

Utlåtande 2017:101 RII (Dnr 106-221/2016)

Administrativ avgift vid överklagande av detaljplaner

Motion (2016:14) av Joakim Larsson m.fl. (alla M)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2016:14) av Joakim Larsson m.fl. (alla M) om administrativ avgift vid överklagande av detaljplaner anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Joakim Larsson m.fl. (alla M) föreslår i en motion till kommunfullmäktige att kommunstyrelsen begär av regeringen att göra en utredning av förändring i Plan- och bygglagen så att det blir möjligt att ta ut en administrativ avgift vid överklagande av byggprojekt. Storleken på avgiften kan enligt motionärerna anpassas beroende på om det är privatpersoner, organisationer eller företag som överklagar. Motionärerna vill även att det utreds i vilket skede av överklagandeprocessen som avgiften bör tas ut. Allt detta ska ske i syfte att minska antalet okynnesöverklaganden av detaljplaner.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att en hemställan om att införa en administrativ avgift inte bör göras med bakgrund i att frågan redan utreds.

Stadsbyggnadsnämnden vill inte föreslå att staden hemställer att regeringen påbörjar en ny utredning om överklagandeavgifter.

Mina synpunkter

Stockholms stad växer i rekordtakt. Ambitionerna för bostadsbyggandet är mycket höga, mellan åren 2010-2030 ska 140 000 bostäder byggas och mellan åren 2014-2020 ska 40 000 bostäder byggas. Det innebär att staden fram till år 2030 kommer att ha växt med drygt 30 procent. Vi står idag inför samma situation som när malmarna byggdes ut, spårvagnsstäderna på 1930-talet byggdes och miljonprogrammet förverkligades.

Överklaganden och överklagandetider är en av de största källorna till förseningar i Stockholms stadsbyggnadsprocess. Runt hälften av stadens alla planer innehållandes bostäder överklagas och detta innebär i medel förseningar på 8 månader. Jag har också senast hösten 2016 presenterat vad regeringen borde göra för att snabba på processen, bland annat mer resurser och ett snabbspår för överklaganden. Jag tycker det är märkligt att vi har ett 10 veckors krav för handläggning av bygglov medan staten inte har några sådana gränser.

Vad gäller frågan om en överklagandeavgift har den redan prövats i en utredning som presenterades år 2014. I denna konstateras att en avgift troligtvis inte skulle innebära att antalet planer som överklagas skulle minska. Det konstateras också att en avgift skulle kunna bli ett sätt att försinka rättsprocessen. Jag kan förstå motionärens tanke att införa en avgift i syfte att minska antalet missnöjesöverklaganden. Dock får jag konstatera att frågan i huvudsak redan är utredd och att det inte finns anledning att göra detta på nytt.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion (2016:14) av Joakim Larsson m.fl. (alla M) om administrativ avgift vid överklagande av detaljplaner

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motion (2016:14) av Joakim Larsson m.fl. (alla M) om administrativ avgift vid överklagande av detaljplaner bifalls.
2. Därutöver anfördes följande.

I många fall går det idag lång tid från att det ett kommunalt beslut om detaljplan eller bygglov har fattats till dess att det vinner laga kraft. Handläggningstiderna hos olika länsstyrelser och domstolar varierar också kraftigt. Detta skapar osäkerhet hos dem som arbetar med byggprojekt och bidrar till att öka produktionskostnaderna. Faktum är att det i Stockholm idag tar uppemot åtta år att gå från idé till färdig bostad, och det har ökat det senaste året. Det är långt ifrån hållbart för regionens utveckling.

Tyvärr ser vi idag hur de redan långdragna byggprocesserna försenas ytterligare av rättsliga processer som en följd av överklaganden. Det är glädjande att ansvarigt borgarråd, efter maktskiftet 2014, också insett detta faktum och anför det som ett problem inom ramen för stadens bostadsförsörjning. Tonläget var ju som bekant annorlunda innan valet. Än mer glädjande vore det om den socialdemokratiskt ledda majoriteten också ville gå från ord till handling och faktiskt driva på för att lösa detta problem.

För oss är det viktigt att säkerställa den enskildes demokratiska rätt att överklaga, men antalet överklaganden liksom överprövande instansers hantering av dessa måste ses över. I detta sammanhang är det glädjande att regeringen i en lagrådsremiss har föreslagit att länsstyrelserna ska tas bort som instansnivå vid överklagande av detaljplaner. Prövningen ska i stället gå direkt till mark- och miljödomstolen, något som skulle kunna korta tiden för hanteringen av ett överklagande.

Utöver tidsaspekten för själva hanteringen av överklaganden bör regeringen utreda möjligheterna till att ta ut en administrativ avgift för varje enskilt överklagande. Storleken på detta skulle kunna formuleras olika beroende på om det är en privatperson, organisation eller företag som lämnar in överklagandet. Vidare bör utredas i vilket skede en avgift ska tas ut, redan vid första instans eller när sakägare överklagar beslut i frågor som redan tidigare avgjorts genom överklagbara beslut. Tanken är således ingalunda att inskränka den enskildes rätt att överklaga, utan snarare se över möjligheten att minimera antalet okynnesöverklaganden.

PBL-överklagandeutredningen som ledde fram till ett slutbetänkande till regeringen i mars 2014, "Effektiv och rättssäker PBL-överprövning" (SOU 2014:14), styrker också det faktum att en överklagandavgift kan komma att minska antalet okynnesöverklaganden. Tyvärr föreslogs ändå inte någon avgift vid det tillfället. Utredningen gjorde samtidigt bedömningen att en avgift skulle kunna försena den rättsliga processen ytterligare genom att de som överklagar skulle kunna underlåta att betala in avgiften. Detta torde dock enkelt kunna avhjälpas genom att en prövning avskrivs om inte avgiften betalats in inom en viss förutbestämd och förhållandevis kort tid.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2016:14) av Joakim Larsson m.fl. (alla M) om administrativ avgift vid överklagande av detaljplaner anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 3 maj 2017

På kommunstyrelsens vägnar:
K A R I N W A N N G Å R D

Roger Mogert

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Markus Nordström (alla M) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Joakim Larsson m.fl. (alla M) föreslår i en motion till kommunfullmäktige att kommunstyrelsen begär av regeringen att göra en utredning av förändring i Plan- och bygglagen så att det blir möjligt att ta ut en administrativ avgift vid överklagande av byggprojekt. Storleken på avgiften kan enligt motionärerna anpassas beroende på om det är privatpersoner, organisationer eller företag som överklagar. Motionärerna vill även att det utreds i vilket skede av överklagandeprocessen som avgiften bör tas ut. Allt detta ska ske i syfte att minska antalet okynnesöverklaganden av detaljplaner.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 september 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt kommunfullmäktiges budget är det långsiktiga målet att 140 000 bostäder ska byggas mellan 2010 och 2030. Mellan 2014 och 2020 ska 40 000 bostäder byggas. Dessa mål innebär en historiskt sett mycket hög byggtakt, och en nyckelfaktor är effektiva och transparenta planprocesser.

Stadsledningskontoret anser liksom motionärerna att överprövande instansers hantering av överklaganden av kommuners beslut om detaljplaner och bygglov skulle kunna effektiviseras, och bör ses över.

Stadsledningskontoret konstaterar att avgiftsbeläggning av överklaganden relativt nyligen utreddes av regeringen tillsatta PBL-överklagandeutredningen. Utredningen valde i sitt slutbetänkande "Effektiv och rättssäker PBL-överprövning" (SOU 2014:14) att inte föreslå någon överklagandeavgift. Den bedömde att detaljplaner i regel överklagas av flera personer. Även om en avgift skulle minska antalet överklaganden, är det troligt att antalet överklagade planer inte skulle påverkas nämnvärt. Stadsledningskontoret delar denna bedömning.

Utredningen befarade också att ett avgiftsuttag skulle kunna leda till en förlängning av planprocessen, i de fall en enskild väljer att inte betala avgiften, och handläggningen av målet inte kan påbörjas förrän överklagandeavgiften är betald.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att kommunfullmäktiges budget anger att

det är angeläget att stockholmare med intresse för stadens utveckling i större utsträckning erbjuds möjligheter att föra fram åsikter och idéer i syfte att öka det demokratiska inflytandet, och att nämnderna ska arbeta för att grupper som vanligtvis inte deltar ska inkluderas.

