den bestämmelsen tillämpas (se 4 § FL). I miljöbalken finns bestämmelser som särskilt reglerar tillgången till rättslig prövning för ideella föreningar och andra juridiska personer (se 16 kap. 13 §). För att omfattas av bestämmelserna ska dessa föreningar och juridiska personer ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, de får inte vara vinstdrivande, de ska ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och de ska ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt kunna visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

Sådana ideella föreningar och andra juridiska personer som avses i miljöbalken får enligt 13 kap. 12 § 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 ett MKB-projekt, och
- ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för ett MKB-projekt och som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Rätten att överklaga omfattar dock inte beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Bestämmelserna i paragrafen utgör en precisering av miljöorganisationers klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen. Däremot inskränker paragrafen inte den klagorätt som sådana organisationer har enligt förvaltningslagen (se prop. 2020/21:174 s. 145).

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 eller områdesbestämmelser. 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 eller områdesbestämmelser – skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda (se 13 kap. 11 § första stycket). Aktivitetskravet, som alltså utgör en inskränkning i rätten att överklaga, 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 (se 13 kap. 11 § andra stycket).

Syftet med aktivitetskravet är att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt och riktas till de kommunala organen i första hand. Enligt förarbetena är det endast därigenom som beslutsunderlaget i första instans kan få den bredd som är önskvärd (se prop. 1985/86:1 s. 822).

5 Aktivitetskravet i plan- och bygglagen bör ändras

Regeringens förslag: Det ska inte längre krävas att den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som avser ett MKB-projekt skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda före utgången av granskningstiden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget, däribland *Boverket*, *Domstolsverket*, *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Naturvårdsverket*, *Sametinget*, *Statens geotekniska institut*, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Trafikverket*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* och *Villaägarnas Riksförbund*. *Göteborgs kommun* framhåller att förslaget sannolikt endast kommer att påverka ett mindre antal detaljplaner eftersom förslaget enbart omfattar beslut som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att lagförslaget ger ett demokratiskt mervärde som inte stjälper kommunernas möjlighet att genomföra nya detaljplaner. *Malmö kommun* bedömer att risken för att grannar och andra intressenter framför avgörande invändningar först sedan kommunen fattat beslut i ärendet är liten. *Orsa kommun* anser att förslaget inte medför några större konsekvenser eller är orimligt att genomföra. *Svenska byggnadsvårdsföreningen* anser att förslaget innebär en förbättring av miljöföreningars och enskilda sakägares möjligheter att föra talan vid prövning av nya detaljplaner i enlighet med kraven i Århuskonventionen. *Sveriges Hembygdsförbund*

tror inte att miljöorganisationer avsiktligt skulle avstå från tidiga yttranden under planprocessen för att sedan överklaga.

Flera remissinstanser konstaterar att förslaget måste genomföras på grund av EU-rätten och att de således inte har något att invända mot detta, men att förslaget likafullt kommer att ge oönskade följdverkningar. *Byggherrarna Sverige AB* framhåller att det kan bli en strategi för den som motsätter sig ett planförslag att framföra sina synpunkter först vid ett överklagande för att försena och fördyra detaljplaneprocessen så mycket som möjligt. *Båstads kommun* menar att kommunen kan få ett sämre beslutsunderlag eftersom sakförhållanden inte blir kända under planprocessen. *Fastighetsägarna* bedömer att förslaget kommer att komplicera och fördyra samhällsbyggandet. *Halmstads kommun* framhåller att förslaget kan försämra kommunernas förutsättningar för att ta ansvar för bostadsförsörjningen. *JM AB* anser att förslaget i praktiken kan få betydande nackdelar för arbetet med planläggning och bostadsbyggande. *Kalix kommun* anser att det behövs följdändringar i plan- och bygglagen och att det t.ex. bör vara tillräckligt med en förenklad granskning om ett antagandebeslut som berör ett MKB-projekt upphävs efter överklagande. *Lunds kommun* framhåller att planprocesserna riskerar att bli mindre effektiva om viktiga synpunkter kommer fram först i ett överklagande. *Munkedals kommun* anser att förslaget kan minska förutsägbarheten och transparensen i planprocessen. *Stockholms kommun* framhåller att förutsägbarhet är mycket viktigt i planlägningsprocessen där stora värden står på spel och att det därför är olyckligt med en lagändring som riskerar att leda till att processerna förlängs. Kommunen delar dock uppfattningen att den föreslagna ändringen är nödvändig utifrån Sveriges internationella åtaganden. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framhåller att en begränsning av aktivitetskravet kan komma att leda till fler överprövningar samt längre och omständligare planprocesser. Eventuella återförvisningar och omtag av planprocesser kan enligt domstolen leda till inte obetydliga merkostnader för såväl kommuner som företag som agerar planintressenter. *Sveriges Allmännyttan* anser att förslaget riskerar att leda till att antalet överklaganden ökar vilket skulle kunna påverka bostadsbyggandet negativt genom förseningar och ökade kostnader, vilket i längden skulle kunna leda till högre hyror vid nyproduktion. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* konstaterar att förslaget kommer att behöva genomföras oavsett eventuella negativa konsekvenser, eftersom förslaget är en konsekvens av EU-domstolens avgörande.

