



Handläggare
Susanna Eschricht
Planenheten
Planarkitekt

Susanna.eschricht@sodertalje.se

Till
Finansdepartementet
Avdelningen för
samhällsplanering och
bostäder
Johan Hjalmarsson

Ert diarienummer
Ert diarienummer

Förslag till remissyttrande över promemorian genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (Ds 2020:19) Dnr Fi2020/03324/SPN.

Södertälje kommun har fått möjlighet att yttra sig över promemorian genomförande av MKB-direktivet i plan- och bygglagen. Yttrandet är uppdelat i *övergripande synpunkter* och därefter detaljerade *synpunkter* på delar av promemorians *förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen* samt *överbäganden och förslag*.

Bakgrund

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur det s.k. MKB-direktivet (miljökonsekvensbeskrivning) har genomförts i svensk rätt. MKB-direktivet 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 ges.

Kritiken från kommissionen visar att det inte i alla delar är helt transparent hur MKB-direktivet genomförs i svensk rätt. Mot den bakgrunden har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet, bl.a. när det gäller plan- och bygglagen. Översynen i fråga har, i syfte att förtydliga genomförandet av direktivet, resulterat i de förslag på ändringar i PBL-systemet som redovisas i denna promemoria. Med PBL-systemet avses i denna promemoria de regler för planering och byggande som utgörs av plan- och bygglagen och anslutande bestämmelser i bl.a. miljöbalken och plan- och byggförordningen.

Övergripande synpunkter

Sammanfattningsvis bedömer kommunen att föreslagna åtgärder med författningsändringar inte motsvarar den kritik EU-kommissionen riktat mot Sverige, åtminstone inte utifrån det som redovisats i promemorian. Förslag som syftar till att offentliggöra MKB-projekt, att undersökning i detaljplanprocessen ska utgå från MKB-direktivet och att redovisning av miljökonsekvenser ska tillgodose art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet samt att Århuskommissionen ska följas bedöms däremot uppfylla de åtgärder som kan krävas med anledning av kommissionens kritik.

Ur en generell synpunkt bedöms promemorian inte vara färdig utan kräver ytterligare granskning och överbäganden. I promemorian finns ändringar som snarare bedöms försämra möjligheten att följa direktivet. Exempelvis anses de förslag på lagändring som syftar till att meddela undantag från kravet på detaljplan vid bygglovsprövning motverka syftet med direktivet. Likaså bedöms förslag på ändringar av termer så som ändring av småbåtshamnar till hamnar för fritidsbåtar inte uppfylla direktivets syften, särskilt då det föreslås att fiskehamnar ska undantas all prövning enligt PBL.

Kommunen anser dock att syftet med att tydliggöra MKB-direktivet i PBL är positivt eftersom PBL:s bestämmelser om miljöpåverkan får en tydligare koppling till MB.

Vad är en MKB-projekt

Ett centralt begrepp i promemorian är termen MKB-projekt. Det är en term som inte används vid kommunens handläggning vid bygglov och förhandsbesked varför det behövs ett förtydligande av innebörden av begreppet i den inledande delen av dokumentet. Det hade även underlättat förståelsen i vilka fall byggnadsnämnden ska ange om ett projekt kan antas eller inte antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed vilka konsekvenser det får för kommunen vad gäller motiveringen av åtgärdens miljöpåverkan samt när dessa ska offentliggöras.

Lov och förhandsbesked

Promemorians förslag på författningsförändringar i 9 kap. 40 a § om lov och förhandsbesked är bekymmersamt då redovisning av eventuell betydande miljöpåverkan föreslås endast för åtgärder som finns listade. Om listan är uttömmande kommer flertal olika åtgärders miljöpåverkan inte bli redovisade och följaktligen kommer anledning till EU kommissionens kritik kvarstå.

Södertälje kommun anser att den formulering som finns i 4 kap 2 § 3 b., "*kan antas medföra en betydande miljöpåverkan*" saknas eller att hänvisning till den formuleringen saknas i 9 kap. 40 a §. Synpunkten är att det är otydligt att såväl PBL 4 kap 2 § liksom PBF 2 kap 4 § b 2–16., samt 4 c § även ska tillämpas i samband med bygglov och förhandsbesked. Det finns en risk att endast de åtgärder som räknas upp i 9 kap. 40 a § 1–8 ska bedömas som MKB-projekt. Tillsammans med förslag på undantag av detaljplanekravet av projekt vars yta understiger 5000 kvadratmeter bedöms detta kunna leda till missolkningar som innebär att genomförandet av MKB-direktivet i PBL står i strid med intentionerna i direktivet. Kommunen bedömer att det är endast den lucka som finns i lagen vad gäller lov och förhandsbesked som behöver åtgärdas, dvs. att det ska finnas en koppling mellan 4 kap. 2 § andra stycket PBL till de delar i miljöbalken och miljöbedömningsförordningen som reglerar miljöbedömningar.

