

Civilutskottets betänkande

2021/22:CU27

Aktivitetskravet i plan- och bygglagen

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändring i plan- och bygglagen för att förtydliga genomförandet av MKB-direktivet, 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. 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.

Lagförslaget 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. Lagändringen 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 sådant byggprojekt som omfattas av kraven i MKB-direktivet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2022.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandet.

I betänkandet finns en reservation (C) och ett särskilt yttrande (M, SD, C, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:226 Aktivitetskravet i plan- och bygglagen.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

Utskottets överväganden5

 Regeringens lagförslag5

 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser8

Reservation10

 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, punkt 2 (C)10

Särskilt yttrande11

 Regeringens lagförslag, punkt 1 (M, SD, C, KD).....11

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag12

 Propositionen12

 Följdmotionen12

Bilaga 2

Regeringens lagförslag13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:226.

2. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Riksdagen avslår motion

2021/22:4722 av Ola Johansson (C).

Reservation (C)

Stockholm den 14 juni 2022

På civilutskottets vägnar

Emma Hult

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Hult (MP), Larry Söder (KD), Johan Löfstrand (S), Viktor Wärnick (M), Elin Lundgren (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilandersson (SD), Leif Nysmed (S), Ola Johansson (C), Momodou Malcolm Jallow (V), Lars Püss (M), Roger Hedlund (SD), Sanne Lennström (S), Joakim Järrebring (S), Angelica Lundberg (SD), David Josefsson (M) och Joar Forssell (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2021/22:226 Aktivitetskravet i plan- och bygglagen. I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

En motion med ett yrkande har väckts med anledning av propositionen. Förslaget i motionen finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen.

Jämför det särskilda yttrandet (M, SD, C, KD).

Propositionen

Bakgrund

Det s.k. MKB-direktivet¹ 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. De typer av projekt i Sverige som omfattas av direktivet är både sådana som tillståndsprövas enligt miljöbalken, t.ex. miljöfarlig verksamhet, och sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. plan- och bygglagen.

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till den s.k. Århuskonventionen². Eftersom EU är part till konventionen är den en del av unionens rättsordning. Konventionen innebär bl.a. att medborgarna ska ha skälig tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ och ges möjlighet att delta i beslutsprocesser. För att genomföra Århuskonventionen inom unionsrätten har flera rättsakter antagits, bl.a. MKB-direktivet.

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. Enligt direktivet och konventionen ska icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller vissa krav i den nationella lagstiftningen anses vara en del av den berörda allmänheten.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

² Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

Tillgången till rättslig prövning

Enligt den nu gällande regleringen får ett beslut enligt plan- och bygglagen som huvudregel överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Detta gäller t.ex. kommunala beslut om bl.a. bygglov, förhandsbesked och antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan eller områdesbestämmelser (se 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen).

I miljöbalken finns bestämmelser som särskilt reglerar tillgången till rättslig prövning för vissa ideella föreningar och andra juridiska personer (se 16 kap. 13 §).

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 Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

I den nuvarande 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 (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 (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.

Aktivitetskravet i plan- och bygglagen bör ändras

Europeiska kommissionen lämnade i oktober 2019 en formell underrättelse till Sverige och framförde bl.a. att det nuvarande aktivitetskravet 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 (mål C-826/18). I domen slår EU-domstolen fast att artikel 9.2 i 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 att det inte är förenligt med Århuskonventionen att ställa krav på att någon ur den berörda allmänheten – som alltså 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.

Regeringen konstaterar i propositionen att domen innebär att de oklarheter kring rättsläget som fanns när Sverige yttrade sig över den formella underrättelsen har undanröjts. 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. För att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls och att det nationella regelverket är förenligt med reglerna i Århuskonventionen bör därför aktivitetskravet i plan- och bygglagen ändras.

Regeringen noterar samtidigt att flera remissinstanser har uttryckt farhågor om att lagförslaget kan få oönskade följdverkningar, om sakägare och organisationer som inte tidigare yttrat sig under planprocessen framför avgörande invändningar först sedan kommunen antagit planförslaget. Det skulle enligt remissinstanserna bl.a. kunna försena och fördröja detaljplanprocessen, och kommunernas förutsättningar att ta ansvar för bostadsförsörjningen skulle försämrats. Enligt regeringens mening finns det emellertid inte skäl att överskatta dessa konsekvenser, bl.a. eftersom lagförslaget endast påverkar en begränsad andel detaljplaner. Därtill konstaterar regeringen att även om det inte är önskvärt att förutsättningarna för att åstadkomma effektiva planprocesser försämrats, ger EU-rätten inte något utrymme för att Sverige att kunna avstå från att genomföra ändringen.

Enligt regeringen bedöms den reglering som föreslås vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet.

