

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) och ändringsdirektiv till detta, innehåller krav på att det ska genomföras en systematisk bedömning av miljöpåverkan för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål ska medlemsstaterna föreskriva tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens påverkan innan tillstånd. De typer av projekt som omfattas av direktivet är både sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken (1998:808) och sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, såsom plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I PBL sker granskningen av vilka projekt som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan i bygglovsprövningen. Utgångspunkten är att ett MKB-projekt alltid förutsätter detaljplanläggning om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förslagen som läggs fram i promemorian innebär ändringar i PBL och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, varav de huvudsakliga är:

- Specificering av att detaljplanekravet bl.a. ska omfatta industriområden (som även ersätter det tidigare industriändamål), köpcentra, parkeringsanläggningar, skidbackar, skidliftnar eller linbanor (som ersätter det tidigare skidbackar med liftnar och kabinbanor), hamnar för fritidsbåtar (som ersätter det tidigare småbåtshamnar), hotellkomplex eller fritidsbyar, campingplatser (som ersätter det tidigare permanenta campingar), nöjesparker och djurparker.
- Ett generellt undantag, med ett flertal specificerade undantag, från kravet på detaljplan för MKB-projekt om den sammanlagda ytan understiger 5 000 kvadratmeter och den tas – eller tidigare tagits - i anspråk som tomt, ett område för en annan anläggning än en byggnad eller mark för gemensam användning
- Kompletterande uppgifter som en ansökan om bygglov eller förhandsbesked ska innehålla enligt MKB-direktivets bilaga II.A. Det rör uppgifter som anges i miljöbedömningsförordningen. MBF, som samrådsunderlag,
- Hänvisningar till miljöbedömningsförordningens kriterier för bedömning av behov av detaljplanläggning
- Förtydliganden om hänsyn till resultat av andra miljöbedömningar vid ansökan och bedömning
- Förtydligande i lagstiftning, till skillnad från idag endast i domstolspraxis, om miljöorganisationers överklaganderätt av bygglov och förhandsbesked
- Flera krav relaterade till myndigheternas bedömningar, motiveringar, underrättelser, samråd och offentliggöranden.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att EU-kommissionen i en formell underrättelse har framfört synpunkter på hur MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Regeringen har i sitt svar framfört att Sverige i huvudsak har genomfört direktivet på ett korrekt sätt när det gäller de krav som tas upp i den formella underrättelsen. Vid den genomgång av Sveriges genomförande som gjordes i samband med att underrättelsen besvarades uppmärksammades emellertid att ett antal bestämmelser i direktivet inte tydligt kommit till uttryck vid genomförandet. Förslagen syftar till att säkerställa att de delar av direktivet som genomförs i PBL är tydliga och förenliga med direktivet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att eftersom regleringen i allt väsentligt styrs av bindande krav i MKB-direktivet är utrymmet för alternativa lösningar litet. Det anges dock att direktivet i de aktuella delarna åtminstone i teorin i stället kunna genomföras i exempelvis miljöbalken, men att en sådan lösning skulle leda till oönskade konsekvenser i form av ett ökat antal dubbelprövningar och minskad kommunal självstyrelse. Förslagsställaren anger vidare att även om förslagen i allt väsentligt handlar om att förtydliga redan gällande bestämmelser får kommissionens kritik förstås som att det finns brister i hur Sverige har valt att genomföra MKB-direktivet i PBL. Om förslagen inte genomförs och kommissionen vidhåller sin uppfattning att genomförandet i PBL inte är fullgott, kan kommissionen gå vidare med överträdelseförfarandet, vilket kan resultera i att Sverige av EU-domstolen döms till höga böter. Förslagsställaren redogör i promemorian utförligt för överväganden kring varje enskilt förslag. Förslagsställaren anger att endast författningsändringar som avser PBL-systemet redovisas i promemorian och att översynen av övriga relevanta författningar kommer att behandlas i annan ordning.

Regelrådet gör följande bedömning. Vad avser beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd vad avser ändringar i PBL och PBF är denna tillräcklig. Regelrådet anser emellertid att möjligheten att ta ett större grepp kring ändringar av det svenska genomförandet av MKB-direktivet hade varit ett alternativ värt att mer utförligt beskriva.

Regelrådet finner dock beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren redovisar förslagen i förhållande till direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), ändringsdirektivet 2014/52/EU, direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet) samt Esbo- och Århuskonventionerna. Förslagsställaren bedömer att den föreslagna regleringen är förenlig med, och inte går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att mot bakgrund av att detta lagstiftningsärende motiveras av ett överträdelseärende bör de föreslagna ändringarna träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2021. Eftersom förslagen berör såväl kommuner som enskilda anges det vara lämpligt att Boverket ger vägledning till dessa om innebörden av de föreslagna bestämmelserna, då Boverket redan i dag har i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av PBL. Något behov av ytterligare informationsinsatser, utöver den skyldighet som redan finns för Boverket, finns inte enligt förslagsställaren. Däremot kan det finnas behov av att Naturvårdsverket och Boverket samverkar när vägledningen tas fram, i den mån denna även omfattar reglerna i miljöbedömningsförordningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att förslagen i promemorian framför allt berör kommunerna, men i viss mån även länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Naturvårdsverket, Boverket, den som ansöker om bygglov för ett MKB-projekt samt miljöorganisationer. Det anges att förslagen främst får konsekvenser för företag som agerar som planintressenter, d.v.s. sådana företag som tar initiativ till detaljplanläggning och som kan ha nytta av planläggningen, eller byggherrar, d.v.s. den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. I viss utsträckning kan även industriföretag och teknikkonsulter inom samhällsbyggnadssektorn påverkas. I SCB:s företagsregister finns 503 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav 15 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 24 500 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav knappt 1 500 har 10 eller fler anställda. Därutöver finns 813 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav 10 företag har 10 eller fler anställda. Drygt 91 000 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav 660 har 10 eller fler anställda.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att begränsningen av krav på detaljplan för ett industriområde i stället för industriändamål bör leda till minskade kostnader för företag som bedriver verksamhet som kräver tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, och som med nu gällande lagstiftning får kostnader för miljöbedömningar enligt såväl PBL som miljöbalken.

Harmoniseringen av begrepp som används för kraven på detaljplan respektive bygglov innebär bl.a. att det blir tydligare att det krävs bygglov för enstaka skidbackar även om det inte byggs någon skidlift, och vice versa, vilket kan leda till att det kan krävas bygglov i fler fall. Det förslaget berör främst företag som driver skidanläggningar. Enligt den normaltaxa som SKR har tagit fram debiteras kostnaden för skidbackar för nedlagd tid i ärendet. Förslagsställaren anger att den tid som krävs i respektive ärende kan variera väsentligt beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet och att det därmed är svårt att med någon större säkerhet uttala sig om vilka kostnader som kan uppstå för de företag som påverkas av förslaget. Dessa företag får även kostnader för att ta fram de underlag som kan behövas, men det anges att sådana underlag i viss utsträckning även behövs enligt gällande rätt.

Begreppsharmoniseringen innebär vidare att kravet på bygglov för småbåtshamnar i stället ska gälla

fritidsbåtshamnar. Detta innebär att det inte längre krävs bygglov för fiskehamnar och förslaget anges därmed underlätta för företag som etablerar fiskehamnar.

Kravet att ansökan om lov eller förhandsbesked för MKB-projekt ska innehålla specificerade uppgifter för att miljöpåverkan ska kunna bedömas kan enligt förslagsställaren vara förenat med betydande kostnader för företaget. Det gäller exempelvis uppgifter om miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade, vad i miljön som kan antas bli betydligt påverkat, och de betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser. Förslagsställaren anger emellertid att förslaget enbart gäller MKB-projekt som inte omfattas av ett undantag från detaljplanekravet och att kravet i praktiken därför endast kommer att omfatta ett begränsat antal ansökningar varje år.

Kravet på att beslut om bygglov eller förhandsbesked ska innehålla de huvudsakliga skälen för byggnadsnämndens bedömning om varför en åtgärd kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, anges medföra att det kan ta något längre tid att utforma ett sådant beslut, vilket i sin tur kan leda till något högre kostnader. Sett till den totala kostnaden för ett bygglov anges dock att kostnaden förväntas vara försumbar.

Kravet att beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska innehålla de huvudsakliga skälen för kommunens ställningstagande, om kommunen har redovisat att den avsett att ingå ett exploateringsavtal eller genomföra en markanvisning. Förslagen bör leda till att ett företag som ingått ett exploateringsavtal eller förhandlar om en markanvisning i vissa fall får en tydligare motivering till varför kommunen avbryter en pågående planläggning. Enligt förslagsställaren dokumenterar många kommuner redan i dag skälen till att avbryta en detaljplanläggning och att den föreslagna skyldigheten i praktiken torde ha begränsad betydelse för berörda företag.

Även de förtydligade bestämmelserna om att en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och uppfyller vissa villkor i miljöbalken har rätt att överklaga vissa beslut bör enligt förslagsställaren ha en mycket liten praktisk betydelse för företagen, då det finns domstolspraxis om detta.

Sammanfattningsvis anges att mot bakgrund av att förutsättningarna i det enskilda fallet kan variera stort är det svårt att närmare precisera vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa och andra kostnader. Enligt förslagsställaren finns det inte skäl att tro att förslaget medför några förändringar av betydelse i verksamheten som företagen kan behöva anpassa sig till på grund av den föreslagna regleringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redovisar relativt utförligt vilka olika kostnadsförändringar som förslagen förväntas medföra. Regelrådet har förståelse för att förutsättningar i det enskilda fallet kan variera och att det därför är svårt att närmare precisera kostnader och tidsåtgång för förslagen. Regelrådet anser emellertid att det hade varit relevant att exempelvis ange ett genomsnittligt antal årliga ansökningar om MKB-projekt som görs idag och en kvantifiering av kostnader, t. ex. genom olika exempelberäkningar, som är förknippade med dessa för att kunna få en uppfattning av vilka nivåer det kan röra sig om.

Trots vissa brister finner dock Regelrådet redovisningen av regleringens påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att den föreslagna regleringen inte bör ha någon väsentlig påverkan på konkurrensförhållandena för företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren anger att förslaget inte bör ha någon väsentlig påverkan på konkurrensförhållanden. Det hade varit behövt att redovisa huruvida det överhuvudtaget bedöms finnas någon konkurrenspåverkan och i förekommande fall en motivering till varför den inte är att anses som väsentlig.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren anger att företag även kan påverkas av den föreslagna regleringen i egenskap av grannar, vilket redovisas i ett särskilt avsnitt. Där anges exempelvis att kraven på tydligare motiveringar, förlängd samrådstid och mer offentlig information medför ökad förståelse för processen, större inflytande och bättre förutsättningar kring t.ex. överklaganden.

Regelrådet gör följande bedömning. Beroende på vad det är för typ av företag, kan förslagen påverka berörda företag i egenskap av grannar såväl positivt som negativt. Det senare berörs inte i det redovisade avsnittet, vilket skulle ha ökat kvaliteten.

Regelrådet anser likväl att redovisningen av regleringens påverkan på företag i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att det inte finns något behov av att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning på det sätt som avses i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har inte motiverat slutsatsen att det inte skulle finnas något behov av att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning och Regelrådet finner därför redovisningen bristfällig i detta avseende.

Sammantagen bedömning

Förslagsställaren lyfter alla för en konsekvensutredning relevanta delar och redogör utförligt för de överväganden som föranleder de föreslagna författningsändringarna. Det förekommer en del brister, framför allt saknas kvantifierade av förslagets effekter på berörda företags kostnader, varav vissa anges kunna vara betydande. Det saknas även motiveringar till vissa slutsatser om förslagets påverkan på konkurrensförhållanden och behovet av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet hade vidare önskat en mer utförlig beskrivning av behovet av ändringar utöver de som nu föreslås i PBL och PBF för att få en mer sammanhållen bild av det svenska genomförandet av MKB-direktivet, som kritiserats av EU-kommissionen. Mot bakgrund av att flertalet förslag framför allt berör kommunerna anser Regelrådet emellertid att förslagsställaren tillräckligt väl redovisat de överväganden och konsekvenser som förslagen medför.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande