

PM 2014:110 RIII (Dnr 001-533/2014)

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 1 augusti 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ” Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Utredningen föreslår att kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan direkt till mark- och miljödomstolarna. Vidare föreslår utredningen att prövningen av överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked samt beslut om tillsyn enligt 10 och 11 kap plan- och bygglagen (PBL) ska koncentreras till tolv länsstyrelser.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ser positivt på de flesta av förslagen men anser att utredningen borde ha övervägt att begränsa rätten att överklaga detaljplanebeslut till sådana sakägare som är direkt berörda av planen.

Stadsbyggnadskontoret är i huvudsak positivt till betänkandets förslag.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ” Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14)” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 11 juni 2014

REGINA KEVIUS

Bilaga

Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Kommunstyrelsen

Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningen föreslår att kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan direkt till mark- och miljödomstolarna. Vidare föreslår utredningen att prövningen av överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked samt beslut om tillsyn enligt 10 och 11 kap plan- och bygglagen (PBL) ska koncentreras till tolv länsstyrelser.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 maj 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret är positivt till förändringar som syftar till en effektivare prövningsordning och en förkortning av tiden för överprövning av beslut om detaljplaner och lov. Den genomsnittliga tiden för prövningen av beslut som överklagas mer än en instans kan därmed kortas med cirka 4,5 månader, vilket är positivt. Visserligen anser stadsledningskontoret att det finns en risk att den breda sakkompetensen gällande bland annat kultur-, lantbruks- och miljöfrågor, som finns hos länsstyrelserna, går förlorad men hoppas samtidigt att den kompetensen kan byggas upp inom mark- och miljödomstolarna. Om överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna anser stadsledningskontoret att det är av största vikt att mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelsen i 2 kap 6 § tredje stycket, lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar. I nämnda bestämmelse sägs att om målets svårighetsgrad eller omfattning föranleder det får rätten ha den sammansättning som gäller vid huvudförhandling enligt 4 §, det vill säga en lagfaren domare, som är rättens ordförande, ett tekniskt råd och två särskilda ledamöter, istället för, enligt första stycket, en lagfaren domare och ett tekniskt råd. I förarbetena uttalades att exempel där användande av så kallad stor sammansättning kan antas ofta vara motiverad är överklagade planärenden enligt plan- och bygglagen, prop. 2009/10:215 s 196. Bestämmelsen har inte tillämpats av mark- och miljödomstolen till Nacka tingsrätt i de mål om överklagade detaljplaner i Stockholms kommun som hittills överklagats.

Stadsledningskontoret ser också positivt på att prövningen av överklagade beslut om lov och beslut om tillsyn enligt PBL koncentreras till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. För Stockholms del innebär detta visserligen ingen förändring i förhållande till nuvarande ordning eftersom länsstyrelsen i Stockholm har sådan miljöprövningsdelegation.

Stadsledningskontoret anser att utredningen borde ha föreslagit att besvärprövningen skulle ha begränsats så att det för besvärmyndigheten skulle föreligga hinder att beakta mot beslutet åberopade allmänna intressen. Länsstyrelsen har enligt 11 kap. 10 § PBL möjlighet att överpröva kommunens beslut bland annat om det kan antas att beslutet innebär att ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses, en miljökvalitetsnorm inte följs, strandskydd

upphävs i strid med gällande bestämmelser eller om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor. Denna möjlighet till överprövning kommer att finnas kvar. Eftersom kontrollen av kommunens överväganden av dessa allmänna intressen sker genom länsstyrelsens möjlighet till överprövning borde detta vara tillräckligt och allmänna intressen borde därför inte få beaktas vid besvärspövrningen.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningens förslag och stadsbyggnadskontorets synpunkter

Allmänt

Vi menar att överklagandeutredningen har gjort ett gediget arbete för att belysa effektivitets-, kostnads- och rättssäkerhetsaspekter inom ramen för sitt uppdrag att analysera förutsättningarna för överprövningar av PBL-beslut, särskilt vad gäller de konventionsrättsliga och förvaltningsrättsliga aspekter av hanteringen.

Instansordningen - överprövning av olika ärendetyper

Utredningens föreslår under avsnitt 2.5.4 resp. 2.5.5 att mark- och miljödomstolarna som första instans ska pröva överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, medan överprövningar av förhandsbesked och lov- samt tillsynsbeslut ska koncentreras till tolv länsstyrelser med miljöprövningsdelegation. Vi instämmer i utredningens skäl för en sådan fördelning.

Här noteras att föreslagen instansordning för överprövningar av de två olika huvudgrupperna av ärenden baseras på skillnaderna beträffande prövningarnas omfattning och förutsättningarna. Här ses detaljplaner och områdesbestämmelser som en grupp vilka är förhållandevis få till antalet och vilka - som utredningen betonar -liknar laglighetsprövningar, där fokus ligger på om kommunen hållit sig inom den handlingsram de materiella bestämmelserna ger kommunerna eller ej (se 13 kap 17 § plan- och bygglagen (PBL))

Den andra huvudgruppen av ärenden - lov-, förhandsbesked och tillsyn - handlar om betydligt fler antal ärenden, innefattar fler moment och där även lämpligheten prövas, dvs. typiska förvaltningsbesvär.

Från ett kostnads-, effektivitets- och rättssäkerhetsperspektivet menar vi att det finns stora fördelar med att den typen av prövning ligger kvar hos länsstyrelserna som första överprövande instans. Snabb tillgång till olika yrkeskompetenser inom länsstyrelsen är viktig utifrån nämnda aspekter, dvs. vid de intresseavvägningar som görs vid överprövningar av dessa ärendetyper. Viktigt är också länsstyrelsernas lokalkännedom, den stora skillnaden i kostnaderna för överprövningar i länsstyrelsen jämfört med samma sak i domstol och möjligheterna till stordriftsfördelar och den specialisering som förväntas uppstå genom en koncentration av sådana prövningar till länsstyrelser med miljöprövningsdelegation. Om länsstyrelsen skulle tas bort som överklagandeinstans för dessa ärendetyper skulle troligen kompetensen på PBL-området urholkas inom den myndigheten. Vilket i sin tur skulle kunna medföra en försvagad kompetens vad gäller länsstyrelsens samråds- och tillsynsroll i planhanteringen.

Förtur för vissa projekt

I utredningen, avsnitt 2.4.4, berörs frågan om förtur för samhällsviktiga projekt. Med hänsyn till att bostadsförsörjningen nyligen lyfts fram som ett viktigt allmänt intresse är det angeläget att detaljplaner och bygglov av väsentlig betydelse för en kommuns

bostadsförsörjning ges förtur vid överprövning. Utredningens förslag bör utvecklas/kompletteras i dessa avseenden. Avgränsningen kan utgå från det nyligen beslutade kravet att översiktsplanen ska redovisa hur kommunen tänker tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (tillägg till 3 kap.5 § PBL som träder i kraft 1 juli 2014). Detaljplaner och bygglov som har samband med en sådan redovisning borde under alla omständigheter få förtur vid överklagande.

Besvärssavskärande regler - allmänt

Plan- och bygglagens bestämmelser om vem som får överklaga ett beslut är numera tydligt kopplad till 22 § förvaltningslagen. I den bestämmelsen anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot (då i termer av negativa verkningar) och beslutet kan överklagas.

I PBL-systemet ligger samtidigt uppgiften att bevaka allmänna intressen på kommunen och på länsstyrelsen (enligt 10 och 11 kapitlen PBL).

En överprövning bör därför i allt väsentligt gälla kommunens avvägning med hänsyn till frågor som är av betydelse för den klagandens *enskilda* intresse(n). När enskilda åberopar allmänna intressen blir prövningen enligt nuvarande rättspraxis begränsad (se bl.a. RÅ 1994 ref 39). Om kommunens beslut ryms inom den handlingsfrihet som de materiella bestämmelserna medger, bör de avvägningar som en kommun – och statsförvaltningen genom länsstyrelsens olika roller i sammanhanget - gjort mellan olika samhällsintressen inte kunna bli föremål för överprövning.

Det vore önskvärt att denna begränsning av överprövningens omfattning uttrycks genom besvärssavskärande regler vid överklagande enligt PBL. Syftet skulle vara att tydliggöra att enskilda enbart kan åberopa enskilda intressen som grund för sitt överklagande.

I enstaka fall kan det emellertid vara svårt att göra en klar åtskillnad mellan enskilda och allmänna intressen. Det kan gälla behovet av ett grönområde i en stadsdel som i huvudsak måste uppfattas som ett allmänt intresse, men som för en enskild boende med tomt som gränsar till grönområdet också kan upplevas som ett enskilt intresse genom grönområdets betydelse för naturupplevelsen på den egna tomten. I en sådan situation bör prövningen av kommunens beslut dock begränsas till grönområdets betydelse för den enskilde och överhuvudtaget inte omfatta någon överprövning av hur kommunen bedömt det allmänna behovet av grönområdet.

En besvärssavskärande bestämmelse beträffande beslut om detaljplaner skulle bli tydligare om den kopplas till länsstyrelsens ansvar enligt 11 kap. 10-11 §§ att överpröva och upphäva detaljplaner som inte tillgodoser vissa allmänna intressen. Om länsstyrelsen enligt sitt meddelande enligt 11 kap. 10 § konstaterat att detaljplanen varit godtagbar i dessa avseenden bör alltså inte någon enskild i ett överklagande kunna åberopa att kommunens avvägning av dessa intressen varit felaktig. Det är märkligt att exempelvis ett riksintresse ska kunna åberopas i ett överklagande från en enskild, när planen redan granskats av länsstyrelsen med avseende på bland annat detta.

Besvärssavskärande regler - och detaljplaner med betydande miljöpåverkan

Nu skisserade tankar om besvärssavskärande bestämmelser bör dock inte omfatta detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt bestämmelsen i 13 kap. 12 § har rätten att överklaga sådana planer i och med internationaliseringen utvidgats att även gälla vissa ideella föreningar och andra juridiska personer som avses i miljöbalken. Syftet är att sådana planer ska kunna prövas med hänsyn till sin betydande miljöpåverkan, vilket i huvudsak är ett allmänt intresse. För sådana planer bör enskildas rätt att överklaga dock också kunna omfatta frågan om en sådan miljöpåverkan.

Besvärssavskärande regler - och statliga myndigheters rätt att överklaga

Den förvaltningsrättsliga principen är att det krävs ett uttryckligt författningsstöd för att en myndighet ska ha rätt att överklaga ett beslut av en annan myndighet. I planhanteringen är

länsstyrelsen statens samordnande organ för allmänna intressen. Andra statliga (sektors)myndigheter ska därför inte kunna få överklaga länsstyrelsens beslut i frågor som rör den statliga kontrollen eller i övrigt få till stånd en ytterligare prövning av hur olika allmänna intressen – av mer allmän karaktär - har behandlats.

Inom ramen för överprövningar är det vanligt förekommande att sektorsmyndigheter åberopar allmänna intressen på ett sätt som inte motsvarar deras rätt att klaga enligt 13 kap 10 §. Även med avseende på sådana överklaganden bör länsstyrelsens prövning enligt 11 kap. 10-11 §§ få en besvärsvärkande verkan - vilket ytterligare bör tydliggöras i PBL.

En annan sak är att även statliga myndigheter ska kunna överklaga detaljplaner med hänsyn till statens/myndighetens enskilda intresse, om staten/myndigheten exempelvis äger fastigheter eller bedriver verksamhet i området.

Förbudet mot ändring av detaljplaner under genomförandetiden

En brist i utredningen förslag är att den inte behandlar behovet att avgränsa klagorätten när en detaljplan ändras under dess genomförandetid.

Enligt 4 kap. 39 § får en detaljplan inte ändras före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det. Syftet med bestämmelsen har varit att säkerställa att berörda fastighetsägare kan vara säkra på att få genomföra den byggrätt planen medger. Som rättspraxis har utvecklats har bestämmelsen emellertid tolkats som närapå en automatisk vetorätt för alla fastighetsägare inom planområdet mot ändringar under genomförandetiden. Även om ändringen avser en liten del av det ursprungliga planområdet prövas inte vilka fastighetsägare som berörs av ändringen. I stället synes alla fastighetsägare inom den ursprungliga planen ha vetorätt och knappast ens behöva åberopa skäl för att använda den. Teoretiskt skulle det kunna innebära att en fastighetsägare kan ha veto mot en ändring av detaljplanen för Citybanan, även om ändringen enbart avser en stationsuppgång i norra delen av Vasastaden och den som motsätter sig ändringen har en fastighet i Gamla Stan, inom Citybanans planområde, men ett par kilometer ifrån den plats som ändras.

Utredningen borde ha behandlat frågan och gjort tydligt att lagens syfte är att enbart berörda (i negativ mening, i hög grad och i omedelbar närhet till den ändrade delen) fastighetsägare ska kunna motsätta sig en ändring. Det bör också införas ett krav att den som vill motsätta sig en ändring måste åberopa tungt vägande skäl för detta, dvs. innan den s.k. vetorätten löser ut. Den nuvarande tillämpningen innebär att en död hand onödigtvis läggs över planområden genom att även fastighetsägare som inte påverkas kan stoppa behovet av viktiga ändringar av planen under genomförandetiden; som ibland löper långt fram i tiden.

Fördelarna att införa en överklagandeavgift överväger inte nackdelarna

Under avsnittet 3.46 drar utredningen rubricerad slutsats. Vi instämmer i utredningens överväganden i denna del.

En översyn av bestämmelserna om expediering- och kungörelse av lov- och förhandsbesked bör inte göras förrän utredningen om en kommunallag för framtiden lämnat sitt betänkande

Från rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att grannarnas intresse av att få sin sak prövad gentemot byggherrens intresse av att kunna lita till ett lagakraftvunnet beslut är väl balanserat. För att bestämmelserna ska fungera på ett optimalt sätt måste alltså bestämmelserna utformas så att var och en med lätthet kan avgöra när tidpunkten för överklaganden börjar räknas.

Tillfredställande är att utredningen (se avsnitt 4.5) konstaterat att rubricerade bestämmelser är onödigt komplicerade. Vidare konstaterar utredningen att det finns en inte obetydlig risk för att något av de moment som krävs för att samtliga berörda sakägare/jämställda intressenter, kända som okända, ska anses ha tagit del av beslutet inte blir utförda. Vilket utgör en stor risk för att lovbeslutet eller förhandsbeskedet inte vinner laga kraft.

Från effektivitets-, kostnads- och rättssäkerhetsperspektiven menar vi att det är högst angeläget att reglerna härom snarast ses över. Detta då antalet lov är stort och då gällande bestämmelser redan renderar i stora och minst sagt onödiga administrativa kostnader för kommunernas del. Även byggherrarna torde - till följd av den osäkerhet som emellanåt uppstår i anledning av denna problematik - drabbas av onödiga ledtider och höga kostnader innan de med rättstrygghet kan genomföra sina byggåtgärder enligt ett meddelat lovbeslut. En omreglering i dessa avseenden skulle också leda till ett minskat tryck på överinstanserna.

Förslag att det i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska införas ett nytt kapitel som reglerar prövningen av mål om resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla (särskilda rättsmedel)

Vi ställer oss positiva till rubricerat förslag, avsnittet 5.2.1, som förenklar och förtydligar hanteringen av nu aktuella frågor.