Några kommuner motsätter sig förslaget, däribland *Ovanåkers kommun*. *Hörs kommun* framhåller att förslaget skulle innebära längre och dyrare processer för kommunen, särskilt vad gäller samhällsnyttiga projekt som skolor och äldreboenden. *Nacka kommun* anser att förslaget går emot syftet med aktivitetskravet, dvs. att synpunkter ska lämnas så tidigt som möjligt under planprocessen. Kommunen anser att regeringen bör vidhålla sitt tidigare svar till EU-kommissionen eller hitta en alternativ lösning på hur MKB-direktivet ska genomföras i svensk rätt. *Åre kommun* anser att aktivitetskravet är bra och ser ingen anledning att ändra det.

Fortifikationsverket och *Försvarsmakten* anser att detaljplaner som rör försvarsmyndigheterna ska undantas från den föreslagna regeln i likhet med det som gäller miljöorganisationers rätt att överklaga vissa beslut enligt plan- och bygglagen som rör försvarsmyndigheterna (jfr 13 kap.

12 § andra stycket PBL). *Försvarets radioanstalt* framhåller att det kan få negativa konsekvenser för tillväxten av totalförsvaret om ett sådant undantag inte införs. *Svenska byggnadsvårdsföreningen* framhåller att även områdesbestämmelser innebär ställningstaganden som påverkar den byggda och gröna miljön i stort och att områdesbestämmelser därför bör omfattas av samma regler om miljöbedömning som detaljplaner. Föreningen anser att det är en brist att frågan inte tas upp i promemorian.

Skälen för regeringens förslag

Det är inte möjligt att ställa krav på deltagande i en förberedande process för att få överklaga beslut om vissa miljöstörande verksamheter

I artikel 11 i MKB-direktivet finns krav som motsvarar kraven i artikel 9.2 i Århuskonventionen. Enligt dessa krav är medlemsstaterna skyldiga att se till att de medlemmar av den berörda allmänheten som antingen har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränks, 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. I likhet med vad som gäller enligt Århuskonventionen ska icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller vissa krav i den nationella lagstiftningen enligt direktivet anses vara en del av den berörda allmänheten.

I den formella underrättelse som Europeiska kommissionen lämnade till Sverige i oktober 2019 (M2019/01829) angav kommissionen att den anser att det inte är förenligt med artikel 11 i direktivet att en person får överklaga ett beslut om en detaljplan endast om denne senast under granskningsperioden hos kommunen skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Kommissionen hänvisade i underrättelsen till hur direktivet har tolkats av EU-domstolen i domen *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskydds-förening mot Stockholms kommun* (C-263/08, EU:C:2009:631).

Sverige anförde i sitt svar på den formella underrättelsen i februari 2020 att det inte kan anses följa av EU-domstolens avgörande att ett aktivitetskrav, på det sätt det har formulerats i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen, skulle vara oförenligt med ett korrekt genomförande av artikel 11 i direktivet. Detta eftersom de bestämmelser som tolkades i domen inte innehöll något sådant krav (målet avsåg bl.a. 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken).

Efter Sveriges svar på den formella underrättelsen har rättsläget klargjorts ytterligare genom en dom från EU-domstolen (EU-domstolens dom *LB, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht, Stichting Leefbaar Buitengebied mot College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren*, mål C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7). I målet hade en domstol i Nederländerna begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Målet avsåg hur artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas, dvs. hur bestämmelserna om miljöorganisationers rätt till rättslig prövning av vissa beslut som kan påverka miljön ska förstås. Förhandsavgörandet begärdes inom ramen för ett mål mellan å ena sidan tre miljöorganisationer och en fysisk person och å andra sidan kommunstyrelsen i Echt-Susterens kommun i Nederländerna. Målet avsåg ett överklagat beslut från kommunen där ett företag getts tillstånd att uppföra ett grisstall. Enligt nederländsk lag fick endast de som framfört synpunkter under ett förberedande förfarande

överklaga kommunens beslut, såtillvida de personerna inte rimligen kunde klandras för att inte ha deltagit i förfarandet. Inom ramen för det förberedande förfarandet hade kommunen slagit fast att en miljökonsekvensbeskrivning inte behövde upprättas. Varken de tre miljöorganisationerna eller den fysiska person som också överklagade tillståndsbeslutet hade deltagit i det förberedande förfarandet.

De tre miljöorganisationerna, som hade överklagat beslutet till den nederländska domstolen, ansågs av den domstolen vara berörda parter i den mening som avsågs i den nationella rätten. Domstolen bedömde dock att överklagandena från dessa sammanslutningar borde avvisas på den grunden att de inte hade deltagit under det förberedande förfarandet, i linje med de krav som fanns i den nationella rätten. Den nederländska domstolen ställde sig emellertid frågande till om detta villkor var förenligt med unionsrätten, och då särskilt artikel 9.2 i Århuskonventionen.

I sin dom slår EU-domstolen fast att artikel 9.2 i Århuskonventionen ska tolkas så, att den utgör hinder för att de överklaganden till domstol som den artikeln avser, vilka inges av icke-statliga organisationer som tillhör den "berörda allmänheten" på det sätt som avses i artikel 2.5 i konventionen, endast kan tas upp till prövning om dessa organisationer har deltagit i ett förfarande för att förbereda det överklagade beslutet (se bl.a. punkterna 55, 59 och 69).

När det gäller frågan om ett aktivitetskrav för sådana beslut som faller in under artikel 9.3 i Århuskonventionen strider mot densamma uttalar EU-domstolen att denna bestämmelse i princip inte utgör hinder för att upptagandet till prövning av ett överklagande som avses i bestämmelsen villkoras av att klaganden har framfört sina invändningar i rätt tid under det administrativa förfarandet (se bl.a. punkterna 63, 64 och 69).

Domen innebär således 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 denne ska få överklaga ett beslut som innebär att en sådan miljöstörande verksamhet som anges i bilaga I till konventionen 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 att oklarheterna kring rättsläget – som fanns när Sverige yttrade sig över den formella underrättelsen i februari 2020 – numera har undanröjts.

Aktivitetskravet bör inte längre gälla för beslut om detaljplaner som avser ett MKB-projekt

Eftersom artikel 9.2 i Århuskonventionen i allt väsentligt överensstämmer med artikel 11 i MKB-direktivet får EU-domstolens dom betydelse för Sveriges skyldigheter enligt unionsrätten. Den bestämmelse i den nederländska allmänna förvaltningslagen (Algemene wet bestuursrecht) som prövades i målet motsvarar i sak aktivitetskravet i plan- och bygglagen. Reglerna i den nederländska lagen och den svenska plan- och bygglagen liknar även varandra på så sätt att aktivitetskravet inte är absolut. Trots att klaganden inte har yttrat sig under processens gång finns det alltså i vissa

fall möjlighet att överklaga myndighetens beslut om tillstånd, exempelvis i de fall beslutet inte har kommit till på ett korrekt sätt.

EU-domstolens dom innebär att plan- och bygglagen bör ändras för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls. Det bör därför inte längre 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 egenskap av part till Århuskonventionen har Sverige även en skyldighet att säkerställa att det nationella regelverket är förenligt med reglerna i konventionen. Sverige bör alltså ändra aktivitetskravet i plan- och bygglagen även mot bakgrund av de åtaganden som följer av konventionen.

Som flera remissinstanser konstaterar kan förslaget att avskaffa aktivitetskravet få önskade följdverkningar, om sakägare och organisationer som inte tidigare har yttrat sig under planprocessen framför avgörande invändningar först sedan kommunen antagit planförslaget. Det skulle, som bl.a. *Byggherrarna Sverige AB*, *Fastighetsägarna* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anför, kunna försena och fördyra detaljplaneprocessen. Det skulle i sin tur, som *Halmstads kommun* anför, kunna försämra kommunernas förutsättningar för att ta ansvar för bostadsförsörjningen och, som *Sveriges Allmännyttan* anför, leda till högre hyror vid nyproduktion. Enligt regeringens mening finns det emellertid inte skäl att överskatta dessa konsekvenser eftersom förslaget, som *Göteborgs kommun* påpekar, endast påverkar detaljplaner vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I sammanhanget bör nämnas att under 2020 bedömde kommunerna att av alla antagna detaljplaner kunde planens genomförande antas medföra en betydande miljöpåverkan i ca 5 procent av fallen – eller var tjugonde detaljplan. Därtill krävs att denna miljöpåverkan ska vara kopplad till att planområdet får tas i anspråk för ett MKB-projekt för att begränsningen av aktivitetskravet ska få någon praktisk betydelse. Det är alltså endast i en begränsad andel av de detaljplaner som antas årligen där begränsningen av aktivitetskravet kan få någon praktisk betydelse. Även om det inte är önskvärt att förutsättningarna för att åstadkomma effektiva planprocesser försämrats, som *Stockholms kommun* påtalar, kan regeringen samtidigt konstatera – i likhet med flera remissinstanser – att EU-rätten inte ger något utrymme för att Sverige ska kunna avstå från att genomföra förslaget.

Nacka kommun anser att regeringen bör vidhålla sitt tidigare svar till EU-kommissionen. Regeringen kan dock konstatera att EU-domstolens avgörande innebär att det nu är klarlagt att EU-rätten inte medger ett aktivitetskrav. Att i den situationen vidhålla linjen att ett aktivitetskrav är förenligt med EU-rätten skulle med stor sannolikhet leda till att kommissionen väcker talan mot Sverige för fördragsbrott. Av det skälet anser regeringen att den tidigare linjen behöver överges och plan- och bygglagen ändras.

Fortifikationsverket, *Försvarsmakten* och *Försvarets radioanstalt* föreslår att detaljplaner som rör försvarsmyndigheterna ska undantas från den föreslagna begränsningen i aktivitetskravet. Regeringen delar uppfattningen att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall skulle kunna få negativa konsekvenser för den planerade tillväxten av totalförsvaret.

Regeringen menar dock att den frågan behöver ses i ett större sammanhang och att det behöver utredas hur kravet på miljöbedömning för planer som avser att reglera försvarsmyndigheternas verksamhet bör utformas eller om det s.k. detaljplanekravet (se 4 kap. 2 § PBL) över huvud taget bör omfatta denna verksamhet. Regeringen avser att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

Kalix kommun anser att det behövs följdändringar i plan- och bygglagen, exempelvis att det ska vara tillräckligt med en förenklad granskning om ett antagandebeslut som berör ett MKB-projekt upphävs efter överklagande. Regeringen konstaterar att den frågan inte kan hanteras inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet.

Den nu föreslagna regleringen får ingen betydelse för processen att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser, eftersom bestämmelserna om miljöbedömningar inte är tillämpliga på områdesbestämmelser (jfr prop. 2004/05:59 s. 17, se även 5 kap. 39 § jämförd med 11 och 11 a §§ samma kapitel PBL). Områdesbestämmelserna ger ingen bygggrätt för markägarna och ger inte heller någon rätt för kommunen att lösa mark. Områdesbestämmelser är inte heller avsedda att ge någon allsidig eller mer ingående reglering för det område bestämmelserna avser att reglera. Regeringen anser därför att det inte finns skäl att utsträcka de krav på miljöbedömning som gäller för en detaljplan till att även gälla områdesbestämmelser på det sätt som *Svenska byggnadsvårdsföreningen* förordar.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Förslaget ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget eller bedömningen. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* instämmer i bedömningen att ändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. *Sveriges Hembygdsförbund* anser att det är till fördel att det inte införs någon övergångsbestämmelse utan att förslaget kan träda i kraft redan till sommaren.

Södertälje kommun anser att den äldre lydelsen av 13 kap. 11 § plan- och bygglagen ska gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet. Kommunen har flera planprojekt som påbörjades långt innan kraven på strategiska miljöbedömningar med särskilda krav på redovisningen av miljökonsekvenserna i planbeskrivningen infördes. Att införa möjlighet för överklaganden utan aktivitetskrav för dessa detaljplaner skulle inte vara rätts-säkert.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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 bör träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms vara den 1 augusti 2022.

Regeringen anser, till skillnad från *Södertälje kommun*, att det inte bör införas några övergångsbestämmelser eftersom den föreslagna lagändringen inte beror på någon ändring i Århuskonventionen, utan på att EU-domstolen har klargjort rättsläget. Lagändringen bör därför få genomslag i redan påbörjade ärenden. Det bör i sammanhanget understrykas att den föreslagna ändringen inte i sig innebär några materiella ändringar i kraven på kommunens redovisning av miljökonsekvenser i detaljplanens planbeskrivning. Regeringen delar därför inte Södertälje kommuns uppfattning att det skulle vara rättsosäkert att den föreslagna lagändringen även får genomslag i planärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

7 Konsekvenser

7.1 Övergripande om konsekvensutredningen

Förslaget i denna lagrådsremiss motiveras av att Europeiska kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur Sverige genomfört MKB-direktivet och att EU-domstolen har meddelat en dom om hur MKB-direktivet och Århuskonventionen ska tolkas när det gäller det s.k. aktivitetskravet som en förutsättning för rätten att överklaga. Förslaget syftar till att säkerställa att de delar av direktivet som genomförs i plan- och bygglagen är tydliga och förenliga med direktivet.