Ett annat förslag från kommunen, och som skulle kunna innebära ett förtydligande av MKB-direktivet är att i 2 kap PBL hänvisa till 6 kap. miljöbalken, liksom den hänvisning som finns till 5 kap miljöbalken om miljökvalitetsnormer i 2 kap 10 § PBL.

Detaljplanekrav

Kommunen håller med promemorians påpekande om att det i dag i viss mån är otydligt i vilka fall som kommunen är skyldig att pröva en åtgärd genom en detaljplan. Att föreslagna förändringar i författningen skulle underlätta för byggnadsnämnden håller kommunen inte med om. Om man läser utöver det som står i promemorians sammanfattning är det uppenbart att byggnadsnämnden ska ta hänsyn till relativt omfattande planeringsunderlag samt ha tillgång till rätt sakkompetens. Detta oavsett förslagen som syftar till att sätta upp gränsvärden och kriterier för när ett projekt ska bedömas som ett MKB-projekt eller inte. Från kommunens synvinkel är det inte fler ändringar och undantag i lagen som anses underlätta utan en tydligare vägledning och tillgång till planeringsunderlag, särskilt geografisk information. Även tydligare riktlinjer för frågan kring bedömningen av kumulativa effekter i förhållande till andra godkända projekt skulle behövas, exempelvis i fråga om gräns för sammanhållen bebyggelse inom en känslig miljö.

Sammanfattningsvis bedömer kommunen det som fortsatt otydligt på vilket underlag och utifrån vilka kriterier som byggnadsnämnden ska bedöma betydande miljöpåverkan i bygglovsärenden som inte avser sådana verksamheter och åtgärder som listas i 4 kap. 34 § PBL.

Sanktioner vid överträdelse

I detta sammanhang vill kommunen även uppmärksamma frågan kring direktivets regler om att medlemsstaterna bör fastställa sanktioner vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas enligt detta direktiv. "*Medlemsstaterna bör vara fria att besluta om vilken typ av sanktioner det ska vara och hur de ska utformas. Sanktionerna bör vara effektiva, proportionerliga och avskräckande*". Detta

behandlas inte i promemorian, men kommunen undrar till vem sanktionerna avses riktas och vem som ska verkställa dem?

Språkbruk och tydlighet

Slutligen vill kommunen påpeka att promemorians upplägg och skrivningar har inneburit onödigt stora krav på läsarens förmåga att kunna tolka innebörden av förslagen och därmed kunna analysera de faktiska konsekvenserna. Kommunen anser att promemorian inte uppfyller offentliga organs skyldighet att uttrycka sig tydligt. Promemorians sammanfattning anses inte heller spegla kapitel 6, överväganden och förslag eller kapitel 8, konsekvenser. Generellt saknas även en grundlig konsekvensanalys av promemorians förslag på lagändringar och även konsekvenser för övriga lagar kopplade till plan- och bygglagen, exempelvis fastighetsbildningslagen, anläggningslag eller väglagen.

Synpunkter på författningsförslag

9 kap. 40 a § Plan och bygglagen (2010:900)

Finns en risk att endast det som listas kommer bedömas som MKB-projekt i samband med handläggning av lov och förhandsbesked eftersom det saknas en hänvisning till 4 kap 2 § och framförallt lydelsen "kan antas medföra en betydande miljöpåverkan".

2 kap. 4 b § i avsnitt 2.2 plan- och byggförordningen (2011:338)

"Undantaget från kravet på detaljplan gäller endast om" "3. det område som åtgärden ska utföras i inte"

Lydelsen i denna paragraf blir både otydliga och tvivelaktiga när undantaget från kravet på detaljplan gäller och inte. Särskilt i punkt 3 som har en i sammanhanget otydlig formulering. Att lägga negation på negation ger otydligheten.

Det vore bättre om punkt 3 formuleras till exempel som "I dessa fall gäller aldrig undantag från detaljplanekrav". Om det verkligen är det som menas.

Detta måste också ställas i relation till om det uppfyller lämpligheten enligt 2 kap. PBL eller inte, samt om det utgör en risk för olägenhet för hälsan eller miljön. Promemorians formuleringar kan tolkas innebära att bygga ett enda hus inom till exempel riksintresse för friluftslivet (i princip hela kusten) alltid ska kräva detaljplan även om det uppfyller lämpligheten i 2 kap. PBL och inte utgör någon påtaglig/definierbar risk för olägenhet för hälsan eller miljön.