Stadsledningskontoret bedömer att motionens förslag om avgift vid överklagande framför allt skulle utgöra ett hinder för ekonomiskt svagare grupper. Det är invånare som redan idag är underrepresenterade i planprocessen, och som staden har som målsättning ska inkluderas i högre grad.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige anse motionen besvarad med vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 18 augusti 2016 följande.

Stadsbyggnadsnämnden beslutar att godkänna och överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (M) och Erik Slottnér (KD), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 juni 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Frågan om överklagandeavgift har utretts vid flera tillfällen. Det senaste tillfället var PBL-överklagandeutredningen som lämnade sitt slutbetänkande till regeringen i mars 2014, "Effektiv och rättssäker PBL-överprövning" SOU 2014:14.

Ett resultat av utredningen var att överklagandekedjan ändrades, så att detaljplaner från 1 juni i år (2016) inte längre överklagas till länsstyrelserna utan direkt till mark- och miljödomstolarna.

I utredningens direktiv ingick, att överväga möjligheten att införa en avgift vid överklagande av PBL-beslut. Utredningen gjorde en relativt omfattande analys av möjligheterna både för lovbeslut och detaljplanebeslut. Om en överklagandeavgift infördes vore det enligt utredningen rimligt om den överensstämde med ansökningsavgiften för prövning i mark- och miljödomstol enligt avgiftsförordningen. För närvarande uppgår denna avgift till 450 kronor men domstolsverket har föreslagit en höjning till 950 kronor. Utredningen ansåg att kravet på att betala avgift bör undantas för personer med inkomster i nivå med försörjningsstöd. Vidare ansåg utredningen att ett avgiftssystem, om det infördes, bör utformas på så sätt att avgiften betalas tillbaka i de fall den enskilde vinner framgång med sitt överklagande.

Utredningen bedömde att en sådan avgift skulle kunna minska sådana

överklaganden som görs som en missnöjesyttring av enskilda som inte tror sig ha talerätt men överklagar i alla fall. Utredningens slutsats var ändå att inte föreslå någon överklagandeavgift. Utredningen bedömde att detaljplaner i regel överklagas av flera personer och att en avgift skulle minska antalet överklaganden, men att det är troligt att någon eller några ändå skulle betala avgiften, vilket innebära att målet ändå kommer att sakprövas. Färre klaganden kan underlätta prövningen men bidrar i begränsad utsträckning till att detaljplaner vinner laga kraft snabbare.

Utredningen bedömde även att det finns risk för en ny möjlighet att försena planärenden, genom att en enskild överklagar men inte betalar avgiften och de problem med delgivning som då kan bli försena avgörandet:

”I förhållande till ärenden med flera klaganden kan det ifrågasättas om en överklagandeavgift skulle medföra ökad effektivitet. Om en överklagandeavgift, precis som en ansökningsavgift, ska betalas i samband med överklagandet kommer erläggandet av avgiften utgöra en processförutsättning. Det innebär att handläggningen av målet inte kan påbörjas förrän överklagandeavgiften är betald. I de fall avgift inte betalas ska i sådana fall överklagandet avvisas. För att följa de processregler som gäller i dag vid bristande processförutsättningar så måste den enskilde ta del av ett föreläggande om att betala avgift för att överklagandet ska kunna avvisas på grund av att avgiften inte betalats. En sådan hantering riskerar att ta tid och förlänga processen. I vart fall skapar det en möjlighet att medvetet förlänga processen genom att undandra sig delgivning i de fall förenklad delgivning inte tillämpas.

...

