

PM Rotel II (Dnr KS 2020/1019)

Promemorian Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (Ds 2020:19)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 13 november 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar. Det är dels det så kallade miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet (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), dels det så kallade SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan).

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 innebär en betydande miljöpåverkan. För detta föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens miljöpåverkan innan tillstånd ges. Direktivet innehåller bilagor som dels redovisar vilka projekt som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och dels vilka projekt där medlemsländerna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning ska göras.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Kommissionen anser att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet genom att underlåta att korrekt införliva vissa bestämmelser i direktivet. Sverige har i februari 2020 besvarat den formella underrättelsen. I svarsskrivelsen anför regeringen att Sverige i huvudsak har genomfört direktivet på ett korrekt sätt, men att det finns ett behov av att se över införlivandet för att förtydliga och förbättra det på ett antal punkter. Mot den bakgrunden har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet, bland annat när det gäller plan- och bygglagen (PBL). Översynen har resulterat i slutsatsen att det bör göras vissa ändringar i PBL-systemet för att på ett bättre sätt genomföra MKB-direktivet. Inom Finansdepartementet har därför förslag till författningsändringar utarbetats. Dessa förslag redovisas i den nu till staden remitterade

promemorian, dels genom förslag till författningsändringar som avser lov och förhandsbesked, dels i förslag som avser detaljplaner och slutligen förslag som avser miljöorganisationers klagorätt.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden. På grund av kort remisstid har samtliga remissinstanser inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret ställer sig generellt positiv till att regeringen genomför förändringar i direktivet för att göra införlivandet i lagstiftningen mer komplett.

Exploateringskontoret ser positivt på att föreslagna ändringar beaktar vikten av kommunalt självstyre och tar hänsyn till risken för dubbla prövningar.

Miljöförvaltningen anser inte att genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen har någon större påverkan på förvaltningens arbete.

Stadsbyggnadskontoret svarar att införlivandet av MKB-direktivet inte får leda till att plan-, och bygglagen blir än mer splittrad.

Trafikkontoret har inga synpunkter på de förslag som finns i remissen.

Mina synpunkter

Stockholm är en av Europas snabbast växande regioner. Därför är det angeläget att det finns goda förutsättningar för stadsutveckling och byggande. Det är viktigt att det byggs med kvalitet och att framtida stadsutvecklingsprojekt är hållbara över tid. Sedan den nya plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft har ett flertal förändringar genomförts vilket har lett till att PBL i delar är fragmentiserad och svår att överblicka. Det är av vikt att införlivandet av MKB-direktivet inte, tillsammans med andra statliga utredningar som påverkar PBL, riskerar att leda till sämre förutsättningar för Stockholm att växa. Därför är det av stor vikt, om förslagen genomförs, att Boverket utarbetar tydliga vägledning i god tid innan de nya reglerna träder i kraft. Framgent är det också viktigt att eftersträva att handläggningen av överklaganden i högre instanser kortas för att möjliggöra för en mer effektiv planprocess och en hög takt i stadsutvecklingen. I övrigt hänvisar jag till Stockholms stadsbyggnadskontors remissvar i remissammanställningen.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvarad med vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 4 november 2020

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Remiss Genomförande av MKB-direktivet i plan- och bygglagen. DS 2020:19

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar. Det är dels det så kallade miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet (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), dels det så kallade SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan). Utöver dessa direktiv finns andra rättsakter inom EU och internationellt som behandlar frågan om miljökonsekvenser och allmänhetens rätt till deltagande och rättslig prövning i miljöfrågor, bland annat Esbokonventionen och Århuskonventionen.

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 innebär en betydande miljöpåverkan. För detta föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens miljöpåverkan innan tillstånd ges. Direktivet innehåller bilagor som dels redovisar vilka projekt som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och dels vilka projekt där medlemsländerna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning ska göras. Vid denna bedömning ska särskilda kriterier som finns i direktivet tillämpas.

Utgångspunkten i MKB-direktivet är att bedömningen av miljöpåverkan ska integreras i medlemsstaternas befintliga tillståndsförfaranden. I Sverige tillståndsprövas de projekt som omfattas av MKB-direktivet dels enligt miljöbalken och dels enligt annan lagstiftning, bland annat för vägar och järnvägar.