Synpunkter på överväganden och förslag

6.1.2 Detaljplanekravet för industriändamål ska i stället avse industriområden

Förslaget kan bedömas ändamålsenlig för att undvika dubbelprövning. Det är dock inte helt säkert att termen förtydligar det som är tanken med ändringen, eftersom den till stor del ges samma betydelse som markanvändning Z, verksamhetsområde. vilket torde menas i den engelska motsvarigheten "Industrial estate development projects": Södertälje kommun anser att ändringsförslaget inte är tillräckligt utrett.

An industrial estate development project could be understood as specific area (land), which is zoned (developed) for industrial or for joint industrial and business purposes and where the necessary infrastructure is provided. The term 'infrastructure' is widely interpreted and may include roads, power, and other utility services provided to facilitate the growth of industries. It is common practice for industrial estate development projects to be intended for simultaneous use by several companies that are in close proximity. These companies may be provided with infrastructure for joint industrial or business utilisation.¹

¹ Delbetänkande av Översiktplaneutredningen, 2017, SOU 2017:64, s. 200.

6.1.3 De termer som används för kravet på detaljplan bör i några fall samordnas med kraven på bygglov

Kommunens synpunkter rör ändringen av termen bygglov för småbåtshamn till hamnar för fritidsbåtar. Kommunen undrar om hamnar ändå i praktiken oftast innehåller både fritidsbåtar och fiskebåtar. Det bedöms kunna finnas en risk att fiskehamnar uppförs men som nyttjas för fritidsbåtar.

Risken är att det blir många fiskehamnar. Vilka kriterier ställs på en fiskehamn i jämförelse med hamn för fritidsbåtar? Tex. Fiskaren ska kunna bevisa att hens huvudsakliga inkomst härstammar från försäljning av fisk?

Vem bevakar att fiskehamnar inte blir hamnar för fritidsbåtar? Ska miljökontoren sköta den kontrollen eftersom de ger tillstånd för verksamheten?

En fiskehamn kräver också vägar, bodar, bryggor, vågbrytare, och andra anläggningar som berör markanvändning. Krav på detaljplan bör således kvarstå även för en fiskehamn. Åtgärder som kräver utöver MKB också anpassning till landskapsbilden mm. och som regleras i PBL. Detta har en direkt negativ påverkan för att nå miljö kvalitetsmålen, i synnerhet God bebyggd miljö.

Att uppföra en byggnad kräver bygglov. Hur hanteras bebyggelsen på en fiskehamn? Ska dessa hanteras med samma undantag som ekonomibyggnader för jordbrukets behov? Risken är stor att ärenden med olovligt byggande ökar, särskild i skärgårdskommuner.

Fiskehamn är också en arbetsplats för fiskare, det torde finnas flera regleringar som normalt bör beaktas i samband med bygglov.

Finns det en begränsning av fiskehamns storlek? En större anläggning kan jämföras med industriområde/verksamhetsområde.

Vattenverksamhet avseende bryggor mm. då har länsstyrelsen ansvar för tillstånd. Detta påverkar kommunala planmonopolet och översiktsplanering. Frågan har alltså lyfts från kommunerna till staten.

Södertälje kommun anser att ändringsförslaget inte är tillräckligt utrett.

6.2.1 Ansökningar om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla vissa uppgifter

Det är inte tydligt vilket underlag som ska krävas från en byggherre. Ska exempelvis den som tar fram underlaget uppfylla vissa krav? Exempelvis certifierad sakkunnig?

Det kommer innebära att högre krav ställs på kompetens hos bygglov för att kunna bedöma innehållet i underlaget och för att kunna bistå med vägledning till byggherren.

Det innebär även att handläggningstider utökas i samband med MKB-ärenden, vilket påverkar kapaciteten och behov av att anställa fler bygglovhandläggare och även handläggare med miljökompetens.

Kommunen är även osäker på vad som avses med att bedömningar ska ta hänsyn till andra relevanta miljöbedömningar. Kommunen konstaterar att kommunen idag inte har tillgång till dessa.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget innebära längre handläggningstider och behov av att se över interna rutiner, behov av kompetenshöjning och utökade personella resurser.

6.2.2 MKB-projekt ska omfattas av detaljplanekravet

Kommunen anser är att det i praktiken är en svår bedömning när detaljplanekravet ska utlösas. Dock anser kommunen att det i promemorian generellt saknas en hänvisning till lämplighetskraven enligt 2 kap. PBL.

Kommunen bedömer även att det krävs bättre vägledning exempelvis från Boverket, men också kompetenshöjning, bättre rutiner och tillgång till adekvat planeringsunderlag samt tillgång till och kunskap om befintliga beslut fattade av länsstyrelsen.