Sammantaget anser vi att en överklagandeavgift skulle ha viss effekt på antalet överklaganden. Systemet skulle för att tillgodose kravet på bibehållen rättssäkerhet troligtvis behöva utformas så att de med lägst ekonomiska förutsättningar undantas från kravet på att betala avgift och att avgiften återbetalas om den enskilde vinner framgång med sitt överklagande. En sådan ordning skulle skapa en ökad administration. Vi anser att det kan ifrågasättas om domstolarnas resurser ska läggas på ökad administrativ handläggning och det skulle även gå stick i stäv med den strävan som finns att renodla domstolarnas roll till rättskipning. Överklagandeavgift framstår som ett trubbigt instrument för att minska handläggningstiderna. En talan som saknar grund tar begränsad tid att pröva och vi anser en lämpligare effektiviseringsåtgärd är att ha en arbetsordning där sådana ärenden snabbt kan avgöras. Mot bakgrund av de negativa effekterna och osäkerheten om vad som kan vinnas med en överklagandeavgift anser vi inte att ett system med överklagandeavgifter bör införas.” (SOU 2014:14 sid 149-151).

Stadsbyggnadskontoret kan känna en lockelse i att införa en måttlig avgift om t.ex. 950 kronor för att få överklaga detaljplaner, men tror i likhet med utredningen att det knappast skulle minska antalet planer som överklagas utan i huvudsak enbart påverka att varje plan överklagas av färre personer. Kontoret är samtidigt oroad över utredningens bedömning, att en sådan avgift skulle kunna utnyttjas i motsatt syfte och försena avgöranden av överklaganden. I stället förordar kontoret att domstolarna bör

följa utredningens förslag och införa en arbetsordning där okynnesöverklaganden från de som saknar talerätt kan avfärdas mycket snabbt. Mot bakgrund av detta vill kontoret inte föreslå att staden hemställer att regeringen påbörjar en ny utredning om överklagandeavgifter.

Reservationer m.m.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (M) och Erik Slottner (KD) enligt följande.

I många fall går det idag lång tid från att det ett kommunalt beslut om detaljplan eller bygglov har fattats till dess att det vinner laga kraft. Handläggningstiderna hos olika länsstyrelser och domstolar varierar också kraftigt. Detta skapar osäkerhet hos dem som arbetar med byggprojekt och bidrar till att öka produktionskostnaderna. Faktum är att det i Stockholm idag tar uppemot åtta år att gå från idé till färdig bostad, och det har ökat det senaste året. Det är långt ifrån hållbart för regionens utveckling.

Tyvärr ser vi idag hur de redan långdragna byggprocesserna försenas ytterligare av rättsliga processer som en följd av överklaganden. Det är viktigt att vi kan säkra den enskildes demokratiska rätt att överklaga, men antalet överklaganden liksom överprövande instansers hantering av dessa måste ses över. I detta sammanhang är det glädjande att regeringen i en lagrådsremiss har föreslagit att länsstyrelserna ska tas bort som instansnivå vid överklagande av detaljplaner. Prövningen ska i stället gå direkt till mark- och miljödomstolen, något som skulle kunna korta tiden för hanteringen av ett överklagande.

Utöver tidsaspekten för själva hanteringen av överklaganden bör regeringen utreda möjligheterna till att ta ut en administrativ avgift för varje enskilt överklagande. Storleken på detta skulle kunna formuleras olika beroende på om det är en privatperson, organisation eller företag som lämnar in överklagandet. Vidare bör utredas i vilket skede en avgift ska tas ut, redan vid första instans eller när sakägare överklagar beslut i frågor som redan tidigare avgjorts genom överklagbara beslut. Tanken är således ingalunda att inskränka den enskildes rätt att överklaga, utan snarare se över möjligheten att minimera antalet okynnesöverklaganden.

PBL-överklagandeutredningen som ledde fram till ett slutbetänkande till regeringen i mars 2014, "Effektiv och rättssäker PBL-överprövning" SOU 2014:14, styrker också det faktum att en överklagandeavgift kan komma att minska antalet okynnesöverklaganden. Tyvärr föreslogs ändå inte någon avgift vid det tillfället. Utredningen gjorde samtidigt bedömningen att en avgift skulle kunna försena den rättsliga processen ytterligare genom att de som överklagar skulle kunna underlåta att betala in avgiften. Detta torde dock enkelt kunna avhjälpas genom att en prövning avskrivs om inte avgiften betalats in inom en viss förutbestämd och förhållandevis kort tid.

Mot bakgrund av detta ska kommunstyrelsen hemställa hos regeringen om att utreda möjligheterna till ändringar i Plan- och bygglagen på så vis att en administrativ avgift kan tas ut för varje enskilt överklagande.