Förslaget att begränsa aktivitetskravet hänger samman med att EU-domstolen har kommit fram till att ett sådant krav inte är förenligt med Århuskonventionen. Europeiska kommissionen har sedan tidigare gjort gällande att ett sådant krav inte är förenligt med MKB-direktivet. Genom att den föreslagna regleringen i allt väsentligt styrs av bindande krav i MKB-direktivet är utrymmet för alternativa lösningar till det förslag som lämnas i lagrådsremissen begränsat.

Om förslaget i lagrådsremissen inte genomförs och kommissionen vidhåller sin uppfattning att genomförandet i plan- och bygglagen inte är fullgott, kan kommissionen gå vidare med ett s.k. motiverat yttrande, dvs. 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.

Mot bakgrund av att detta lagstiftningsärende initierats på grund av att kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige bör de föreslagna ändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

Den reglering som föreslås i lagrådsremissen bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet.

7.2 Konsekvenser för kommuner

I avsnitt 5 föreslås att det inte längre ska krävas att den som vill överklaga en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vanligtvis ska ha framfört skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda senast före utgången av granskningstiden för att beslutet ska få överklagas, om detaljplanen avser ett s.k. MKB-projekt.

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 ett överklagande 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. Risken för att detta skulle inträffa bedöms dock som liten.

Det är svårt att bedöma vilken betydelse som den föreslagna begränsningen av aktivitetskravet kan tänkas få i praktiken. Att få av de detaljplaner som överklagas upphävs kan i viss mån tänkas ha 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 inte uteslutas att kommunerna i vissa fall ser sig tvungna att lägga mer resurser på kommunikation med allmänheten för att få in synpunkter på en detaljplan som avser ett MKB-projekt, vilket skulle kunna leda till en ökad arbetsinsats och högre kostnader för kommunen.

Om kommunens beslut upphävs efter överklagande, är det ibland möjligt för kommunen att läka eventuella brister under planprocessen eller i hur planförslaget har utformats genom att kommunen gör om delar av processen (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 februari 2021 i mål nr P 13204-19). Det kan exempelvis handla om att kommunen tar fram ett kompletterande underlag eller att planförslaget revideras i vissa avseenden. Planförslaget kan därefter bli föremål för en förnyad granskning och sedan antas av kommunen på nytt. Sådana omtag i processen är dock förenade med kostnader för kommunen. Om en detaljplan upphävs med hänvisning till grundläggande problem med markens lämplighet för bebyggelse är det emellertid inte sannolikt att bristen enkelt kan läkas utan att kommunen gör större revideringar. Kostnaderna bör dock vanligtvis vara begränsade, sett i relation till de kostnader som ett detaljplanearbete som helhet ofta är förknippat med. Många gånger har kommunen även tecknat ett exploateringsavtal som innebär att kostnaderna förs över på det företag som har tagit initiativ till planläggningen (jfr 6 kap. 40 § PBL). Kommunen kan även ha tecknat ett plankostnadsavtal (jfr 12 kap. 9 § PBL).

Risken bör vara liten för att ett begränsat aktivitetskrav ska leda till att grannar och andra intressenter framför avgörande invändningar först sedan kommunen fattat beslut i ärendet. Samtidigt kan en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall leda till en längre och omständligare planprocess. På ett övergripande plan skulle det i sin tur kunna ge sämre förutsättningar för byggande och för att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande (jfr avsnitt 7.8). Risken begränsas dock av att den föreslagna begränsningen enbart förutsätts gälla om planbeslutet avser ett MKB-projekt och planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som framhållits i avsnitt 5 bedömde kommunerna under 2020 att planens genomförande kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan i ca 5 procent av fallen, av vilka ännu färre avser planläggningen av ett MKB-projekt. Om den enskilde inte yttrar sig förrän efter att planen har antagits och det inte är uppenbart att genomförandet av den specifika planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, utsätter sig denne således för en stor risk för att överklagandet inte kommer att kunna tas upp till prövning. Visserligen kan förslaget förväntas leda till att prövningen av klagorätsfrågan i vissa fall kommer att bli mer komplex, vilket i sig kan leda till att det tar längre tid innan planbeslutet i det enskilda fallet får laga kraft – vilket även kan påverka sådana detaljplaner vars genomförande varken kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller avser ett MKB-projekt. I de allra flesta fall bör dock den prövningen inte vara särskilt svår att göra för domstolen. Regeringen delar således inte de farhågor som framförts från några av remissinstanserna, bl.a. *Sveriges Allmännyttan*, att förslaget skulle kunna påverka viljan att överklaga så att överklagande av detaljplanebeslut sker i större utsträckning än vad som är fallet i dag.

Inom ramen för arbetet med den promemoria som ligger till grund för denna lagrådsremiss (Ds 2021:36) övervägdes om det är möjligt att införa andra bestämmelser i plan- och bygglagen för att begränsa konsekvenserna av att aktivitetskravet minskas. I likhet med den bedömning som görs i promemorian anser regeringen att det är svårt att se hur sådana regler skulle kunna utformas på ett sätt som säkerställer att planförslaget blir lämpligt utformat även i förhållande till invändningar som inte är kända för kommunen vid tidpunkten för kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Det är även svårt att föreställa sig någon annan mekanism som kan ersätta den funktion som aktivitetskravet hittills har utgjort för att säkerställa att kommunens beslutsunderlag är tillräckligt.

I sammanhanget bör nämnas att nämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad (12 kap. 9 § PBL). Därmed kan kommunen kompensera sig för de försumbara merkostnader som förslaget skulle kunna medföra, även i de fall som kommunen inte har tecknat något exploaterings- eller plankostnadsavtal.

Till skillnad från den bedömning som görs i promemorian menar regeringen att förslaget inte kan anses påverka den kommunala självstyrelsen, eftersom förslaget inte har någon betydelse för möjligheten att överklaga kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

7.3 Konsekvenser för regioner

Förslaget bedöms sakna betydelse för regionerna.

7.4 Konsekvenser för staten

Kommunens beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser överklagas i första hand till mark- och miljödomstolen (se 13 kap. 2 a § PBL). En begränsning av aktivitetskravet kan alltså påverka antalet mål hos mark- och miljödomstolen, som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framhåller, såväl direkt som indirekt. Förslaget kan få direkt betydelse för mark- och miljödomstolarna genom att den som i dag hindras att överklaga ett beslut på grund av aktivitetskravet – dvs. den som inte har lämnat skriftliga synpunkter senast under granskningstiden – kommer att kunna överklaga beslutet. Det finns ingen statistik som visar hur många som hindras av aktivitetskravet i dag, men förmodligen handlar det bara om enstaka fall varje år.

Förslaget kan även få indirekt betydelse för mark- och miljödomstolarna. Om domstolen upphäver kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, handlar det ofta om att beslutet upphävs på formella grunder. Många gånger är det då möjligt för kommunen att läka 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 detaljplanen revideras i vissa avseenden. Planförslaget kan därefter bli föremål för en förnyad gransk-

ning och att kommunen sedan antar detaljplanen på nytt. I sådana fall är det dock vanligt att beslutet överklagas på nytt, om kommunen inte har tillgodosett klagandens invändningar i sak. Mark- och miljödomstolen kan i sådana fall få anledning att pröva samma detaljplan vid flera tillfällen.

Det är dock inte sannolikt att en begränsning av aktivitetskravet medför att det tillkommer mer än en handfull ärenden varje år hos mark- och miljödomstolarna. Det kan jämföras med att totalt 374 planer överklagades till mark- och miljödomstolarna under 2020.

I viss mån skulle förslaget kunna leda till att domstolen behöver göra en något mer omfattande bedömning om vilka som ska anses ha klagorätt, vilket i sig skulle kunna påverka den tid det tar för domstolen att pröva överklagandet. Risker för detta bedöms visserligen vara begränsad, men regeringen avser att följa frågan framöver.

Om kommunens beslut upphävs i domstol och sedan blir föremål för en förnyad process hos kommunen kan det även påverka länsstyrelsen, eftersom kommunen under planprocessen ska samråda med länsstyrelsen. Även i detta fall handlar det om en marginell förändring, sett i relation till det totala antalet planärenden som antas varje år (under 2020 antog kommunerna sammanlagt 1 393 detaljplaner).

Förslagets konsekvenser för staten bedöms sammantaget vara av begränsad omfattning. De merkostnader som lagändringen kan komma att medföra för staten bedöms vara så små att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

7.5 Konsekvenser för företag

Förslaget i denna lagrådsremiss får främst konsekvenser för företag som agerar som planintressenter, dvs. sådana företag som tar initiativ till detaljplaneläggning och som kan ha nytta av planläggningen.

I det företagsregister som Statistiska centralbyrån för finns 683 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav 19 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 26 600 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav drygt 1 650 har 10 eller fler anställda. Därutöver finns 919 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav 12 företag har 10 eller fler anställda. Knappt 98 300 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav 821 har 10 eller fler anställda. Uppgifterna avser december 2021. Förslaget kan i vissa fall även påverka andra typer av företag, eftersom förslaget har betydelse för samtliga företag som påverkas av en detaljplaneläggning, i de fall genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och planen avser ett MKB-projekt.

Som redovisats under avsnitt 7.2 medför en begränsning av aktivitetskravet 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 i stället 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, är det dock ibland 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 bör dock vanligtvis vara begränsade, sett i relation till de kostnader som ett detaljplanearbete som helhet ofta är förknippat med. Se även avsnitt 7.2.

Om kommunens beslut att anta planen upphävs, leder det emellertid ofta till ökade indirekta kostnader för planintressenten på grund av att genomförandet av detaljplanen försenas. Det kan exempelvis handla om att marken under viss tid inte kan tas i anspråk för det önskade ändamålet eller att marken inte kan bebyggas på det sätt som planen avser att möjliggöra. Det kan leda till ökade kostnader för ränteutgifter m.m. innan markinnehavet kan ge avkastning för planintressenten. Det kan även leda till förlorade affärsmöjligheter för företag på grund av att den produktion som ska bedrivas i den bebyggelse som detaljplanen avser att möjliggöra inte kan etableras tillräckligt snabbt. Det kan alltså inte uteslutas att en sådan försening i enstaka fall skulle kunna innebära att hela byggprojektet behöver överges.

Konsekvenserna för företags konkurrensförmåga bör vara begränsade. Se även avsnitt 7.8.

Förslaget påverkar även små företag. Att så är fallet medför dock inte att det finns skäl att utforma reglerna på något annat sätt än vad regeringen föreslår i denna lagrådsremiss (jfr 7 § 1 förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning som anger att konsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning, om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt).

7.6 Konkvenser för enskilda

Förslaget i avsnitt 5 innebär att den enskilde ges möjlighet att överklaga vissa beslut trots att denne inte har yttrat sig under planprocessens gång, exempelvis om den enskilde först i samband med kommunens beslut gör bedömningen att det finns anledning att motsätta sig beslutet. Eftersom tiden för överklagande av de nu aktuella besluten räknas från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla, bör ändringen emellertid ha relativt liten betydelse för möjligheterna att överklaga sådana beslut.

7.7 Konkvenser för miljön

Med miljö avses i det här sammanhanget miljön i bred bemärkelse, dvs. påverkan på bl.a. luft och atmosfär, vatten, jord, mark, landskap, natur-

områden och biologisk mångfald samt samspelet mellan dessa delar. Dessutom innefattas tillståndet för människors hälsa och säkerhet, livsvillkor och påverkan på kulturmiljöer m.m.

Förslaget i avsnitt 5 innebär att en miljöorganisation ges möjlighet att överklaga vissa beslut trots att den inte har yttrat sig under planprocessens gång, exempelvis om organisationen först i samband med kommunens beslut gör bedömningen att det finns anledning för organisationen att motsätta sig beslutet. Eftersom tiden för att överklaga de nu aktuella besluten räknas från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet tillkännages på kommunens anslagstavla, bör ändringen emellertid ha relativt liten betydelse för möjligheterna att överklaga sådana beslut.

7.8 Konsekvenser för bostadsbyggandet

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 i stället 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, är det dock ofta 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. Det skulle även medföra att planprocessen blir längre och omständligare i dessa fall.

Den tid som går åt för plan- och byggprocessen i dag är relativt lång, vilket bl.a. 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 t.ex. att många mindre aktörer i byggsektorn avstår från att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning. En begränsning av aktivitetskravet skulle därmed i någon mån kunna förvärpa denna situation.

De merkostnader som förslaget kan ge upphov till bör dock vara försumbara, sett i relation till de kostnader som uppstår i övrigt inom ramen för byggprocessen. Det bör även handla om ett mycket litet antal fall, sett i förhållande till det totala antalet detaljplaner som beslutas varje år. Det finns således inte anledning att befara att förslaget skulle påverka bostadsbyggandet negativt.

7.9 Övrigt

Förslaget saknar betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt för den offentliga servicen. Inte heller bedöms förslaget påverka förutsättningarna för en

digital plan- och byggprocess eller för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

13 kap. Överklagande

11 § Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller

3. 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 stycket.

