

Yttrande över Ds 2020:19 "Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen"

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker förslaget om genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen.

Boverkets synpunkter

Genomföra MKB-direktivet i PBL

Boverket har, vilket beskrivs i Ds 2020:19 (nedan kallat PM:et), tidigare ansett att MKB-direktivet inte ska genomföras i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, utan att det bör genomföras i miljölagstiftningen. Boverket har fortsatt samma inställning.

Generellt anser Boverket att förslagen i PM:et innebär ett införande av en stor mängd detaljerade regler i PBL – vilka förefaller krävas för att uppfylla MKB-direktivet – men som i många fall inte är förenliga med systematiken i PBL. Förslagen komplicerar kommunernas hantering av såväl detaljplaner som bygglov och förhandsbesked. Förslaget innebär dessutom i vissa fall dubbelreglering, till exempel föreslås krav på att kommunen ska motivera beslut, trots att detta redan är reglerat i förvaltningslagen (2017:900). I miljölagstiftningen finns det redan existerande regler för att uppfylla kraven i MKB-direktivet gällande processen för den typen av miljöbedömningar. Boverket anser därför att det vore lämpligare att genomföra MKB-direktivet i miljölagstiftningen. Det är dessutom inte möjligt att ha den detaljerade information som krävs för en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet redan under detaljplaneprocessen.

Enligt PM:et är den kommunala självstyrelsen ett argument för att MKB-direktivet ska genomföras i PBL. Det förklaras dock inte på vilket sätt den kommunala självstyrelsen skulle försvagas av att MKB-direktivet inte genomförs i PBL utan i annan lagstiftning.

Detaljplanering

De förändringar som föreslås gällande detaljplaneprocessen innebär att det kommer att ställas ännu fler och mer detaljerade krav, vilket försvårar för kommunerna och risken att göra fel under planprocessen ökar markant. Boverket anser att lagstiftaren i möjligaste mån bör undvika ändringar i reglerna för detaljplaneprocessen då det skapar osäkerhet och komplicerar kommunernas arbete med detaljplaner när olika regelverk gäller för detaljplaner som påbörjats vid olika tillfällen. Boverket bedömer att processen för att ta fram en detaljplan kompliceras och förlängs genom de förslag som presenteras i PM:et. Detta gäller inte enbart detaljplaner som berör ett MKB-projekt utan majoriteten av de föreslagna nya och ändrade paragraferna kommer beröra alla detaljplaner som tas fram med utökat förfarande. En del av paragraferna kommer även att omfatta de detaljplaner som tas fram med standardförfarande.

Bygglov och förhandsbesked

I PM:et framförs även att det inte är ändamålsenligt att komplettera kraven på bygglov med en anmälningsplikt enligt miljöbalken för de så kallade MKB-projekten. Detta eftersom det skulle medföra en omfattande dubbelprövning. Boverkets ställer sig inte bakom denna uppfattning eftersom prövningen för bygglov utanför detaljplan enligt 9 kap. 31 och 31 a §§ PBL skiljer sig från den prövning som görs enligt miljöbalken – det är i huvudsak olika frågor som prövas. Dessutom framgår det inte varför det resonemanget gällande dubbelprövning endast gäller MKB-projekten och inte andra verksamheter som berörs av MKB-direktivet.

De föreslagna ändringarnas påverkan på byggnadsnämndernas arbete med bygglov och förhandsbesked är otydliga i PM:et. Sannolikt fordras ökad miljökompetens hos nämnderna vilket inte nämns. Boverket anser att det inte är tillräckligt att enbart beskriva att byggnadsnämnden redan med dagens regler förväntas göra dessa bedömningar. De föreslagna reglerna avseende bygglov eller förhandsbesked för MKB-projekt är så pass många och detaljerade att det enligt Boverkets bedömning finns en överhängande risk för fel i handläggningen, fel som får en påverkan på det som de föreslagna reglarna syftar till.

Boverket konstaterar att det är få bygglov, förhandsbesked och detaljplaner vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att ett område tas i anspråk av något av de så kallade MKB-projekten. Det finns därför inte skäl att låta MKB-direktivet få ett så stort genomslag i PBL som det föreslås i PM:et.