Lagförslaget

Regeringen föreslår att det inte längre ska 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.

Utskottets ställningstagande

Det har inte väckts någon motion som går emot att riksdagen nu antar regeringens lagförslag. Utskottet anser att riksdagen av de skäl som anförs i propositionen bör anta lagförslaget.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att införa en övergångsbestämmelse.

Jämför reservationen (C).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4722 av Ola Johansson (C) föreslås ett tillkännagivande om att den äldre lydelsen av 13 kap. 11 § plan- och bygglagen ska gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som påbörjats före ikraftträdandet av lagändringen. Motionären anser bl.a. att rättssäkerheten skulle påverkas negativt om den föreslagna lagändringen skulle få påverka ärenden som påbörjats före lagens ikraftträdande.

Propositionen

Regeringen föreslår att lagändringen ska träda i kraft den 1 augusti 2022. Enligt regeringen finns det inte något behov av övergångsbestämmelser. Av skälen för regeringens förslag och bedömning framgår följande (s. 17):

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.

Utskottets ställningstagande

Den lagändring som utskottet tillstyrker 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 sådant byggprojekt som omfattas av kraven i MKB-direktivet. Lagändringen görs för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls. Som regeringen anför i propositionen har det dock inte gjorts någon ändring i Århuskonventionen eller MKB-direktivet, utan det är EU-domstolen som nu har klargjort rättsläget. Utskottet delar därför regeringens uppfattning att lagändringen bör få genomslag i redan påbörjade ärenden. Det ska understrykas att det endast är i en begränsad andel av de

detaljplaner som antas som ändringen kommer att ha någon praktisk betydelse. Mot bakgrund av det anförda är utskottet inte berett att ställa sig bakom förslaget om en övergångsbestämmelse. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Reservation

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, punkt 2 (C)

av Ola Johansson (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4722 av Ola Johansson (C).

Ställningstagande

Svensk praxis innebär att den som överklagar en detaljplan ska ha inkommit med skriftliga synpunkter under granskningstiden. Ordningen innebär att planintressenten kan tillgodose de synpunkter som inkommit på ett tidigt stadium. Effekten av att tillåta sena överklaganden kan bli att en planprocess måste göras om eller till och med avbrytas. Den part som vill fördröja eller förhindra ett projekt kan alltså medvetet avstå från att lämna synpunkter eller yttra sig på ett tidigt stadium och i stället lämna in ett sent överklagande. En sådan ordning främjar inte en hållbar utveckling.

Mot den bakgrunden ser jag, i likhet med Södertälje kommun, en risk för att rättssäkerheten kan påverkas negativt om den lagändring som nu införs ska omfatta ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. I stället anser jag att det bör införas en övergångsbestämmelse om att den äldre lydelsen av 13 kap. 11 § plan- och bygglagen ska gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet. Det är en uppgift för regeringen att ta nödvändiga initiativ. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Särskilt yttrande

Regeringens lagförslag, punkt 1 (M, SD, C, KD)

Larry Söder (KD), Viktor Wärnick (M), Cecilie Tenfjord Toftby (M), Mikael Eskilander (SD), Ola Johansson (C), Lars Püss (M), Roger Hedlund (SD), Angelica Lundberg (SD) och David Josefsson (M) anför:

Förslaget i propositionen innebär att det s.k. aktivitetskravet i plan- och bygglagen 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. Det innebär att även den som inte har yttrat sig under planprocessen får möjlighet att överklaga vissa beslut om detaljplaner. Vi befärar att detta kommer att leda till fler långdragna överklagandeprocesser, vilket kan få en negativ inverkan på byggandet i Sverige. Som flera remissinstanser har påtalat kan den utökade klagorätten öppna för fler sena och obefogade överklaganden, vilket i sin tur kan leda till bl.a. försenade och dyrare detaljplaneprocesser och högre hyror vid nyproduktion.

Som regeringen konstaterar i propositionen ger EU-rätten dock inte utrymme för Sverige att avstå från att genomföra denna förändring. Med hänsyn till att Sverige är skyldigt att genomföra MKB-direktivet på ett korrekt sätt har vi avstått från att väcka förslag om avslag på propositionen.

Vår uppfattning är emellertid fortfarande att klagorätten inte ska vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att de aktörer som har ett befogat intresse i saken ska kunna tillvarata sin rätt. Vi avser därför att i andra sammanhang verka för att aktivitetskravet ska kunna återinföras fullt ut i svensk rätt, och vi anser att regeringen bör verka för en revidering av MKB-direktivet som möjliggör detta.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:226 Aktivitetskravet i plan- och bygglagen:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Följdmotionen

2021/22:4722 av Ola Johansson (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den äldre lydelsen av 13 kap. 11 § plan- och bygglagen ska gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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.