I paragrafen regleras en begränsning av rätten att överklaga beslut om detaljplan genom ett krav på aktivitet från den klagande under planprocessen, med vissa undantag.

Andra stycket 3, som är en ny punkt, innebär att begränsningen av rätten att överklaga enligt första stycket inte gäller ett beslut att anta, ändra eller upphäva vissa detaljplaner, vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det nya undantaget omfattar sådana detaljplaner som innebär att planområdet helt eller delvis får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket. Det är alltså fråga om planer som innebär att planområdet får tas i anspråk för att anlägga ett MKB-projekt, dvs. ett industriområde, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, en hamn för fritidsbåtar, ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse, en campingplats, en nöjespark, en djurpark, en spårväg eller en tunnelbana.

Undantaget förutsätter även att genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Klagorätten beror alltså på vilken miljöpåverkan som genomförandet av detaljplanen i praktiken kan antas medföra. Det innebär att domstolen vid prövningen av om klagorätt föreligger måste ta ställning till om genomförandet av åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr prop. 2020/21:174 s. 144). Att regeringen får meddela föreskrifter om när det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan att genomföra en detaljplan på grund av ett sådant ianspråktagande som avses i 4 kap. 34 § andra stycket framgår av 16 kap. 1 § 2. Sådana föreskrifter finns i 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen

(2011:338) och 10 § 1–3 och 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Av undantaget framgår motsatsvis att det inte omfattar kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser (jfr prop. 2004/05:59 s. 17, även Didón m.fl., Plan- och bygglagen. En kommentar, november 2021, supplement 10, Norstedts juridik, se kommentaren till 4 kap. 4 §).

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

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

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur MKB-direktivet (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) 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.

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.

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 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 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

Förslaget påverkar framför allt kommunerna. Att aktivitetskravet inte ska gälla för sådana detaljplaner som avser ett MKB-projekt medför en risk för att den som motsätter sig planförslaget, och som har rätt att överklaga beslutet att anta planen, avstår från att lämna sådana synpunkter och uppgifter som kan ha betydelse för kommunens beslut. Om sådana förut-

Bilaga 1

sättningar inte framkommer under detaljplaneprocessen, ökar risken för att kommunens beslut kan upphävas i domstol på grund av att kommunen har gjort en felaktig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande i plan-ärendet. Risken för att detta skulle inträffa bedöms dock som mycket liten. Förslaget i promemorian bedöms sammanfattningsvis endast leda till begränsade konsekvenser för de aktörer som berörs av plan- och byggprocessen.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

11 §

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte *om*

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, *eller*

2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. *om* beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. *om* överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, *eller*

3. *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 stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig: Boverket, Byggherrarna Sverige AB, Domstolsverket, Fastighetsägarna Sverige, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Höörs kommun, JM AB, Kalix kommun, Lunds kommun, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Munkedals kommun, Nacka kommun, Naturvårdsverket, Orsa kommun, Ovanåkers kommun, Regelrådet, Sametinget, Statens geotekniska institut, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska byggnadsvårdsföreningen, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Södertälje kommun, Trafikverket, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Villaägarnas Riksförbund och Åre kommun.

Även följande remissinstanser har fått tillfälle att yttra sig, men har avstått från det: Alingsås kommun, Bergs kommun, Blekinge Tekniska Högskola, Byggföretagen, Byggnads (Svenska Byggnadsarbetareförbundet), Båstads kommun, Chalmers Tekniska Högskola, Degerfors kommun, Emmaboda kommun, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges stadsbyggare, Greenpeace, Haninge kommun, Hudiksvalls kommun, Hylte kommun, Härjedalens kommun, Härryda kommun, ICOMOS Sverige, Kulturmiljöfrämjandet, Kungl. Tekniska högskolan, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmäteriet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malung-Sälens kommun, Marks kommun, Motala kommun, Naturskyddsföreningen, Nordanstigs kommun, Näringslivets regelnämnd, Orsa kommun, Piteå kommun, Riksantikvarieämbetet, Riksdagens ombudsmän (JO), Ronneby kommun, Samfundet S:t Erik, Samhällsbyggarna, Skogsstyrelsen, SmåKom, Statens centrum för arkitektur och design, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Stockholms stadsmuseum, Strängnäs kommun, Sundsvalls kommun, Svenska Uneskorådet, Sveriges arkitekter, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges stadsarkitektförening, Torsby kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Trelleborgs kommun, Töreboda kommun, Umeå kommun, Vasakronan, Vindelns kommun, Vännäs kommun, Världsnaturfonden (WWF), Västerviks kommun, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Årjängs kommun och Örebro länsmuseum.