Sammanfattning

Med hänvisning till ovanstående delar Boverket inte bedömningen i PM:et att fördelarna överväger nackdelarna när det gäller att genomföra MKB-direktivet i PBL. Det har inte framkommit något nytt som föranleder Boverket att ändra sin tidigare ståndpunkt, tvärtom så påvisar förslagen i PM:et snarare att MKB-direktivet inte bör genomföras i PBL.

Författningsförslagen

För det fall lagstiftaren väljer att gå vidare med förslagen lämnar Boverket följande synpunkter på författningsförslagen.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

4 kap. 2 § PBL

Boverket anser det lämpligt med ett förtydligat detaljplanekrav avseende frågan om bedömningen om betydande miljöpåverkan, i synnerhet för prövningen av bygglov eller förhandsbesked där detta sannolikt inte alltid tillämpas som avsett. Det sätt på vilket som detaljplanekravet föreslås ändras bedömer Boverket som lämpligt.

4 kap. 34 § PBL

Boverket anser att det krav på redovisning i planbeskrivning som föreslås riskerar att komplicera innehållet i planbeskrivningen ytterligare och försvåra för kommunerna. Det rör sig dessutom om frågor som i detaljplaneskedet är väldigt svåra att redovisa, då de berör en särskild verksamhets eller åtgärds påverkan på området. I detaljplaneskedet möjliggör kommunen för olika typer av verksamheter och åtgärder som ryms inom de användningar som kommunen planerar för.

5 kap. 11 c § PBL

Boverket anser att lagstiftaren i möjligaste mån bör undvika att ändra reglerna för detaljplaneprocessen då det skapar osäkerhet och komplicerar kommunernas arbete med att ta fram detaljplaner när olika regelverk gäller för detaljplaner som påbörjats vid olika tillfällen. Att göra ändringar, även om dessa kan anses vara små, riskerar att försvåra och förlänga tiden för framtagandet av detaljplaner. Att ändra så att det är samrådstiden i stället för granskningstiden, som är 30 dagar om planförslaget är ett sådant som omfattas av 5 kap. 7 § 3 PBL, är just en sådan ändring som komplicerar detaljplaneprocessen.

5 kap. 11 d § PBL

Formuleringen i den föreslagna andra punkten ”planens huvudsakliga innehåll” är otydlig. I PM:et beskrivs att redovisningen av detaljplanens huvudsakliga innehåll bör kunna vara kortfattad. För att förtydliga vad kommunen ska redovisa i kungörelsen är det eventuellt lämpligare att det är detaljplanens syfte som redovisas.

Förslaget innebär att kommunen ska redovisa om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta skulle innebära att kommunen måste ha avslutat sin undersökning och eventuellt ha fattat det särskilda beslutet innan detaljplanesamrådet enligt 5 kap. 11 § PBL påbörjas (samrådsremiss). Boverket har tolkat skrivningen ”Inom ramen för samrådet” i 5 kap. 11 a § PBL som att undersökningen ska ha gjorts innan granskning

påbörjas, men att undersökningen inte behöver genomföras innan samrådsremissen enligt 5 kap. 11 § PBL.¹

Det föreslås att kommunen ska ange tid och plats för ett eventuellt offentligt möte. Om kommunen efter kungörelsen bestämmer att ett samråds- eller granskningsmöte ska hållas så ställer sig Boverket frågande till om kommunen då behöver göra om kungörelsen för att uppfylla kraven i denna paragraf. Ett sådant krav anser Boverket vore olyckligt och skulle förlänga detaljplaneprocessen.

5 kap. 11 e § PBL

Boverket anser att det är tillräckligt att länsstyrelsen har skyldigheten att underätta Naturvårdsverket om samråd behöver ske enligt 6 kap. 13 § miljöbalken. Det beskrivs inget i PM:et om att det uppmärksammas brister i kommunikationen mellan länsstyrelse och kommun i dessa fall. Den reglering som nu föreslås innebär dessutom att både kommun och länsstyrelse har samma skyldighet, vilket kan orsaka otydlighet kring vilken myndighet som ska göra vad.

5 kap. 13 § PBL

Boverket anser att de utökade kraven på vad som ska redovisas under samrådsremissen är alltför omfattande och att kraven är otydliga.

Begreppet ”tillämpliga fall” är otydligt. Enligt författningskommentaren till paragrafen anges att redovisningsskyldigheten gäller i tillämpliga fall, vilket innebär att den bara gäller om de situationer som beskrivs i punkterna är aktuella (s. 235). Boverket anser att detta tydligt ska framgå i författningstexten. I annat fall riskerar paragrafen att tolkas som att nya krav ställs på vilka handlingar som måste finnas vid samråd. Idag finns det till exempel inte krav på att grundkarta ska finnas tillgänglig vid samråd.

Boverket ställer sig frågande till varför kommunen ska redovisa grundkartan eller fastighetsförteckningen, eller ett program enligt 5 kap. 10 § PBL (första punkten). Om avsikten inte är att den ena eller andra handlingen ska redovisas bör punkten formuleras om.

Det finns inga formkrav eller krav på formellt yttrande gällande avgränsningssamråd. I författningsförslaget regleras inte i vilken form synpunkterna ska offentliggöras. I PM:et beskrivs att det skulle kunna ske genom en tjänste-anteckning som offentliggörs. Boverket anser att det bör regleras tydligare hur offentliggörandet ska göras för att underlätta för kommunerna.

5 kap. 18 § PBL

För synpunkter på det föreslagna andra stycket se kommentar gällande 5 kap. 11 c § PBL.

¹ Boverket (2020). Undersökning av betydande miljöpåverkan.

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/miljobedomningar/undersokning/> Hämtad 2020-10-30.

Gällande det föreslagna tredje stycket anser Boverket att det är otydligt vad ”på det sätt som anges i 11 d §” betyder i förhållande till ”med det innehåll som följer av 19 §”. Paragrafen bör förtydligas.

5 kap. 19 § PBL

För synpunkter på de föreslagna andra och nionde punkterna se kommentar gällande 5 kap. 11 d § PBL.

5 kap. 23 § PBL

Boverket anser att det föreslagna kravet på att kommunen ska redovisa på vilket sätt allmänheten har getts tillfälle att delta under detaljplaneprocessen är ett överflödigt krav då allmänhetens deltagande är reglerat i 5 kap. 11 och 21 §§ PBL. Att kommunen ska redovisa detta tillför därför inget nytt utan blir snarare en beskrivning av detaljplaneprocessen.

5 kap. 29 § PBL

Förslaget innebär ytterligare ett krav som kommunen måste uppfylla under detaljplaneprocessen, och som försvårar arbetet med att ta fram detaljplaner.

Boverket anser att skrivningen ”vad den som vill överklaga beslutet måste göra” (punkt 1) är otydlig, eftersom den som vill överklaga en detaljplan redan innan den antas, senast vid granskning, måste ha lämnat synpunkter på planförslaget som inte omhändertagits. Boverket anser att skrivningen bör ändras så att det tydligt framgår att det är en överklagandeanvisning som menas.

5 kap. 38 d § PBL

Syftet med den föreslagna paragrafen är otydligt. Det finns inget krav på att kommunen ska fatta beslut om att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Boverket ställer sig frågande till om paragrafen riktar in sig på de fall där kommunen inför ett antagandebeslut beslutar att inte anta ett förslag till detaljplan. Enligt 32 § förvaltningslagen ska beslut motiveras, det gäller även vid beslut om detaljplan. Boverket anser därför att paragrafen är överflödigt och inte är nödvändig för att MKB-direktivet ska uppfyllas.

I 13 kap. 2 § 1 PBL benämns att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan som att avbryta ett planarbete. Om avsikten är att den föreslagna paragrafen ska överensstämma med 13 kap. 2 § 1 PBL bör begreppen samordnas.

9 kap. 40 a § PBL

Behovet av denna regel framgår inte på ett tydligt sätt i PM:et. Det huvudsakliga motivet förefaller vara att underlätta byggnadsnämndens tillämpning. Med hänsyn till mängden regler i PBL anser Boverket att behovet av den precisering som regeln innebär måste motiveras bättre. Det bör åtminstone framgå varför det allmänna kravet på beslutsmotivering i förvaltningslagen inte är tillräckligt i dessa fall.

