

PM Rotel II (Dnr KS 2021/1602)

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

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 8 mars 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur det så kallade miljökonsekvensdirektivet (MKB-direktivet) har genomförts i svensk rätt. Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet. Arbetet har delats upp i flera delar. Översynen i fråga om plan- och bygglagen har bland annat resulterat i det förslag som redovisas i den nu aktuella promemorian. Promemorian Aktivitetskravet i plan- och bygglagen har utarbetats inom Regeringskansliet. Promemorian innehåller förslag till ändringar i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900). I promemorian föreslås därför 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.

Finansdepartementet har skickat ärendet på remiss till Stockholms stad för yttrande och på grund av kort remisstid har remissen besvarats med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. På grund av kort remisstid har exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret inkommit med kontorsyttranden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har utifrån sin delegationsordning inkommit med svar via förvaltningschef.

Stadsledningskontoret konstaterar att ett slopat aktivitetskrav innebär att det blir lättare att i efterhand ifrågasätta en detaljplan.

Exploateringskontoret anför att längre planprocesser och uppskjutna projekt kan, utöver en lägre bostadsutbyggnadstakt, innebära ökade kostnader för utbyggnad av allmän plats inom en detaljplan.

Miljö- och hälsoskydds nämnden svarar att det skulle vara olyckligt om en ändring av aktivitetskravet i vissa fall leder till längre och omständligare planprocesser.

Stadsbyggnadskontoret vidhåller att det inte kan uteslutas att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall kommer att leda till längre och omständligare planprocesser.

Mina synpunkter

De förändringar som föreslås är nödvändiga utifrån Sveriges internationella åtaganden. Vid ett slopat aktivitetskrav blir det lättare att i efterhand ifrågasätta en kommuns beslut att anta en detaljplan som avser MKB-projekt. Stockholm har åtagit sig att bygga 140 000 nya bostäder till 2030 och det är angeläget att staden kan bibehålla en hög byggtakt. Vi har sedan länge konstaterat problemet med långdragna och komplicerade överprövningar. Förutsägbarhet är mycket viktigt i dessa processer där stora värden står på spel, och det är därför olyckligt med en lagändring som riskerar att leda till att processerna förlängs och att fler detaljplaner överklagas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Stockholm den 9 mars 2022

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Promemorian – Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (DS 2021:36)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 framfört synpunkter på hur det så kallade miljökonsekvensdirektivet (MKB-direktivet) har genomförts i svensk rätt. Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet. Arbetet har delats upp i flera delar. Översynen i fråga om plan- och bygglagen har bland annat resulterat i det förslag som redovisas i den nu aktuella promemorian.

I MKB-direktivet finns vissa krav som motsvarar krav i den så kallade 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.

Enligt 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (PBL) får ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. I den formella underrättelsen angav kommissionen att detta så kallade aktivitetskrav inte är förenligt med MKB-direktivet.

Rättsläget har därefter ytterligare klargjorts genom en dom från EU-domstolen. I domen slår domstolen fast att Århuskonventionen ska tolkas så att den, vid prövning av beslut om bland annat 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.

Promemorian Aktivitetskravet i plan- och bygglagen har utarbetats inom Regeringskansliet. Promemorian innehåller förslag till ändringar i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900). I promemorian föreslås därför 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.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. På grund av kort remisstid har exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret inkommit med kontorsyttranden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har utifrån sin delegationsordning inkommit med svar via förvaltningschef.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att de förändringar som föreslås är nödvändiga utifrån Sveriges internationella åtaganden. Något alternativ till att genomföra de föreslagna ändringarna

föreligger därför inte. Vid ett slopat aktivitetskrav blir det lättare att i efterhand ifrågasätta en kommuns beslut att anta en detaljplan som avser MKB-projekt. Det kan därmed inte uteslutas att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall kommer att leda till längre och mer omständliga planprocesser, vilket i sin tur kan ge sämre förutsättningar för byggande och för att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

I promemorian framställs en bestämd tolkning av kommissionens synpunkter och EU-domstolens domar. Slutsatsen är att aktivitetskravet inte längre kan gälla för detaljplaner som avser ett MKB-projekt. Exploateringskontoret har inte gjort någon egen tolkning av rättsläget och har därför heller inga synpunkter på den föreslagna författningsändringen.

Exploateringskontoret menar dock att de konsekvenser som förslaget medför underskattas. Exploateringskontoret delar uppfattningen att förslaget troligen inte innebär att fler kommunala beslut upphävs. Men längre planprocesser och uppskjutna projekt kan, utöver en lägre bostadsutbyggnadstakt, innebära ökade kostnader för utbyggnad av allmän plats inom en detaljplan.

Exploateringskontoret anser att det är viktigt att synpunkter på ett planförslag framförs under granskningstiden så att miljöbedömningsprocessen, som sker parallellt med planprocessen, kan integrera miljöaspekterna i de detaljplaner som kan antas innebära en betydande miljöpåverkan. Hela syftet med samrådsprocessen är att i ett tidigt skede samla in information, synpunkter och önskemål som berör planen och sedan väga in dessa i planarbetet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämndens tjänsteutlåtande daterat den 19 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden noterar att rättsläget i fråga om det är förenligt med Århuskonventionen att kräva aktivitet tidigare i processen för rätt att överklaga beslut som möjliggör att viss miljöstörande verksamhet tillåts får anses klarlagt genom EU-domstolen. I enlighet med detta behöver den berörda bestämmelsen i plan- och bygglagen ändras och nämnden tillstyrker därför förslaget.

Vidare framhävs i promemorian potentiella konsekvenser av ändringen av aktivitetskravet som berör planprocesser. Nämnden vill därför i sammanhanget framhålla följande resonemang:

Det skulle i nämndens mening vara olyckligt om en ändring av aktivitetskravet i vissa fall leder till längre och omständligare planprocesser. Staden har ett uppdämt behov av bostäder som behöver tillgodoses.

Enligt promemorian finns en risk att den som motsätter sig ett förslag väljer att framföra dessa synpunkter vid en överprövning av beslutet. Om relevanta 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. Nämnden tillägger att kommunen har ett eget ansvar att utreda en plats för att relevanta förutsättningar ska kunna tas hänsyn till. Nämnden delar därför bedömningen att risken för att detta skulle inträffa är liten.

Samtidigt anser nämnden att *samtliga* förutsättningar som kan vara avgörande för att bedöma lämpligheten av exploatering på en plats behöver tas hänsyn till. Det ligger i nämndens intresse att staden utvecklas i en hållbar riktning. Om en förändring av aktivitetskravet bidrar till att avgörande förutsättningar tas hänsyn till i större utsträckning så är nämnden sammantaget positivt inställd till ändringen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 januari 2022 har i huvudsak följande lydelse.

EU-domstolens dom innebär således att aktivitetskravet i plan- och bygglagen inte är förenligt med Århuskonventionen. I promemorian föreslås därför 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. Ändringen krävs också för att säkerställa att kraven i MKB-direktivet uppfylls.

Stadsbyggnadskontoret noterar att de förändringar som föreslås således är nödvändiga utifrån Sveriges internationella åtaganden. Något alternativ till att genomföra de föreslagna ändringarna torde därför inte föreligga. Oaktat detta vill stadsbyggnadskontoret framhålla att det är olyckligt att incitamentet för att inkomma med synpunkter under planprocessen nu möjligen minskar – något som kan leda till ett försämrat beslutsunderlag för kommunen. Stadsbyggnadskontoret instämmer även i det som anförs i promemorian om att det kan bli lättare att i efterhand angripa en kommuns beslut att anta en detaljplan som avser MKB-projekt; samt att det inte kan uteslutas att en begränsning av aktivitetskravet i vissa fall kommer att leda till längre och omständligare planprocesser, vilket i sin tur kan ge sämre förutsättningar för byggande och för att kunna tillgodose behovet av bostäder och annat angeläget byggande