Några av de projekt som inryms i MKB-direktivet omfattas i Sverige av tillståndsplikt enligt plan- och bygglagen (PBL). Det gäller vissa infrastrukturprojekt, anläggning av industriområden och projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av köpcentrum och parkeringsplatser. Det gäller också vissa projekt för turism och fritid, exempelvis skidbackar, hamnar för fritidsbåtar, campingplatser och temaparker. Tillståndsplikten i PBL-systemet kommer till uttryck genom kravet på bygglov. De projekt som omfattas av MKB-direktivet och som i Sverige tillståndsprövas enligt PBL benämns MKB-projekt.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Kommissionen anser att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet genom att underlåta att korrekt införliva vissa bestämmelser i direktivet. Sverige har i februari 2020 besvarat den formella underrättelsen. I svarsskrivelsen anför regeringen att Sverige i huvudsak har genomfört direktivet på ett korrekt sätt, men att det finns ett behov av att se över införlivandet för att förtydliga och förbättra det på ett antal punkter. Mot den bakgrunden har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet, bland annat när det gäller PBL. Översynen har resulterat i slutsatsen att det bör göras vissa ändringar i PBL-systemet för att på ett bättre sätt genomföra MKB-direktivet. Inom Finansdepartementet har därför förslag till författningsändringar utarbetats. Dessa förslag redovisas i den nu remitterade promemorian, dels genom förslag till författningsändringar som avser lov och förhandsbesked, dels i förslag som avser detaljplaner och slutligen förslag som avser miljöorganisationers klagorätt.

Kravet på detaljplan ska vara kopplat till om en åtgärd innebär att ett område kan tas i anspråk för ett industriområde i stället för industriändamål. Verksamheter som avser industriändamål tillståndsprövas ofta enligt miljöbalken. Termen industriändamål bör därför ersättas med den snävare termen industriområde. Kravet på bygglov för småbåtshamnar ska i stället gälla hamnar för fritidsbåtar.

För ett antal MKB-projekt som regleras i PBL föreslås regler som beskriver vad som gäller vid bygglovsansökningar för åtgärder med betydande miljöpåverkan och om när det råder detaljplanekrav för dessa åtgärder. Exempelvis ska en ansökan om lov eller förhandsbesked i ett område utanför detaljplan som huvudregel innehålla de uppgifter som behövs för att åtgärdens miljöpåverkan ska kunna bedömas.

När det gäller MKB-projekt som kräver en detaljplan ska regeringen få meddela föreskrifter om när ett byggnadsverk eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om ansökan avser en åtgärd som redan har miljöbedömts enligt 6 kap. miljöbalken, ska byggnadsnämnden vid sin bedömning av åtgärdens miljöpåverkan ta hänsyn till resultatet av den bedömningen.

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska i vissa fall innehålla de huvudsakliga skälen till byggnadsnämndens bedömning att en åtgärd kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det meddelande som ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar när byggnadsnämnden har gett lov eller positivt förhandsbesked ska i vissa fall även innehålla en upplysning om huruvida åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kravet ska även gälla för beslut om att vägra lov och negativa förhandsbesked, om utgången beror på att en sådan åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Om genomförandet av en detaljplan kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område, ska redovisningen av miljökonsekvenserna även uppfylla vissa krav i miljöbalken.

Samrådstiden för ett förslag till detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska vara minst 30 dagar. Granskningstiden ska vara tre veckor i stället för 30 dagar. Den sammanlagda tiden för dessa förfaranden föreslås dock vara oförändrad.

Om kommunen under ett avgränsningssamråd har tagit emot synpunkter på omfattningen eller detaljeringsgraden av miljökonsekvenser, ska kommunen, i linje med MKB-direktivet, redovisa detta under samrådet av en detaljplan.

Ett antal regler gäller tillgång till information och innehåll i kungörelser och underrättelser om plansamråd och granskning av detaljplan. Exempelvis ska information som kommunen ska tillhandahålla under ett detaljplanesamråd finnas tillgänglig på kommunens webbplats. Detsamma gäller även den information som kommunen under granskningstiden ska hålla tillgänglig för alla som vill granska planförslaget.

Redogörelsen för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden ska inte längre finnas i planbeskrivningen, utan enbart i samrådsredogörelsen och i granskningsutlåtandet. Granskningsutlåtandet ska innehålla information om på vilket sätt allmänheten har beretts tillfälle att delta under planförandet.

Ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska innehålla de huvudsakliga skälen för kommunens ställningstagande, om kommunen har redovisat att den avser att ingå ett exploateringsavtal eller genomföra en markanvisning.

En ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och uppfyller vissa villkor i miljöbalken ska få en uttrycklig rätt att 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 om att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för en åtgärd utanför detaljplan som dels innebär att området kan tas i anspråk för eller som vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för ett MKB-projekt, dels kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden. På grund av kort remisstid har samtliga remissinstanser inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig generellt positivt till att regeringen kompletterar genomförandet av direktivet på ett sätt som gör införlivandet i lagstiftningen mer komplett.

Den nya plan- och bygglagen, förkortad PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011. Under de drygt nio år som lagen funnits har cirka femtio lagstiftningsärenden med ändringar i lagen beslutats av riksdagen. De många ändringarna har sammantaget medfört att lagen blivit alltmer fragmentiserad och svår att överblicka. Till varje lagändring hör särskilda övergångsbestämmelser. Detta försvårar tillämpningen eftersom skilda regler ska tillämpas för ärenden som handläggs parallellt, beroende på när ärendet påbörjades. Då flera statliga utredningar pågår, som har bäring på PBL, kan ytterligare ändringar av lagen förväntas. Stadsledningskontoret anser att kommunernas ansvar i frågor om fysisk planering generellt och i högre grad bör beaktas i införandet av ny lagstiftning.

Stadsledningskontoret ser positivt på att föreslagna ändringar ändå beaktar vikten av kommunalt självstyrelse.

Stadsledningskontoret vill ändå framföra att det vore önskvärt med en fortsatt utveckling kring de parallella lagstiftningarna i PBL och Miljöbalken, för att motverka risken för dubbla prövningar och därmed underlätta för stadsutvecklingsprocessen.

Stadsledningskontoret hänvisar gällande mer detaljerade synpunkter till stadsbyggnadsnämndens remissvar.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder omfattas av MKB-direktivet, till skillnad från planer och program som omfattas av det s.k. SMB-direktivets föreskrifter om strategiska

miljöbedömningar. Föreliggande promemoria rör främst detaljplaner (eller bygglov) som omfattar s.k. MKB-projekt. Det innebär att föreslagna ändringar rörande MKB-projekt endast kan ha bäring på ett begränsat antal projekt där exploateringskontoret är verksamhetsutövare.

Exploateringskontoret ställer sig generellt positivt till att regeringen kompletterar genomförandet av direktivet på ett sätt som gör införlivandet i lagstiftning mer komplett. Exploateringskontorets bedömning är att det inte bör ha några nämnvärda negativa konsekvenser för kontorets verksamhet, varken ur ett administrativt eller planeringsmässigt perspektiv. I vissa fall kan det dock innebära att kontoret behöver presentera ytterligare underlag vid ansökan om bygglov eller förhandsbesked för att byggnadsnämnden ska kunna ge lov för ett MKB-projekt i områden som inte omfattas av detaljplan.

Det föreslås att termer som används för kravet på detaljplan i några fall samordnas med kraven på bygglov vilket exploateringskontoret antar kan leda till ett tydligare regelverk för stadsbyggnadsnämnden vid handläggning av ansökningar om bygglov eller förhandsbesked vilket i sin tur kan ge vissa positiva följd effekter för planeringen av enskilda projekt där exploateringskontoret är verksamhetsutövare.

Att säkerställa (elektronisk) tillgänglighet till planunderlag är också ett bra förslag även om det knappast har någon avgörande bäring på planeringen av våra projekt och det dessutom redan görs idag i viss utsträckning. Exploateringskontoret ser positivt på att föreslagna ändringar beaktar vikten av kommunal självstyrelse och tar hänsyn till risken för dubbla prövningar. Exploateringskontoret har sammanfattningsvis inga synpunkter på promemorians föreslagna ändringar.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 september 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser inte att genomförandet av MKB direktivet i PBL har någon större påverkan på förvaltningens uppdrag och arbete. De ändringar som föreslås innebär inte någon ändring i förhållande till vad som redan i dag gäller och medför inte heller några konsekvenser för staden. Ändringsförslagen föranleds dessutom av en formell underrättelse och är redan av den anledningen begränsade. Hur ändringarna i PBL genomförs bedöms inte heller beröra miljöförvaltningen utan är i huvudsak en fråga för stadsbyggnadskontoret. Om det införs krav på bygglovsansökan ska innehålla fler uppgifter kan förvaltningen dock bli mer involverade i bygglovsärenden för att bistå vid miljöbedömningar.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I promemorian redovisas dels förslag till författningsändringar som avser lov och förhandsbesked, dels förslag som avser detaljplaner och dels förslag som avser miljöorganisationers klagorätt. Stadsbyggnadskontoret sammanfattar nedan huvuddragen i de förslag som bedöms ha störst betydelse för stadsbyggnadsnämndens verksamhet. I anslutning till förslagen redovisas kontorets synpunkter.

Stadsbyggnadskontorets övergripande synpunkter

Den nya plan- och bygglagen, förkortad PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011. Under de drygt nio år som lagen funnits har ca 50 lagstiftningsärenden med ändringar i lagen beslutats av riksdagen. De många ändringarna har sammantaget medfört att lagen blivit alltmer fragmenterad och svår att överblicka. Till varje lagändring hör särskilda övergångsbestämmelser.

Detta försvårar tillämpningen eftersom skilda regler ska tillämpas för ärenden som handläggs parallellt, beroende på när ärendet påbörjades. Då flera statliga utredningar pågår, som har bäring på PBL, kan ytterligare ändringar av lagen förväntas. Stadsbyggnadskontoret anser mot denna bakgrund att behovet av varje ny förändring av PBL måste övervägas noga. Lagen måste hänga ihop som en helhet.

Kontoret har förståelse för att EU-direktiv behöver införlivas i den svenska lagstiftningen. När EU-direktiv genomförs i befintlig lagstiftning kan svårigheter uppstå om direktivets och den nationella lagstiftningens systematik inte är fullt ut kompatibla. Kontoret anser att denna svårighet gör sig gällande vid MKB-direktivets införlivande i PBL. Promemorian, som också diskuterar detta dilemma, landar i att fördelarna överväger nackdelarna (jfr s. 7581). Kontoret anser att införlivandet av MKB-direktivets regler i PBL inte får leda till lagen blir än mer splittrad. Lagens regler måste ha ett naturligt samband med varandra. En anpassning till MKB-direktivet bör därför inte genomföras med aparta särregleringar som avviker från PBL:s systematik i övrigt.

Ett exempel på en särreglering som en följd av MKB-direktivet är att utökade redovisnings- och bedömningskrav ska gälla för åtgärder som vidtas inom "ett projekt för sammanhållen bebyggelse". Enligt definitionen i PBL utgörs sammanhållen bebyggelse av "bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark" (se 1 kap. 4 § PBL). Enligt denna definition kan stora delar av Stockholms stad teoretiskt anses utgöra ett projekt för sammanhållen bebyggelse. Begreppet har vållat problem i samband med flera överklagade detaljplaner i Stockholm¹. Kontoret anser att en tydligare vägledning från regeringen och Boverket behövs om innebörden i och tillämpningen av begreppet "projekt för sammanhållen bebyggelse".

Stadsbyggnadskontoret bedömer att vissa förslag i promemorian är svåra att överblicka bl.a. eftersom nya regler i PBL och PBF överlappar varandra. Det generella undantag från detaljplanekravet som föreslås är dessutom någonting principiellt nytt i PBL-sammanhang. Om förslagen i promemorian genomförs behöver det därför finnas god tid för Boverket att utarbeta vägledning innan de nya reglerna träder i kraft.

Förslag som avser lov och förhandsbesked

Uppgifter i ansökan om lov som avser ett MKB-projekt

Förslag: En ansökan om lov eller förhandsbesked i ett område utanför detaljplan ska innehålla de uppgifter som behövs för att åtgärdens miljöpåverkan ska kunna bedömas, om ansökan avser ett MKB-projekt. Kravet gäller inte om ansökan avser en åtgärd som omfattas av en i promemorian föreslagna undantagsregel.

Synpunkter:

I Stockholm omfattas större delen av kommunens yta av detaljplanelagd mark. Ansökningar om bygglov eller förhandsbesked prövas i dessa områden mot den gällande detaljplanen. Den föreslagna regeln ska inte omfatta dessa ansökningar. Det finns emellertid vissa områden inom kommunen som inte är detaljplanelagda. I en del av dessa områden, t.ex. Södra och Norra Djurgården, finns sammanhållen bebyggelse, småbåtshamnar, nöjesparker m.m. Denna bebyggelse och dessa anläggningar utgör MKB-projekt. Enligt förslaget i promemorian ska åtgärder som berör dessa "projekt" omfattas av de utökade kraven på redovisning i samband med ansökan, såvida inte åtgärderna omfattas av en i promemorian föreslagna undantagsregel (se vidare nedan). Eftersom de aktuella områdena i Stockholm många gånger omfattas av regler till skydd för miljön, t.ex. bestämmelser om riksintressen, kan dock den föreslagna undantagsregeln inte tillämpas. Enligt huvudregeln i förslaget ställs då alltså betydligt strängare krav på vad den som ansöker om lov ska redovisa i samband med sin ansökan. Detta synes även gälla om den åtgärd som ansökan avser är liten. Kraven på vad en sökande ska redovisa blir dessutom betydligt krångligare och mer svåröverskådliga eftersom de nya reglerna bara

avser en viss typ av projekt. Risken att göra fel ökar och därmed också risken för att ett beslut blir upphävt efter överklagande.

Stadsbyggnadskontoret vill framhålla att reglerna om bygglov i huvudsak tillämpas för relativt små åtgärder som utförs av privatpersoner, exempelvis tillbyggnad av en villa. Inriktningen bör därför vara att reglerna ska vara enkla att förstå och tillämpa. Den nuvarande regleringen – som innebär att ansökan ska innehålla de ritningar, beskrivningar, och andra uppgifter som behövs för prövningen – är fullt tillräcklig. Att PBL ställer olika krav på innehållet i en ansökan om lov eller förhandsbesked, beroende på om ansökan avser ett MKB-projekt eller inte, är sannolikt svårt att förstå för många personer som ska söka lov. För den genomsnittlige sökanden i Stockholm är det därutöver sannolikt mycket svårt att bedöma om den åtgärd man vill utföra ska ”vidtas i ett område som redan är ianspråktaget för något annat projekt för sammanhållen bebyggelse”. Kontoret avstyrker förslaget.

MKB-projekt ska omfattas av detaljplanekravet

Förslag: I PBL ska det införas ett strikt krav på detaljplan för alla åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och innebär att området kan tas i anspråk för ett MKB-projekt eller om åtgärden vidtas i ett område som redan tagits i anspråk för ett MKB-projekt.

Synpunkter:

Kravet är enligt promemorian ett förtydligande av gällande rätt. I Stockholm omfattas större delen av kommunens yta av detaljplanelagd mark och ansökningar om bygglov eller förhandsbesked prövas därför i de flesta fall mot en gällande detaljplan. Många gånger är dessa detaljplaner gamla. Stadsbyggnadskontoret anser att det i lagtexten eller i dess förarbeten bör förtydligas att kravet på att åtgärden ska prövas med detaljplan inte gäller om området redan omfattas av en detaljplan och den sökta åtgärden och den berörda fastigheten stämmer överens med detaljplanen (jfr 9 kap. 30 § PBL). Frågan om miljöpåverkan hos projekt som en detaljplan tillåter ska, ur ett PBLperspektiv, anses vara hanterad genom detaljplanen. Vid prövning av en bygglovspliktig åtgärd som stämmer överens med en äldre detaljplan för t.ex. ett industriområde kan det därför i praktiken bli så att bygglov för åtgärden beviljas, trots att åtgärden enligt MKBdirektivets synsätt skulle kunna innebära en betydande inverkan på miljön. Detta är en följd av den starka ställning som byggrätten har i det svenska PBL-systemet. Det strikta kravet på att en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan alltid ska prövas med en detaljplan kan alltså i praktiken vara svårt att upprätthålla inom områden som omfattas av äldre detaljplaner.

Undantag från kravet på detaljplan för MKB-projekt

Förslag: I promemorian föreslås att regeringen ska få meddela bestämmelser om undantag från kravet på att MKB-projekt förutsätter detaljplaneläggning. Promemorian innehåller ett förslag till en sådan undantagsbestämmelse. Förslaget innebär att det inte ska krävas detaljplan för en bygglovspliktig åtgärd som innebär att området tas i anspråk för bl.a. ett industriområde, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse. Undantagen ska gälla endast under förutsättning att den yta som tas i anspråk understiger 5000 kvadratmeter. Denna yta motsvarar ca fem stora villatomter eller en kvadrat där ena sidan är ca 70 meter. Ytterligare förutsättningar för att undantaget ska få tillämpas är bl.a. att åtgärden inte strider mot översiktsplanen och inte medför sådana olägenheter eller risker för omgivningen som är mer omfattande än vad som normalt kan förväntas bostadshus, kontor, detaljhandel eller liknande verksamhet. Vidare får undantagsbestämmelsen inte tillämpas inom områden som omfattas av vissa skyddsbestämmelser; däribland bestämmelserna om ekologiskt särskilt känsliga områden, strandskydd, riksintressen och kulturhistoriskt särskilt värdefulla områden.

Synpunkter:

MKB-direktivet tillåter, som framgår ovan, att medlemsstaterna kan fastställa kriterier som anger när MKB-projekt inte ska bli föremål för bedömning enligt direktivets regler. Den generella undantagsbestämmelse från PBL:s detaljplanekrav som föreslås i promemorian ska förstås mot denna bakgrund.

I Stockholm omfattas större delen av kommunens yta av detaljpanelagd mark och ansökningar om bygglov prövas i dessa områden mot en gällande detaljplan. Ofta är den åtgärd som omfattas av ansökan förenlig med planen och bygglovets kan beviljas. I de fall åtgärden inte stämmer överens med planen kan bygglov däremot som huvudregel inte beviljas. Det är många gånger en sådan situation som föranleder att nya detaljplaner utarbetas i Stockholm. Anledningen till att den nya planen tas fram är således inte PBL:s detaljplanekrav, utan att åtgärden inte stämmer överens med den gällande detaljplanen. Kontoret uppfattar att huvudregeln alltså ska vara att en åtgärd ska stämma överens med den för området gällande detaljplanen för att bygglov ska kunna beviljas. Kontoret bedömer därför att den föreslagna undantagsregeln i praktiken får relativt liten betydelse i Stockholm.

Generellt ställer sig kontoret positivt till att undantag från kravet på detaljplan införs i PBL-systemet. För att underlätta för kommuner och enskilda är det emellertid viktigt att eventuella undantagsbestämmelser är enkla och tydliga att förstå. Promemorians förslag har emellertid en komplicerad konstruktion. För det första är möjligheterna till undantag enbart knutna till de s.k. MKB-projekten. Detta innebär att reglerna är tillämpliga för t.ex. industriområden, campingplatser, fritidsbyar och hotellkomplex. Undantagsbestämmelserna omfattar däremot inte andra typer av bygglovspliktiga projekt, exempelvis idrottsplatser eller friluftsbad. Avgränsningen av undantagsmöjligheterna framstår därför, vid en första anblick, som slumpmässig. För det andra urholkas möjligheten till undantag genom en rad bestämmelser om "undantag från undantaget", som i sin tur hänvisar till andra bestämmelser i främst miljöbalken. För det tredje kan det ifrågasättas om det är möjligt att rymma t.ex. en fritidsby inom ett område vars yta motsvarar 70 x 70 meter. Den praktiska betydelsen av undantaget kan därför vad gäller vissa typer av projekt bli liten. Sammantaget anser kontoret att förslaget till undantagsbestämmelse är svåröverskådligt. Det är därför också svårt att bedöma vilka konsekvenser som det kommer att medföra. Kontoret anser sammanfattningsvis att undantag från PBL:s detaljplanekrav bör bestämmas med en generell utgångspunkt, och inte enbart utifrån MKB-projekten.

Lovbeslut om MKB-projekt ska innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan

Förslag: I PBL ska det införas ett krav på att beslut om lov eller förhandsbesked som gäller ett MKB-projekt ska innehålla de huvudsakliga skälen för byggnadsnämndens bedömning när det gäller om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kravet ska gälla dels vid nybyggnad av de berörda MKB-projekten och dels vid förändringar av sådana projekt som redan har godkänts. I plan- och byggförordningen, förkortad PBF, ska det införas undantag från kravet.

Synpunkter:

Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget innebär krav på ytterligare administrativt merarbete för kommuner som sannolikt inte vägs upp av någon tydlig nytta för den sökande, grannar eller andra intressenter. Kontoret anser att förvaltningslagens bestämmelse att ett beslut ska innehålla en klagörande motivering är tillräckligt för att rimliga krav på rättssäkerhet för de berörda ska upprätthållas. Att det utökade redovisningskravet bara är kopplat till MKB-projekt, och inte till andra projekt med liknande förutsättningar, blir sannolikt svårt att förstå för många aktörer. Varför gäller kravet t.ex. en skidbacke och ett köpcentrum, men inte en motorbana eller en fotbollsarena?

Det utökade redovisningskravet ska enligt PBL tillämpas vid beslut om lov eller förhandsbesked för bl.a. "åtgärder som vidtas i ett område som redan är ianspråktaget för projekt för

sammanhållen bebyggelse”. Eftersom stora delar av Stockholm har en sammanhållen bebyggelse skulle en extensiv tolkning av detta begrepp innebära att det nya kravet omfattar de flesta beslut om lov eller förhandsbesked i kommunen. Avsikten är dock sannolikt inte att förslaget ska ge så stora konsekvenser. I PBF föreslås nämligen en särskild undantagsregel som anger att redovisningskravet inte gäller inom områden med detaljplan. Kontoret anser att det är en märklig lagstiftningsteknik att riksdagen genom lag slår fast en huvudregel med en långtgående räckvidd samtidigt som regeringen med en förordningsbestämmelse meddelar omfattande undantag från vad som anges i lagen. Det innebär att regleringen som helhet blir svåröverskådlig. Kontoret erinrar slutligen om att byggnadsnämnden enligt gällande bestämmelser ska avgöra ett bygglovsärende inom tio veckor. Eftersom den föreslagna regeln ställer krav på ytterligare redovisning i ärendet bör tiden förlängas.

Beslut om lov som avser ett MKB-projekt ska offentliggöras

Förslag: Det meddelande som ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar vid ett beslut om bygglov eller förhandsbesked för ett MKB-projekt ska i vissa fall innehålla en upplysning om huruvida åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kravet gäller även negativa beslut, om utgången beror på att åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Synpunkter:

Kontoret konstaterar att den föreslagna regleringen innebär ytterligare administrativa krav på kommunen. Kontoret saknar kännedom om hur vanligt det är att grannar, miljöföreningar eller andra intressenter söker information om bygglovsbeslut via Post- och Inrikes Tidningar. Det är därför svårt att bedöma om den ökade administrativa bördan för kommunen vägs upp av någon reell nytta för de som berörs av bygglovsbeslut. Fler lagkrav om administrativa åtgärder av formell karaktär ökar emellertid risken för att myndigheten gör fel. Detta ökar i sin tur risken för att beslut upphävs efter överklagande eller att överklagandetiden återställs i efterhand. Detta kan innebära en ökad belastning på kommuner och domstolar och en ökad osäkerhet beträffande beslutets giltighet för den sökande.

Förslag som avser detaljplaner

Viss information ska hållas tillgänglig elektroniskt under planprocessen

Förslag: Den information som kommunen ska tillhandahålla under samråds- och gransknings-tiden ska finnas tillgänglig på kommunens webbplats.

Synpunkter:

Stadsbyggnadskontoret konstaterar att information om planförslag i Stockholm redan idag hålls tillgänglig på kommunens webbplats. Kontoret tillstyrker därför förslaget. Kontoret anser att det bör förtydligas att de nya reglerna inte innebär ett krav på att informationen ska finnas tillgänglig om kommunens webbplats av ”ligger nere” av tekniska skäl.

Nya krav på vad kommunen ska redovisa under samråd

Förslag: Om kommunen under ett avgränsningssamråd har tagit emot synpunkter på omfattningen eller detaljeringsgraden av redovisningen av miljökonsekvenser ska kommunen redovisa detta under samrådet om en detaljplan.

Synpunkter:

Av 5 kap. 11 b § PBL framgår att kommunen inom ramen för plansamrådet ska samråda med länsstyrelsen m.fl. om hur redovisningen av miljökonsekvenser ska avgränsas (s.k. avgränsningssamråd). Bestämmelsen innebär att avgränsningssamrådet ska hållas någon gång under plansamrådet, dvs. senast i samband med den ”officiella samrådstiden” som vanligtvis avslutar detaljplanens samrådsfas. Under denna tid visas samrådsförslaget för berörda sakägare,

allmänheten m.fl. och förslaget skickas på remiss till bl.a. länsstyrelsen. Eftersom PBL:s regler tillåter att avgränsningssamrådet hålls i slutet på samrådsfasen blir det motsägelserfullt att promemorians förslag anger att synpunkter som inkommit under avgränsningssamrådet ska redovisas vid plansamrådet. I Stockholm förekommer det att avgränsningssamrådet samordnas med plansamrådet. Synpunkterna som kommit in under avgränsningssamrådet bör istället redovisas i samrådsredogörelsen.

Stadsbyggnadskontoret vill i detta sammanhang peka på att 4 kap. 34 § PBL ställer krav på att redovisningen av miljökonsekvenser i planbeskrivningen ska motsvara innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning, förkortad MKB. Kontoret anser att detta ställer för höga krav på planbeskrivningen. MKB:n och planbeskrivningen har olika syften. MKB:n är i första hand ett underlag som har betydelse inför antagandet av en detaljplan och i samband med prövning av eventuella överklaganden av beslutet att anta planen. Planbeskrivningen ska däremot finnas tillsammans med detaljplanen under hela dess livslängd. Beskrivningen används då bl.a. vid tolkningen av planens bestämmelser i samband med prövning av bygglov. Kontorets erfarenhet är att en MKB för ett komplicerat planärende kan bli mycket omfattande och ibland innehålla flera hundra sidor. Mycket av informationen i MKB:n saknar ett bredare allmänt intresse när detaljplanen fått laga kraft. Det innebär därför ett kraftigt överkrav att redovisningen av miljökonsekvenser i planbeskrivningen ska motsvara MKB:n. Enligt kontorets uppfattning är det tillräckligt att planbeskrivningen återger huvuddragen i MKB:ns redovisning av miljöfrågorna. Kontoret anser att den aktuella bestämmelsen i PBL bör ändras för att förtydliga detta.

Tillgången till rättslig prövning

Förslag: PBL:s särskilda regler om miljöorganisationers klagorätt ska ändras. Ändringen innebär bl.a. att miljöorganisationer ges en uttrycklig rätt att överklaga beslut om bygglov och förhandsbesked för en åtgärd som avser ett MKB-projekt under förutsättning att åtgärden dels vidtas utanför detaljplan och dels kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Synpunkter:

Ett beslut enligt PBL får vanligtvis överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Denna generella avgränsning av kretsen klagoberättigade framgår genom att 13 kap. 8 § PBL hänvisar till 42 § förvaltningslagen. I 4 § förvaltningslagen anges att om en annan lag innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen ska den avvikande bestämmelsen tillämpas. I PBL finns särskilda bestämmelser som preciserar miljöorganisationers klagorätt, se i första hand 13 kap. 12 §. Bestämmelsen innebär att miljöorganisationer får överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för ett MKB-projekt. Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att tolka den aktuella regleringen som att miljöorganisationernas klagorätt i PBL-sammanhang är avgränsad enligt denna precisering. Att en sådan tolkning också varit avsikten framgår av förarbetena till den aktuella bestämmelsen (jfr prop. 2006/07:122 s. 62).

Som framhålls i promemorian har Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen i ett antal avgöranden under senare tid slagit fast att PBL:s precisering av miljöorganisationers klagorätt inte innebär en inskränkning av organisationernas rätt att överklaga. Domstolarna har kommit fram till denna slutsats genom en tolkning av de svenska klagorättsbestämmelserna i enlighet med intentionerna i den s.k. Århuskonventionen. Avgörande för miljöorganisationers klagorätt över beslut om detaljplaner och bygglov är enligt Högsta domstolen om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön. Av domstolarnas avgöranden framgår vidare att miljöorganisationer kan ha rätt att överklaga beslut att anta detaljplaner oberoende av om planen avser ett MKB-projekt och oberoende av om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Rättspraxis innebär, om stadsbyggnadskontoret förstår den rätt, att domstolar inte behöver ta hänsyn till 13 kap. 12 § PBL när de bedömer om en miljöorganisation har rätt att överklaga beslut om bygglov och detaljplan. Det kan därför ifrågasättas vilken funktion som denna bestämmelse fortsättningsvis fyller.

I promemorian föreslås att 13 kap. 12 § PBL ska vara kvar. När det gäller beslut om detaljplaner föreslås att bestämmelsen justeras språkligt, men att dess innebörd ska vara oförändrad. I fråga om bygglov och förhandsbesked föreslås ett tillägg som innebär att sådana beslut under vissa förutsättningar får överklagas av miljöorganisationer. Av promemorian framgår samtidigt att bestämmelsen inte innebär någon inskränkning av miljöorganisationernas klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen. Kontoret ifrågasätter behovet av bestämmelsen eftersom den uppenbarligen saknar självständig betydelse vid domstolarnas prövning av miljöorganisationers klagorätt. Om bestämmelsen ska vara kvar behövs en tydlig förklaring av förhållandet mellan klagorätten enligt 42 § förvaltningslagen och klagorätten enligt 13 kap. 12 § PBL. Vidare behövs en redovisning av hur den ändrade bestämmelsen relaterar till senare tids rättspraxis.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 oktober 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret konstaterar att de förändringar som föreslås främst har att göra med hanteringen av bygglov och detaljplaner. Förslagen uppges påverka kommunerna, genom att det ställs ytterligare krav på detaljplaneprocessen. Dessa krav bedöms dock endast indirekt påverka trafikkontoret. Kontoret har därför inga synpunkter på det som föreslås i promemorian.