9 kap. 41 a § PBL

På samma grund som den föreslagna nya 9 kap. 40 a § PBL kan behovet av ändring i 9 kap. 41 a § PBL ifrågasättas. Syftet med publiceringen av beslut om lov och förhandsbesked i Post- och Inrikes Tidningar är att nå ut brett med att

ett beslut har fattats och att detta finns att tillgå hos byggnadsnämnden. Publiceringen är även kopplad till tidsramen för att överklaga beslutet. Huruvida byggnadsnämnden bedömt att åtgärden medför en betydande miljöpåverkan eller inte ska framgå i beslutsmotiveringen enligt nuvarande förvaltningslag. Den informationen blir således offentlig med nu gällande regler.

Att även för sökande negativa beslut ska publiceras i Post- och Inrikes Tidningar har oklara motiv och är direkt främmande i PBL. Det förefaller enbart syfta till att tillgodose MKB-direktivet och får sannolikt mycket begränsad betydelse i sak. I praktiken innebär dock regeln att byggnadsnämnden får ytterligare en formaliaregel att förhålla sig till.

13 kap. 12 § PBL

Boverket bedömer ändringen i regeln som en kodifiering av rådande rättspraxis. Ändringen bedöms som lämplig även om den ökar antalet regler i PBL. I författningskommentaren till paragrafen (s. 248–249) berörs kort frågan om hur åtgärder betecknas i ansökningar och beslut och att det saknar betydelse i fråga om klagorätt. Enligt Boverkets bedömning bör detta även omskrivas i författningskommentarer till andra föreslagna nya och ändrade regler för att klargöra inverkan av hur olika åtgärder betecknas. Exempelvis i fråga om betydelsen i prövningen av vad sökande kallar sin åtgärd i en ansökan om bygglov.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser PBL

De föreslagna ikraftträdandebestämmelserna är otydliga och kommer med stor sannolikhet innebära tolkningssvårigheter. Andra och fjärde punkten innebär att vissa av de föreslagna paragraferna kommer att gälla även för pågående ärenden, vilket innebär att regler från två regelverk kommer gälla i samma ärende. Det kommer innebära svårigheter vid tillämpningen. Att kommunen dessutom föreslås kunna besluta att andra punkten inte gäller i ett visst ärende gör reglerna ännu otydligare. Boverket anser att de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna riskerar att äventyra rättssäkerheten.

Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

2 kap. 4 b–4 c §§ PBF

Undantagen som föreslås från 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL är omfattande och svåra att tolka. Dessutom föreslås undantag från undantagen vilket även det försvårar tolkningen av paragrafen och när detaljplanekravet är tillämpligt. Boverket anser att de föreslagna paragraferna är olämpliga och måste förtydligas.

6 kap. 1 § PBF

Ändringarna av vissa begrepp i bygglovsplikten för anläggningar bedömer Boverket i praktiken innebära en både utökad och minskad bygglovsplikt. Ifråga om dagens bygglovsplikt för ”skidbackar med lift” anser Boverket att den nya formuleringen är lämplig, även om den kan ses som en utökad bygglovsplikt. Den nya formuleringen förtydligar att själva skidliften i sig är en bygglovspliktig anläggning. Det som möjligen bör beaktas i sammanhanget är att det numera förekommer liftar inte enbart för skidåkare utan exempelvis även för cyklister.

Vad gäller ändring av begreppet småbåtshamn till hamn för fritidsbåtar anser Boverket att detta bör innebära en minskning av nuvarande bygglovsplikt. PM:et uppehåller sig vid frågan om fiskehamnar och att dessa i vissa fall betraktas som småbåtshamnar men även andra brygganläggningar kan beröras av begreppsändringen. I en dom från Kammarrätten i Jönköping den 23 maj 2003 (mål nr 1496–03) kom domstolen exempelvis fram till att en brygganläggning för en mindre ångbåt för abonnemangstrafik var en bygglovspliktig småbåtshamn med hänsyn till dess omgivningspåverkan. Detta främst på grund av ökad trafik, som kajanläggningen i kombination med båtturerna kunde förväntas medföra. Sannolikt hade domstolen sett annorlunda på saken om bygglovsplikten i stället rört hamn för fritidsbåtar, och därför bör den ändring av bygglovsplikten som begreppsändringen innebär framgå tydligare av förarbetena till bestämmelsen.

Boverket bedömer vidare att det bör anges en ungefärlig nedre gräns för vad som är en hamn för fritidsbåtar. Rättspraxis på området vad gäller småbåtshamn är enligt Boverkets uppfattning spretig och det vore lämpligt att vid ett begreppsbyte förtydliga bygglovspliktens omfattning, exempelvis i fråga om privata bryggor i anslutning till en- eller tvåbostadshus som i vissa fall kan vara förhållandevis omfattande.

Boverket anser generellt avseende bygglovsplikten för anläggningar i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, att frågan om vad som ska kräva bygglov i dessa sammanhang i första hand ska styras av bemyndigandet i 16 kap. 7 § PBL och inte av vad som eventuellt kan komma att bli föremål för så kallad dubbelprövning.

6 kap. 8 a § PBF

Den föreslagna listan över vad en ansökan om bygglov eller förhandsbesked ska innehålla vid ett så kallat MKB-projekt är i sak främmande för PBL, i synnerhet de delar som innebär att den sökande ska redogöra för sina bedömningar. Boverket anser att förvaltningsrättsliga principer gör att byggnadsnämnden har utredningsansvaret vid ärenden om bygglov och förhandsbesked, vilket innebär mycket begränsade möjligheter för nämnden att begära in bedömningar av den sökande. Den sökande kan alltså i princip förhålla sig helt passiv och enbart sakligt redovisa den åtgärd som planeras.

Boverket bedömer som en följd av ovanstående att den föreslagna regeln signalerar till byggnadsnämnden att den även i andra fall än vid MKB-projekt kan begära in sökandes bedömningar om åtgärdens förenlighet med PBL. Vidare anser Boverket att den föreslagna regeln innebär ytterligare svårigheter i förhållande till de redan komplicerade kraven på handläggningstid och föreläggande om komplettering i PBL.

I den föreslagna regeln används begreppet byggherre i punkten 7. Eftersom det saknas bestämmelser i lagstiftningen om att det enbart är byggherren som får ansöka om bygglov är det, om inte olämpligt, i alla fall onödigt och förvirrande att använda begreppet byggherre i regeln. Boverket noterar att ingen annan av punkterna i den föreslagna regeln är preciserade mot byggherren och i den

befintlig regleringen enbart i fråga om förslag till kontrollansvarig. Enligt Boverkets uppfattning torde informationen i en bygglovsansökan i stort sett alltid vara byggherrens även i fall då denne inte är samma person som sökande. Om den föreslagna regeln om ansökans innehåll behålls anser Boverket att begreppet byggherre bör slopas i densamma.

Slutligen förefaller regeringen sakna ett bemyndigande i 16 kap. PBL för den föreslagna regeln. Det gäller för övrigt även för den befintliga regeln i 6 kap. 8 § PBF.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser PBF

De föreslagna ikraftträdandebestämmelserna är otydliga och kommer med stor sannolikhet innebära tolkningssvårigheter. Andra och fjärde punkten innebär att vissa av de föreslagna paragraferna kommer att gälla även för pågående ärenden, vilket innebär att regler från två regelverk kommer gälla i samma ärende. Det kommer innebära svårigheter vid tillämpningen. Att kommunen dessutom enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till PBL föreslås kunna besluta att andra punkten inte gäller i ett visst ärende gör reglerna ännu otydligare. Boverket anser att de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna riskerar att äventyra rättssäkerheten.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Jurist Beatrice Buskas har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Kerstin Hannrup Broad, avdelningschef Peter Fransson, rättschef Yvonne Svensson, arkitekt Adam Laurin och verksjurist Anette Martinsson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Beatrice Buskas
jurist

Kopia till:
fi.sba.spn@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se