

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att en rimlig åtgärd av EU-kommissionens kritik skulle vara att se över var det finns motstridigheter i lagstiftningen som inte svarar mot MKB-direktivet och föreslå begränsade lagändringar på enbart dessa punkter.

SKR anser att en åtgärd för ett korrekt genomförande av MKB-direktivet i PBL bör vara utvecklad tillämpning med stöd och vägledningar till både kommuner och länsstyrelser gällande handläggningen av strategiska miljöbedömningar enligt SMB-direktivet och specifika miljöbedömningar enligt MKB-direktivet.

SKR avstyrker tillägget på detaljplanekrav i föreslagna 4 kap. 2 § punkten 3 a andra strecksatsen, dvs ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse”. Det krävs en annan definition som i större utsträckning fångar det engelska Urban development projects.

SKR vill understryka vikten av att föreskrifter om undantag från detaljplanekravet tas fram skyndsamt och att det föregås av ett dialogarbete där SKR är delaktiga.

EU-kommissionens kritik på hur MKB-direktivet genomförts i svensk rätt och Sveriges respons

Europeiska kommissionen har framfört synpunkter på hur MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Kommissionen anser att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet genom att underlåta att korrekt införliva vissa bestämmelser i artiklar och bilagor till direktivet. Synpunkterna gäller inte enbart hur MKB-direktivet har genomförts i plan- och bygglagen, utan omfattar det svenska genomförandet i stort.

Enligt Regeringskansliet ska kommissionens kritik förstås som att det finns brister i hur Sverige har valt att genomföra MKB-direktivet i plan- och bygglagen vilket motiverar ett antal förslag till författningsändringar. Förslagen syftar till att säkerställa att de delar av direktivet som genomförs i PBL är tydliga och förenliga med MKB-direktivet.

Det senaste decenniet har det årligen genomförts ett antal stora ändringar i PBL. Varje ändring innebär att ny rättspraxis kan komma att behövas innan tillämpningen av lagstiftningen är klagjord. Varje lagändring innebär även att kommunernas rutiner för hanteringen av ärenden enligt lagstiftningen måste ses över och anpassas. Olika

ikraftträdandedatum måste bevakas och parallella ärendeprocesser måste hanteras olika beroende på när processerna inletts och vilken version av lagen som då gällt. SKR har vid ett flertal tillfällen påtalat att utvecklingen med återkommande och omfattande författningsändringar i PBL inte stödjer en enhetlig och rättssäker tillämpning.

Förbundets ställningstagande

SKR anser att en mer rimlig åtgärd av EU-kommissionens kritik skulle vara att se över var det finns motstridigheter i lagstiftningen som inte svarar mot MKB-direktivet och föreslå begränsade lagändringar på dessa punkter. Parallellt bör regeringskansliet arbeta fram ett underlag som upplyser kommissionen om hur den svenska lagstiftningen uppfyller kraven i MKB-direktivet.

Förtydliganden och vägledning istället för författningsändringar

När en kommun utarbetar en detaljplan krävs enligt lag att planen ska genomgå en strategisk miljöbedömning om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (SMB-direktivet). I vissa fall ska miljöbedömningen även uppfylla vissa av kraven för specifika miljöbedömningar (MKB-direktivet). I miljöbedömningsförordningen anges vilka omständigheter som kommunen ska utgå ifrån vid en undersökning av om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Rätt hanterat kan både undersökningen och en eventuellt efterföljande miljöbedömning vara ett utmärkt stöd i arbetet med detaljplaneringen men tillämpningen har visat på betydande utmaningar när det kommer till att hantera miljöbalksfrågor i PBL och de två olika modellerna för miljöbedömningar.

Miljöbedömningen kan vara komplex och omfatta frågor som berör en lång rad olika myndigheter. Vad som delvis kännetecknar förhållandet mellan PBL och miljöbalken är att det sker dubbelprovningar som innebär olägenheter och kostnader både för myndigheter och för enskilda. Det är heller inte alltid enkelt att få en rimlig avgränsning i undersökningssamrådet med länsstyrelsen vilket leder till en otydlig utredningsbörda. SKR anser att en prioriterad åtgärd för ett korrekt genomförande av MKB-direktivet i PBL bör vara att förbättra stöd och vägledningar till både kommuner och länsstyrelser gällande handläggningen av strategiska miljöbedömningar enligt SMB-direktivet och specifika miljöbedömningar enligt MKB-direktivet.

Förslag till författningsändringar och förbundets ställningstaganden

SKR ställer sig i grunden positiv till regeringens ambition att säkerställa att MKB-direktivet i PBL genomförs på ett korrekt sätt genom att i 4 kap PBL tydliggöra i vilka fall det ställs krav på detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och den innebär att området kan tas i anspråk för eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för ett

MKB-projekt. Promemorian innehåller dock ett antal omfattande förslag till författningsändringar som är av en sådan detaljeringsgrad att de inte kan anses rimma med intentionen att utgöra förtydliganden. SKR har valt att kommentera de förslag vi ser som mest angelägna att lyfta.

SKR avstyrker tillägget på detaljplanekrav i föreslagna 4 kap. 2 § punkten 3 a andra strecksatsen, dvs ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse”. Lydelsen i MBK-direktivet bilaga II art 10 b är Projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser vilket översatts från det engelska Urban development projects, including the construction of shopping centres and car parks. Urban development projects ger vid handen att det rör sig om större exploateringar. Det svenska begreppet sammanhållen bebyggelse definieras i PBL som bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark vilket kan utläsas omfatta en hel del olika åtgärder som inte med nödvändighet täcks av direktivets bestämmelse.

Avsikten med författningsförslagen är att tydliggöra hur MKB-direktivet ska tillämpas i PBL. Genom att använda det i PBL vedertagna begreppet sammanhållen bebyggelse kommer fler åtgärder att omfattas av detaljplanekravet än de som avses i MKB-direktivet. Även begreppet projekt för tätortsbebyggelse är komplicerat i bygglovsammanhang eftersom det är oklart vad som menas med begreppet och vilka områden som omfattas. Det finns en överhängande risk för att kommunerna kommer att göra olika bedömningar vilket blir direkt kontraproduktivt i förhållande till lagstiftarens ambitioner.

SKR anser att det krävs en annan definition som i större utsträckning fångar det engelska Urban development projects och att begreppet förankras i PBL. Om lagstiftningen ändras utan stöd för handläggningen ökar risken för en rättsosäker tillämpning. Bygglovhandläggarna kommer i vissa ärenden att vara tvungna att göra miljöbedömningar i samband med lovprövning. Enligt promemorian ska inte föreslagna förändringar innebära ökade kostnader för kommunerna eftersom kostnaderna ska kunna täckas genom justerade taxor men den största kostnaden ligger troligen i de rutiner och underlag som kommer behöva omarbetas på grund av ändringar i lagstiftningen, samt utbildningsinsatser för bland annat plan- och bygglovshandläggare. Regeringen föreslås med stöd av 16 kap. 1 § få meddela föreskrifter om undantag från första stycket 3. SKR vill understryka vikten av att föreskrifter tas fram skyndsamt och att det föregås av ett dialogarbete där SKR är en part som ett ytterligare led i att tydliggöra förutsättningarna för byggnadsnämndens arbete.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 40 a § ska ett beslut om lov eller förhandsbesked innehålla de huvudsakliga skälen till att en åtgärd kan antas eller inte

kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i de fall åtgärden avser ett MKB-projekt. Förslaget gör inget undantag för bygglov inom detaljplanelagt område, där undersökning redan gjorts inom ramen för planarbetet, vilket innebär ett dubbelarbete som inte kan anses skapa något värde i förhållande till MKB-direktivet. Eftersom kravet enligt andra punkten även ska gälla för ”något annat projekt för sammanhållen bebyggelse” kan konsekvensen bli att kravet kommer att omfatta ett mycket stort antal ärenden. Med hänsyn till de ca 100 000 beslut om lov och förhandsbesked som fattas per år kommer detta att innebära ett merarbete som inte står i proportion till nyttan med förlängda handläggningstider som följd. SKR anser därför att detta endast ska gälla bygglov där en undersökning inte tidigare gjorts inom ramen för ett detaljplanarbete.

MKB-direktivet innehåller krav på att exploitören ska lämna viss information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra vilket innebär att exploitören ska tillhandahålla en beskrivning av projektets alla troliga, mer betydande miljöeffekter, i den omfattning som uppgifter om sådana effekter finns tillgängliga. I ärenden som avser ett MKB-projekt som inte ligger inom/vid planlagd mark kommer kommunens handläggningstid för bygglov att bli mer omfattande. SKR anser att det bör tydliggöras hur det ökade utredningskravet ska hanteras utifrån krav på tio veckors handläggningstid av bygglovsärenden.

Promemorian föreslår att samrådtiden ska förlängas och granskningstiden förkortas för att ge berörd allmänhet större möjlighet att yttra sig. Den sammanlagda tiden för dessa förfaranden föreslås dock vara oförändrad. SKR ställer sig bakom förslaget.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande