

2019-06-14

Anna-Bie Agerberg, Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Helena Linde, Avdelningen för juridik
Olof Moberg, Avdelningen för juridik

Anmälningsplikt av detaljplaner till EU-kommissionen

Hemställan

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) hemställer i *första hand* om att regeringen verkar för att få till stånd ett undantag när det gäller tjänstedirektivets¹ tillämpning på åtgärder som rör fysisk planering. I *andra hand* önskar SKL att regeringen verkar för en tillämpning av tjänstedirektivet som inte leder till ökade risker och förseningar i detaljplaneprocessen på grund av administrativa skyldigheter enligt direktivet.

Sammanfattning

SKL:s hemställan gäller i EU-domstolens förhandsavgörande i den s.k. Visser-domen² och i Europeiska kommissionens arbete kring tjänstedirektivets tillämpning. Sammantaget kan dessa innebära ökande krav på administrativa skyldigheter i detaljplaneprocessen.

SKL vill betona det bekymmersamma i det.

Administrativa skyldigheter tar tid att hantera. När samma bedömning ska göras på flera nivåer uppstår också alltid utrymme för skilda slutsatser. Om tillämpning av tjänstedirektivet leder till att det också på europeisk nivå behöver göras en överprövning av om krav och överväganden i en detaljplan varit korrekta innebär det en fördröjning av processen – men det innebär också en risk eftersom ett administrativt moment till i detaljplaneprocessen skapar en osäkerhet för alla berörda. I förlängningen kommer det verka hämmande på tillväxt, utveckling och investeringar.

SKL vill betona att kunskapen om lokala förhållanden är grundläggande för en ändamålsenlig planering. Det är en subsidiaritetsfråga.

SKL anser därför att det är angeläget att få till stånd ett undantag när det gäller tjänstedirektivets tillämpning på åtgärder som rör fysisk planering.

Rättslig bakgrund

Europeiska kommissionen har inlett beredningen av ett förslag till nytt direktiv om tillämpningen av tjänstedirektivet. I det arbetet ligger bl.a. fastställande av

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

² EU-domstolens förhandsavgörande – i den så kallade Visser-domen (C-360/15 och C-31/16).

anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster och om ändring av tjänstedirektivet och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden. Det finns mer än en aspekt på detta – men det har framkommit att en av de punkter som diskuteras rör ett möjligt undantag för fysisk planering.

EU-domstolen har i relativt ny rättspraxis om tjänstedirektivets tillämplighet sagt att vissa krav i detaljplaner ska anmälas och prövas mot tjänstedirektivet. Synsättet har överraskat och var svårt att förutse när tjänstedirektivet antogs år 2006. I sammanhanget är värt att notera att det i ett inledande skäl (skäl 9) till tjänstedirektivet tydligt sägs att bl.a. bestämmelser om fysisk planering som gäller lika för tjänsteleverantörer och privatpersoner undantas från direktivets tillämpningsområde.

I förhandsavgörandet har EU-domstolen trots detta kommit fram till att de krav en holländsk kommunen ställt upp i sin detaljplan visserligen kan vara tillåtliga efter proportionalitetsprövning – *men att de utgör sådana krav som träffas av artikel 15.3 i tjänstedirektivet och därför ska anmälas*. De krav som ställdes innebar i realiteten ett förbud mot att handla med kläder och skor utanför stadskärnan. Kraven syftade till att bevara en levande stadskärna.

I enlighet med vår svenska plan- och bygglag strävar kommunerna i sin fysiska planering efter att skapa goda livsmiljöer och att möjliggöra en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. De regleringar som finns i en detaljplan vilar alltid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Vårt regelverk speglar i stort principerna om nödvändighet och proportionalitet i tjänstedirektivet. Dagens utformning av plan- och bygglagen innebär att det eventuellt skulle gå att hantera en anmälnings- och prövningsrutin i förhållande till tjänstedirektivet.

Vad som kommer att gälla för framtida regleringsbehov är svårare att sia om. Med stor sannolikhet kommer förutsättningarna för handeln att förändras – men tjänstedirektivet kommer inte att kunna förändras i samma takt. När det finns möjlighet att diskutera förutsättningarna för hur tjänstedirektivet ska tillämpas är det därför från kommunal synvinkel mycket angeläget att ge plats för nödvändig styrning av samhällsutvecklingen.

Det är inte heller uppenbart vilka konsekvenser Visser- domen kommer att få i en svensk kontext – eftersom förhandsavgörandet ska läsas i relation till nederländsk lagstiftning. Däremot finns skäl till viss oro. Om relationen mellan fysisk planering och tjänstedirektivets tillämpning ska förstås så att notifieringsskyldighet gäller för alla krav som tar sikte på handel kommer det att få konsekvenser för detaljplaneprocessen. Framförallt kommer det att leda till onödiga förseningar. Det kan också leda till att nödvändiga investeringar inte kommer till stånd. Tid är pengar i

plan- och genomförandeprocessen – och alla risker i form av hinder och förseningar har ett pris.

Mot den bakgrunden är det angeläget att få till stånd ett undantag när det gäller tjänstedirektivets tillämpning på åtgärder som rör fysisk planering.

Tidsåtgång och förutsägbarhet

SKL har tagit fram öppna jämförelser gällande tidsåtgång för detaljplaner. För år 2016-2017 uppgav fyra av tio kommuner en mediantid från planuppdrag till antagande på mindre än ett år. Medräknat intervallet upp till två år omfattar detta 82 procent av kommunerna. Detta ska ställas mot en bakgrund där alltför många frågor, inte minst kopplade till klimatförändringarna, ska utredas under planskedet och att de områden som i dagsläget planläggs ofta har komplicerade förutsättningar.

I januariavtalet anges att det ska genomföras omfattande regelförenklingar för att förenkla och förkorta planprocessen. En anmälan till EU skulle som SKL uppfattar det behöva ske före antagande av detaljplanen och innebär således en påtaglig förlängning av planprocessen. Det skulle innebära ytterligare förseningar av planprocessen av faktorer som kommunen inte råder över.

Det som ofta framförs av byggherrar och exploatörer är hur viktig förutsägbarheten är i planärenden. Att i vissa detaljplaner behöva ta ställning till och eventuellt hantera anmälningsplikt till EU skulle göra dessa processer svåröversägliga. I ett värsta scenario kan oro för ett hur EU ska ställa sig visa sig vara kontraproduktivt när handel av "säkerhetsskäl" kan komma att uteslutas i vissa detaljplaner där handel bedöms som lämplig endast om den regleras med vissa begränsningar.

Resurser och kostnader

Anmälningsprocessen till EU gällande detaljplaner kommer att vara resurskrävande. Det handlar inte bara om anmälan utan troligen även efterkommande krav på olika förtydliganden av frågeställningar under förloppet för att EU ska kunna ta ställning till frågan. Tidsåtgången blir även en ekonomisk belastning för planprojektet.

Handelns framtidsfrågor

Hur handelns förutsättningar kommer att se ut i framtiden är det svårt att säga om när e-handeln fortsätter att utvecklas. Det är dock viktigt att stadskärnor även i en förändrad handelssituation kan göras levande, trygga och tillgängliga. Det handlar även om att kunna arbeta för en hållbar miljö och minskad bilism.

Med hänsyn till behoven av levande stadskärnor kan det finnas ett behov av att reglera handel i detaljplaner. Hur dessa frågor kommer att bedömas ur ett EU-perspektiv är svårt att förutsäga.

I regeringens arbete med tillämningen av tjänstedirektivet måste man även säkerställa att det finns ett framtida handlingsutrymme för kommande lagstiftning med tanke hur viktig fysisk planering är för samhällsutvecklingen. Den byråkrati som man tillåter att utvecklas måste stödja intresset av tillväxt och samhällsutveckling, inte begränsa det. Detaljplaner hindrar inte, utan möjliggör utveckling, Detta gäller även utveckling av handelsverksamheter.

SKL anser avslutningsvis att en administrativ överbyggnad som innebär krav på viss anmälningsplikt för detaljplaner fördunklar tjänstedirektivets syfte. SKL efterfrågar därför en redovisning av de vinster som uppnåtts genom tjänstedirektivet.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knappe
Ordförande