6.2.3 Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på detaljplan för MKB-projekten

Kommunen anser att förslaget bidrar till ännu fler osäkra tillämpningar av lagen utöver det som ändrats under senare år. Med förslaget att ett projekt vars yta understiger 5000 kvadratmeter ska undantas från detaljplanekravet finns risk att bedömningar reduceras till ett numerärt värde och att en ansökan inte bedöms utifrån lämplighetskrav eller om det finns risk för betydande miljöpåverkan eller att miljö kvalitetsnormerna inte följs.

Kommunen befarar att det inte bli tillräckligt tydligt att PBL 4.kap 2§ ska vägas in eller att hänsyn ska tas enligt PBF 2 kap. 4 b § 2. exempelvis konsekvenser för Natura-2000 områden eller andra EU-direktiv, resultat från tidigare miljöbedömningar, om miljö kvalitetsnormer följs eller att hänsyn ska tas till kumulativa effekter. Kommunen befarar att en följd kan bli en utveckling av flera små villaområden om fem villor, utan tillräcklig hänsyn till en långsiktig god hushållning med mark och en hållbar samhällsplanering.

Förslaget om att regeringen med stöd av 16 kap. 1§ PBL ska kunna meddela föreskrifter om undantag från detaljplanekravet för vissa projekt avstyrks.

6.2.4 Kraven på vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av påverkan på miljön bör förtydligas

Synpunkten är att det bara kan vara positivt om kriterierna förtydligas.

Det är dock inte tydligt vilka andra miljöbedömningar än vad som ges exempel på i promemorian som ska beaktas. Detta bör förtydligas.

6.2.5 Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan

Kommunen bedömer att bygglovsenheten behöver öka kunskapen inom området för att både kunna ta ställning till åtgärdens miljöpåverkan samt att motivera besluten.

6.2.6 Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska offentliggöras

Rutiner kring vilka ärenden och hur de kungörs behöver ändras hos bygglovsenheten.

6.3.1 Undersökningen i detaljplaneprocessen ska även ske utifrån kriterierna i MKB-direktivet

Det är bra med ett förtydligande, men kommunen tolkar det som att undersökning i detaljplaneprocessen i praktiken redan sker utifrån MKB-direktivet.

6.3.2 Redovisningen av miljökonsekvenser ska tillgodose kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

Här utgår kommunen från att det görs i samband med undersökning av betydande miljöpåverkan i början av en planprocess, men bedömer att bättre vägledning behövs för att tillgodose art- och habitatdirektivet.

6.3.5 Samrådstiden, men inte granskningstiden, bör vara minst 30 dagar

Kommunen bedömer att det är positivt att samrådstiden förlängs till 30 dagar. Granskningstiden för en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan bör även fortsättningsvis hållas till 30 dagar. Kommunen bedömer att det inte är samråds- eller granskningstiden som är avgörande för hur lång handläggningstiden är i planprocess utan avgörs oftast av andra mer komplexa frågor eller ärendets handläggning i den politiska processen.

6.3.6 De synpunkter som framkommer under ett avgränsningssamråd ska offentliggöras

Kommunen är i grunden positiv till detta men det är osäkert om att offentliggöra innebär ett särskilt dokument på hemsidan och om synpunkterna ska vara ett protokoll från länsstyrelsen och författat av länsstyrelsen?

6.3.11 Planbeslut ska kungöras på anslagstavlan och information tillgängliggöras på webbplatsen

Det är oklart vad kommunens krav på att underrätta allmänheten innebär utöver att handlingarna blir tillgängliga på hemsidan och anslås på anslagstavlan. I praktiken bedöms det inte innebära några större förändringar mot hur kommunen kungör och tillgängliggör planinformationen idag.

6.3.13 Kommunen ska i vissa fall redovisa skälen till ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan

Även om det i PBL-systemet inte finns en uttrycklig skyldighet för kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden att motivera ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan så bedöms det vara praxis att skälen redovisas. Detta gäller även vid planbesked. Kommunen bedömer att det ska göras tydligt att motiveringen tas med i nämndprotokollet.

6.4 Tillgången till rättslig prövning

En ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen och uppfyller vissa villkor i miljöbalken ska få en uttrycklig rätt att överklaga

1. 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
2. ett beslut om att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för en åtgärd utanför detaljplan som dels innebär att området kan tas i anspråk för eller som vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för ett MKB-projekt, dels kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vad gäller detaljplaner finns i praktiken en praxis att miljöorganisation ges möjlighet att yttra sig om ett planförslag. Ett problem är dock att kommunen inte alltid har en uppdaterad sändlista till de miljöorganisationer som bedöms ha klagorätt. Här saknas ett system för att söka fram dessa eller att organisationerna finns registrerade på så sätt att de är enkelt att söka fram.

Detsamma gäller för beslut om lov och förhandsbesked.

Håkan Buller
Ordförande i stadsbyggnadsnämnden

Susanna Eschricht
Planarkitekt