



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen

YTTRANDE
2020-11-12
Stockholm

Dnr
2020/837

Finansdepartementet
Avdelningen för samhällsplanering och
bostäder,
Enheten för samhällsplanering
Johan Hjalmarsson

**Remiss om genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen
(Ds 2020:19)**

Finansdepartementets diarienummer Fi2020/03324/SPN

Allmänt

De ändringar som föreslås i promemorian har bedömts krävas utifrån ett korrekt genomförande av MKB-direktivet. Ändringarna föranleds av kritik från EU-kommissionen och härrör egentligen inte från upplevda problem av rättstillämpande myndigheter och domstolar avseende tolkning och tillämpning av PBL. Det är därför viktigt att klargöra vad som utgör faktiska förändringar för att undvika tillämpningsproblem. Det är också viktigt att de författningsändringar som görs inte medför en förändring av rättsläget som inte är motiverad utifrån direktivet. En vägledning kring författningsändringarna kommer därför vara av central betydelse.

Mark- och miljööverdomstolen är i huvudsak positiv till föreslagna ändringar, bl.a. när det gäller ökad samordning av begreppsterminologin och minskad risk för dubbelprövning enligt miljöbalken och PBL, t.ex. avseende fiskehamnar. Domstolen kan dock konstatera att PBL är en lagstiftning som ändras frekvent, vilket är olyckligt ur ett rättstillämpningsperspektiv. Här är det dock fråga om ändringar som måste göras på grund av kritik från EU-kommissionen.

Domstolen har, utifrån de utgångspunkter domstolen har att beakta, följande synpunkter i övrigt.

Tillgången till rättslig prövning

I promemorian föreslås att miljöorganisationer ska få en uttrycklig rätt att överklaga frågor om detaljplaner samt bygglov och förhandsbesked om det är fråga om MKB-projekt och genomförandet kan antas innebära en betydande miljöpåverkan.

Den praxis som finns på området, bl.a. NJA 2020 s. 190, innebär inte att rätten till domstolsprövning begränsas till MKB-projekt vars genomförande kan antas innebära en betydande miljöpåverkan. I det

avgörandet slog HD fast, vid en tolkning i ljuset av Århuskonventionen, att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Miljöorganisationer har också ansetts ha rätt att överklaga detaljplaner som avser frågor som är direkt relaterade till miljön (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 maj 2019 i mål nr P 4498-18).

Den bestämmelse som nu föreslås i 13 kap. 12 § PBL ger intryck av att miljöorganisationers rätt att klaga är mer begränsad än den praxis som finns gällande tolkningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen. I promemorian anges att den uttryckliga klagorätten inte bör omfatta detaljplaner som inte avser ett MKB-projekt utan att klagorätten för miljöorganisationer i sådana fall får prövas utifrån den generella bestämmelsen i 13 kap. 8 § PBL (s. 185). Det bör tydliggöras i författningskommentaren att den föreslagna bestämmelsen är begränsad till klagorätt för miljö-organisationer avseende MKB-projekt och därmed inte avspeglar gällande praxis fullt ut.

För att underlätta tillämpningen av den delvis nya paragrafen bör det också framgå av författningskommentaren att det vid prövning av klagorätten inte behöver göras en fullständig materiell prövning utan att det räcker, såsom beskrivs i övervägandena på sid 184, att det görs sannolikt att det kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Detaljplanekravet

I promemorian föreslås att detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL även bör omfatta en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och 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. Listan över de MKB-projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan placeras i första stycket i nämnda bestämmelse och undantagsregeln i paragrafens andra stycke justeras. I promemorian nämns även MÖD 2016:24, benämnt Kolmårdenfallet, som ett exempel på att innebörden av begreppen ”betydande miljöpåverkan” och ”betydande inverkan på omgivningen” kan vara svårbedömda i den nuvarande lydelsen av bestämmelsen.

Mark- och miljööverdomstolen ställer sig positiv till att bestämmelsen i 4 kap. 2 § PBL görs om på så sätt att rekvisiten betydande miljöpåverkan lyfts från andra stycket och blir en integrerad del av prövningen i första stycket. Detta klargör den ovan nämnda svårigheten i rättstillämpningen att särskilja och bedöma dessa rekvisit i förhållande till varandra. Visserligen blir bestämmelsen längre i och med att listan med MKB-projekt förs in i första stycket och därmed finns en risk att bestämmelsen upplevs som mer svårläst, men detta uppvägs enligt Mark- och miljööverdomstolen av att det blir tydligare var dessa begrepp kommer in i prövningen och hur de förhåller sig till varandra.

I promemorian föreslås att regeringen med stöd av 16 kap. 1 § PBL kan meddela föreskrifter om undantag från första stycket 3. Denna undantagsbestämmelse föreslås i 2 kap. 4 b § PBF. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att den föreslagna undantagsbestämmelsen i 2 kap. 4 b § PBF som gäller vissa MKB-projekt som har en sammanlagd yta understigande 5 000 kvadratmeter är mycket lång och innehåller krav i flera olika led för att undantaget ska gälla. Det kan enligt domstolen innebära att den nya lagstiftningen upplevs som mer svåröverskådlig. Vägledning är därför viktigt för att underlätta tillämpningen av detaljplanekravet. Mark- och miljööverdomstolen anser även att det i nuläget är svårt att överblicka hur ofta undantag enligt denna bestämmelse kommer att aktualiseras.

I promemorian föreslås vidare en ny bestämmelse i 6 kap. 10 § PBF avseende bygglov som innehåller en hänvisning till bedömningskriterierna i miljöbedömningsförordningen på ett likartat sätt som nuvarande 2 kap. 5 § PBF avseende detaljplaner gör.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det positivt att det på detta sätt även skapas en koppling mellan bedömningen av om en betydande miljöpåverkan föreligger vid bygglovsprövningen och miljöbedömningsförordningen. Hur bedömningen av om det föreligger en betydande miljöpåverkan enligt 4 kap. 2 § PBL vid prövning av en åtgärd enligt 9 kap. 31 § 2 PBL ska göras blir därmed tydligare.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ylva Oswald, hovrättsrådet Margaretha Gistorp, och tekniska rådet Inger Holmqvist. Föredragande har varit Erica Ehne.

Ylva Oswald