

Verkställbarhet av beslut om lov

Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:86

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Bakgrundsritning omslag: Johan Hjalmarsson

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24882-9

ISSN 0375-250X

Till bostadsministern

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. (dir. 2017:6). Regeringen beslutade den 5 juli 2018 att utöka uppdraget till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås (dir. 2018:62). Den frågan behandlar vi i detta delbetänkande.

Tekniska rådet Inger Holmqvist utsågs den 19 januari 2017 till särskild utredare.

I arbetet med denna del av uppdraget har utredningen bistått av följande sakkunniga: rättssakkunniga Kristina Börjevik-Kovaniemi och Elin Samuelsson samt departementssekreterarna Ann-Kristin Kaplan Wikström, Gunilla Renbjer och Rikard Sandart.

Vidare har utredningen bistått av följande experter: samhällsplaneraren Julia Axman, länsassessorn Mats Bigner, bostadspolitiska experten Anna Broman, bygglovsexperten Josefin Hane, antikvarien Anders Hedlund, brandingenjören Per Karlsson, utredningsarkitekten Lotta Lehmann, förbundsjuristen Johan Larsson och miljöjuristen Julia Jourak.

Kanslirådet Johan Hjalmarsson har varit anställd som huvudsekreterare i utredningen från den 1 februari 2017 till den 15 oktober 2018. Han har därefter bistått utredningen som sakkunnig. Rättssakkunnige Joel Björk-Werner anställdes som utredningssekreterare från och med den 15 februari 2017.

Utredningen har antagit namnet Översiktsplaneutredningen.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekreterariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandena *Detaljplanekravet* (SOU 2017:64) och *En utvecklad översiktsplanering* (SOU 2018:46).

Stockholm i december 2018

Inger Holmqvist

/ Joel Björk-Werner

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	23
2 Inledning.....	29
2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv	29
2.2 Bakgrunden till uppdraget.....	30
2.3 Närmare om uppdraget	32
2.4 Utredningar och rapporter om angränsande frågor	34
2.5 Utredningens arbetsformer.....	35
2.6 Betänkandets disposition.....	36
3 Bygg-, rivnings- och marklov samt start- och slutbesked	37
3.1 Bygglov.....	37
3.1.1 Bygglovspliktiga åtgärder.....	37
3.1.2 Förutsättningar för bygglov.....	38
3.1.3 Tidsbegränsade bygglov	42
3.1.4 Förhandsbesked.....	43
3.2 Rivningslov	43
3.3 Marklov.....	45
3.4 Villkorade lov	46
3.5 Lovbeslutens innehåll	47

3.6	Anmälningsspliktiga åtgärder.....	48
3.7	Startbesked.....	49
3.8	Slutbesked	51
3.9	Byggsanktionsavgift	52
3.10	Kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.....	53
4	Verkställbarhet av beslut	55
4.1	Verkställbarhet av förvaltningsbeslut.....	55
4.2	Verkställbarhet enligt förvaltningslagen	57
4.3	Verkställbarhet enligt speciallagar	58
4.4	Verkställbarhet av gynnande beslut.....	59
4.5	Verkställbarhet av beslut om lov	60
4.5.1	Verkställbarhet före den 1 juli 2018.....	60
4.5.2	Verkställbarhet från den 1 juli 2018.....	61
4.5.3	När beslut om lov får laga kraft	63
4.5.4	Särskilt om att bygga på egen risk.....	63
4.5.5	PBL-beslut som kan verkställas innan laga kraft	64
4.6	Verkställbarhet av startbesked.....	65
4.6.1	Verkställbarhet av startbesked i lovärenden	65
4.6.2	Verkställbarhet av startbesked i anmälningssärenden.....	66
4.6.3	När startbesked får laga kraft	68
4.7	Verkställbarhet av slutbesked	70
4.8	Verkställbarhet av förhandsbesked.....	70
4.9	Inhibition	71
4.10	Rättelseföreläggande	73

5	Skyddet för natur- och kulturvärden.....	75
5.1	Oåterkallelig skada på natur- och kulturvärden.....	75
5.1.1	Definitionen av natur- och kulturvärden	75
5.1.2	Definitionen av oåterkalleliga skador.....	76
5.2	Skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av lov	78
5.2.1	Bestämmelserna i 2 och 8 kap. PBL.....	78
5.3	Skyddet beror på kommunens avvägningar.....	84
5.3.1	Prövningen i detaljplan.....	85
5.3.2	Prövningen av bygglov	87
5.3.3	Prövningen av rivningslov.....	89
5.3.4	Prövningen av marklov.....	91
5.4	Klagorätten som skydd för natur- och kulturvärden.....	92
5.4.1	Beslut om att anta en detaljplan och beslut om lov.....	92
5.4.2	Särskilt om beslut om rivningslov	94
5.4.3	Särskilt om Århuskonventionen.....	95
5.4.4	Syftet med klagorätten	96
5.5	Skyddet för natur- och kulturvärden i andra författningar	97
5.5.1	Förhållandet mellan PBL och annan lagstiftning	97
5.5.2	Natur och landskap	99
5.5.3	Kulturmiljö	101
6	Olika sätt att reglera verkställbarhet	103
6.1	Vissa utgångspunkter vid reglering av verkställbarhet.....	103
6.1.1	Effektivitet i byggprocessen	104
6.1.2	Rättssäkerhet i överklagandeprocessen.....	106
6.1.3	Andra utgångspunkter	112
6.2	Olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov.....	113
6.3	Omedelbar verkställbarhet	115
6.3.1	Högre effektivitet i byggprocessen	116
6.3.2	Låg risk för en onyttig överklagandeprocess	121
6.3.3	Övriga hänsynstaganden	127

6.4	Verkställbarhet efter en tidsfrist.....	128
6.4.1	Lägre effektivitet när det gäller enklare åtgärder	129
6.4.2	Syftet med bestämmelsen uppnås inte.....	129
6.4.3	Övriga brister med den nuvarande regleringen...	130
6.5	Verkställbarhet efter startbesked.....	132
6.6	Verkställighetsförordnande	133
6.6.1	Lägre effektivitet i byggprocessen	134
6.6.2	Marginellt lägre risk för en onyttig överklagandeprocess	135
6.6.3	Övriga hänsynstaganden.....	136
6.7	Omedelbar verkställbarhet med undantag för allmänna intressen	137
6.7.1	Lägre effektivitet i byggprocessen	138
6.7.2	Marginellt lägre risk för en onyttig överklagandeprocess	138
6.7.3	Övriga hänsynstaganden.....	139
6.8	Omedelbar verkställbarhet med ”ventil” i enskilda fall.....	140
6.8.1	Effektiviteten i byggprocessen skulle påverkas negativt	140
6.8.2	Marginell påverkan på enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess.....	141
6.8.3	Övriga hänsynstaganden.....	141
6.9	Verkställbarhet efter laga kraft	142
6.9.1	Ingen risk för en onyttig överklagandeprocess men samtidigt lägst effektivitet i byggprocessen	143
6.9.2	Övriga hänsynstaganden.....	143
7	Vårt förslag om reglering av verkställbarhet	145
7.1	Det bästa sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov.....	145
7.1.1	Ett beslut om lov ska gälla omedelbart	145
7.1.2	En åtgärd som kräver lov ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda.....	149

7.1.3	Ett startbesked för en åtgärd som kräver lov ska gälla omedelbart.....	150
7.1.4	Ett startbesked ska få ges för en åtgärd som kräver lov även om beslutet om lov inte har fått laga kraft.....	151
7.1.5	Det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om åtgärden påbörjas innan lovet har fått laga kraft	151
7.1.6	Bestämmelsen om rättelseföreläggande behöver förtydligas.....	153
7.1.7	Sanktionssystemet är ändamålsenligt	155
7.2	Verkställbarhet av angränsande beslut.....	156
7.2.1	En åtgärd som kräver anmälan ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda	157
7.2.2	Ett startbesked för en åtgärd som kräver anmälan ska gälla omedelbart.....	157
7.2.3	Frågor om verkställbarhet kopplade till förslagen i Boverkets rapport	160
7.2.4	Ett slutbesked ska gälla omedelbart	161
7.2.5	Förhandsbesked går inte att verkställa.....	163
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	165
8.1	Dag för ikraftträdande	165
8.2	Övergångsbestämmelser.....	165
9	Konsekvenser	167
9.1	Allmänt om konsekvensutredningen.....	167
9.2	Konsekvenser för staten	169
9.3	Konsekvenser för kommunerna.....	170
9.4	Konsekvenser för företag	172
9.5	Konsekvenser för enskilda	173
9.6	Konsekvenser för miljön	174
9.7	EU- och internationell rätt.....	176

10 Författningskommentar 177

10.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	177
--	-----

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:6.....	183
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:132.....	201
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2018:62.....	203
Bilaga 4	Promemoria Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov.....	209
Bilaga 5	Svar på enkät till länsstyrelserna.....	225
Bilaga 6	Svar på enkät till kommuner	235
Bilaga 7	Omedelbar verkställbarhet i annan lagstiftning	241
Bilaga 8	Omloppstider för överklagande mål och ärenden.....	245

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fem frågor. Enligt uppdraget ska vi

1. se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering
2. föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar
3. se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan
4. se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan, och
5. se över frågan om verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov.

Detta delbetänkande handlar om punkten 5, dvs. verkställbarhet av beslut om lov. Enligt kommittédirektiven ska vi utreda hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden uppnås.

Oavsett om utredningen föreslår en annan reglering av verkställbarheten eller inte, ska utredningen även se över angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov, krav på beslutets innehåll och byggsanktionsavgift, och föreslå de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

Om verkställbarhet

Termen *verkställbarhet* handlar om när ett förvaltningsbeslut börjar gälla. Enligt förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, är huvudregeln att ett beslut måste få laga kraft innan det får verkställas.

Bestämmelserna i FL gäller inte om det finns någon avvikande bestämmelse i en annan lag. I plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns en sådan bestämmelse om verkställbarhet för bygglov, rivningslov och marklov. Sådana beslut får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts i publikationen Post- och Inrikes Tidningar, även om beslutet då inte har fått laga kraft. Syftet är att grannar m.fl. ska kunna överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av beslutet, innan detta får genomföras. Därigenom kan skador på natur- och kulturvärden undvikas, om byggherren påbörjar åtgärden innan beslutet om lov har fått laga kraft.

Innan en åtgärd som kräver lov får påbörjas, krävs även ett startbesked. Att ett beslut om lov är verkställbart är alltså inte tillräckligt för att åtgärden ska få påbörjas.

Vissa utgångspunkter vid reglering av verkställbarhet

Effektivitet i byggprocessen

I detta lagstiftningsärende bör den inverkan som en alternativ reglering skulle få i form av ökad effektivitet i byggprocessen vara avgörande för om det är motiverat med avsteg från huvudregeln i FL att ett beslut får verkställas när det har fått laga kraft. I det sammanhanget gör vi bedömningen att det finns ett betydande allmänt intresse av effektivitet i byggprocessen, särskilt i fråga om byggandet av bostäder och samhällsnyttig infrastruktur. Detta får anses vara ett allmänt intresse av sådan styrka att det kan motivera ett avsteg från de generella reglerna i FL.

Enskildas intresse av rättssäkerhet i överklagandeprocessen

Det allmännas intresse av effektivitet i byggprocessen bör främst vägas mot enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess. Hur en viss reglering skulle påverka detta intresse bör bedömas utifrån

risken för en onyttig överklagandeprocess, dvs. att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en skada som inte går att återställa efter att beslutet om lov helt eller delvis upphävts av en högre instans.

Ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden

Skyddet för natur- och kulturvärden beror endast marginellt på vilket sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov som väljs. I stället beror detta skydd i hög grad på den avvägning som kommunen gör mellan allmänna och enskilda intressena i prövningen av lov, där utfallet kan bli att sådana värden får stå tillbaka för något annat intresse. Att genomförandet av en lovgiven åtgärd medför oåterkalleliga skador på sådana värden, behöver alltså inte innebära att lovbeslutet är rättsstridigt. Det kan tvärtom vara en nödvändig och tillåten konsekvens för att den lovgivna åtgärden ska kunna genomföras.

Därutöver så utgör enskildas rätt att överklaga beslut om lov ett begränsat skydd för i huvudsak allmänna intressen, som exempelvis natur- och kulturvärden. Syftet med klagorätten i PBL är främst att enskilda ska kunna bevaka sina egna intressen. Därför får enskilda som grund för ett överklagande som huvudregel bara åberopa allmänna intressen om de är personligen berörda. Enskilda har vidare begränsade möjligheter att få allmänna intressen prövade i ett plan-ärende och, som vi bedömer, oftast ett begränsat intresse av att få sådana intressen prövade i ett lov-ärende.

Sammantaget innebär detta att lagstiftaren inte kan uppnå ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden genom att reglera verkställbarhet av beslut om lov på ett visst sätt. Därför har möjligheten att åstadkomma ett sådant skydd en begränsad betydelse för vilket sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov som är bäst.

Olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov

Vi har sett att de olika sätten att reglera verkställbarhet av beslut om lov som behöver analyseras är följande.

1. *Omedelbar verkställbarhet*: en ny bestämmelse som innebär att ett beslut om bygglov, marklov eller rivningslov gäller omedelbart, även om beslutet inte har fått laga kraft.

2. *Verkställbarhet efter en tidsfrist*: en generell bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart efter en tidsfrist om exempelvis fyra veckor. På så sätt skulle lovbeslutet inte kunna tas i anspråk innan eventuella klagoberättigade har fått möjlighet att överklaga lovbeslutet och begära inhibition. Den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL innebär en sådan reglering.
3. *Verkställbarhet efter ett startbesked*: en ny bestämmelse som innebär att en åtgärd som omfattas av ett beslut om lov får påbörjas när ett startbesked har getts, även om lovbeslutet inte har fått laga kraft.
4. *Verkställighetsförordnande*: en ny bestämmelse som innebär att bedömningen av om det är lämpligt att beslutet om lov gäller omedelbart överläts till byggnadsnämnden. En sådan bestämmelse skulle kunna ges en generell utformning så att bedömningen ska göras i alla lovärenden, eller begränsas till sådana fall där den som ansöker om lov begär att beslutet ska gälla omedelbart. Genom en sådan bestämmelse skulle byggnadsnämnden i varje enskilt fall kunna väga de olika intressen som talar för och emot en omedelbar verkställbarhet av lovbeslutet mot varandra.
5. *Omedelbar verkställbarhet med undantag för allmänna intressen*: en generell bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart som kompletteras med ett eller flera undantag hänförliga till allmänna intressen. En sådan konstruktion finns på flera ställen i PBL i dag, exempelvis i fråga om krav på bygglov inom ett område som är av riksintresse för totalförsvaret eller för byggnader eller bebyggelseområden som inte får förvanskas.
6. *Omedelbar verkställbarhet med "ventil" i enskilda fall*: en generell bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart som kompletteras med en "ventil" som ger byggnadsnämnden möjlighet att i varje enskilt fall förordna att lovbeslutet inte ska gälla innan det har fått laga kraft.
7. *Verkställbarhet efter laga kraft*: ett beslut om lov gäller när beslutet har fått laga kraft, dvs. när överklagandetiden har gått ut eller, om beslutet överklagas, när det slutgiltigt har prövats av en högre instans. En sådan reglering skulle överensstämma med huvudregeln enligt 35 § FL.

Omedelbar verkställbarhet är det bästa sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov

Omedelbar verkställbarhet bättre än verkställbarhet efter laga kraft

Vi bedömer att fördelen av ökad effektivitet i byggprocessen skulle överväga nackdelen av minskad rättssäkerhet i överklagandeprocessen, om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts jämfört med om en byggherre skulle behöva avvakta att beslutet om lov får laga kraft. För byggherrarna skulle den ekonomiska risken minska, om lovbeslut gäller omedelbart, vilket i sin tur skulle leda till att bl.a. fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur kunde färdigställas snabbare.

Med en sådan reglering skulle samtidigt sannolikheten vara låg för en onyttig överklagandeprocess, dvs. att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en skada som inte går att återställa efter att beslutet om lov helt eller delvis upphävts av en högre instans. En sådan reglering skulle även uppfylla kraven på rättssäkerhet.

Verkställbarhet efter tidsfrist

Vi bedömer att den nuvarande regleringen – med en generell bestämmelse om verkställbarhet efter en tidsfrist om fyra veckor – bara marginellt påverkar risken för en onyttig överklagandeprocess, samtidigt som den årligen fördröjer påbörjandet av närmare 100 000 lovgivna åtgärder. Mot bakgrund av att enbart ett fåtal ärenden per år inhiberas med hänsyn till natur- och kulturvärden, är det även tveksamt om syftet med den nuvarande regleringen uppnås.

Verkställbarhet efter startbesked

Vi anser att det vore mindre lämpligt att koppla verkställbarhet av beslut om lov till tidpunkten för när startbesked ges, jämfört med om lovbeslutet skulle gälla omedelbart och den lovgivna åtgärden få påbörjas efter att ett startbesked getts. Den främsta anledningen är att lovbeslutet skulle kunna inhiberas först när startbesked getts, vilket skulle förutsätta att berörda sakägare måste bevaka när byggnadsnämnden ger startbeskedet.

Verkställighetsförordnande

Vi bedömer att fördelen av ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen inte skulle överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden jämfört med alternativet att den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

Med en sådan reglering skulle byggnadsnämnden belastas med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift. I de fall som byggnadsnämnden inte medger att beslutet får verkställas omedelbart, skulle en överträdelse av en sådan bestämmelse behöva sanktioneras. Det skulle i sin tur innebära ökad administration för byggnadsnämnden och att regelsystemet skulle bli ännu svårare att överblicka för den enskilde. Slutligen skulle kommunens skadeståndsansvar kunna aktualiseras, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden.

Omedelbar verkställbarhet antingen med undantag för allmänna intressen eller med "ventil" i enskilda fall

Inte heller alternativen med omedelbar verkställbarhet med undantag för vissa åtgärder som berör allmänna intressen eller med en "ventil", som innebär att byggnadsnämnden ges möjlighet att i det enskilda fallet bestämma att åtgärden inte får påbörjas förrän beslutet om lov fått laga kraft, har bedömts vara lämpliga att genomföra. Det beror främst på att fördelarna i form av ökad rättssäkerhet inte skulle överväga nackdelarna i form av minskad effektivitet i byggprocessen.

Samlad bedömning

Sammanfattningsvis menar vi att den nytta som uppstår i form av ökad rättssäkerhet genom att i viss omfattning ställa krav på att ett beslut om lov inte ska få verkställas innan det har fått laga kraft inte uppväger de olägenheter som uppstår i form av minskad effektivitet

i byggprocessen. Inte heller nyttan med att byggherren måste avvakta en tidsfrist, i syfte att skapa en möjlighet att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av lovbeslutet innan det får verkställas, medför några reella fördelar i form av ökad rättssäkerhet. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att beslut om lov bör gälla omedelbart och att den nuvarande regleringen bör göras om.

Det bästa sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov

Ett beslut om lov ska gälla omedelbart

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov bör gälla omedelbart, även om det inte har fått laga kraft. En sådan reglering får främst betydelse på så sätt att beslutet om lov går att inhibera. För att faktiskt få påbörja den beviljade åtgärden, vilket vanligtvis förknippas med verkställbarhet, ska det även i fortsättningen krävas ett startbesked.

En åtgärd som kräver lov ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda

En åtgärd som kräver lov bör få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor i både beslutet om lov och startbeskedet är uppfyllda. En sådan reglering blir en logisk följd av vårt förslag om att beslut om lov ska gälla omedelbart. Eftersom vi anser att den nuvarande tidsfristen bör slopas, skulle det återigen bli tydligt för byggherren när en åtgärd får påbörjas. Vidare skulle hindret för att ge ett startbesked samtidigt som lovbeslutet försvinna, vilket i sin tur borde underlätta byggnadsnämndens arbete väsentligt.

Ett startbesked för en åtgärd som kräver lov ska gälla omedelbart

Verkställbarhet av beslut om lov har ett nära samband med bestämmelserna om startbesked. För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av lovbeslut, bör även

verkställbarhet av startbesked för lovpliktiga åtgärder regleras uttryckligen i PBL. Ett beslut om startbesked för en åtgärd som kräver lov bör gälla omedelbart.

Ett startbesked ska få ges för en åtgärd som kräver lov även om beslutet om lov inte har fått laga kraft

Vi menar att det tydligt bör framgå att ett startbesked ska få ges för en åtgärd som kräver lov även om beslutet om lov inte har fått laga kraft. En sådan bestämmelse skulle samtidigt visa att ett startbesked upphör att gälla, om det lovbeslut som startbeskedet grundar sig på upphävs eller inhiberas.

Det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om åtgärden påbörjas innan lovet har fått laga kraft

För att säkerställa att sökanden förstår innebörden av ett lämnat startbesked anser vi att PBL bör innehålla krav på att det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk, om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Bestämmelsen om rättelseföreläggande behöver förtydligas

Det bör förtydligas att byggnadsnämnden även får utfärda ett rättelseföreläggande, när det har vidtagits en åtgärd med stöd av ett bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft. Av den nuvarande bestämmelsen om rättelseföreläggande i 11 kap. 20 § PBL framgår att byggnadsnämnden får förelägga den som äger en fastighet eller ett byggnadsverk att vidta rättelse, om det på fastigheten eller byggnadsverket har vidtagits en åtgärd i strid mot PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Det framgår emellertid inte tydligt vilka möjligheter som byggnadsnämnden har att förelägga om rättelse när någon vidtar en åtgärd med stöd av ett lov, om lovbeslutet senare undanröjs genom ett beslut eller en dom som får laga kraft.

Verkställbarhet av angränsande beslut

En åtgärd som kräver anmälan ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda

I startbeskedet ska byggnadsnämnden bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs. En åtgärd som kräver anmälan bör få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda.

Ett startbesked för en åtgärd som kräver anmälan ska gälla omedelbart

En åtgärd som kräver en anmälan bör få påbörjas omedelbart när byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Vi ser inte något bärande skäl till att reglerna om verkställbarhet av startbesked bör skilja sig åt mellan åtgärder som kräver lov och sådana som kräver anmälan. För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av främst anmälningspliktiga åtgärder, men även lovpliktiga, anser vi att även verkställbarhet av startbesked för anmälningspliktiga åtgärder uttryckligen bör regleras i PBL.

Ett slutbesked ska gälla omedelbart

Ett byggnadsverk får normalt inte tas i bruk förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked. För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av beslut om lov och startbesked, bör även verkställbarhet av slutbesked regleras. Ett slutbesked bör gälla omedelbart och bör dessutom få ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om lovbeslutet eller startbeskedet inte har fått laga kraft. Det senare skulle samtidigt visa att ett slutbesked upphör att gälla, om det lovbeslut eller startbesked som slutbeskedet grundar sig på upphävs eller, när det gäller lovbeslut, inhiberas.

Förhandsbesked går inte att verkställa

Eftersom ett positivt förhandsbesked varken kan verkställas eller läggas till grund för ett beslut om bygglov innan det har fått laga kraft, så vore det inte lämpligt att reglera verkställbarhet av denna typ av beslut.

Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Konsekvenser*Konsekvenser för kommuner*

Förslaget innebär att kommunernas hantering av lovbeslut underlättas och i förlängningen även till mindre arbete för kommunerna. Om förslaget inte genomförs kan kommunerna även i fortsättningen påverkas av den extra administration som den nuvarande regleringen medför.

Förslaget att det ska framgå av PBL att ett slutbesked får ges för en åtgärd som kräver lov, även om lovbeslutet inte har fått laga kraft, bör underlätta tillämpningen för byggnadsnämnderna. Detta gäller även förslaget att det ska framgå av PBL att byggnadsnämnden får förelägga om rättelse även i de fall det har vidtagits en åtgärd med stöd av ett bygglov, rivningslov eller marklov, där lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft.

Konsekvenser för företag

Förslaget medför en viss risk för att ett företag påbörjar en byggåtgärd trots att lovet inte har fått laga kraft, där genomförda åtgärder i ett senare skede måste återställas till följd av att lovbeslutet upphävs i högre instans. Den risken finns emellertid redan i dag. Risken kan i viss mån tänkas minska genom förslaget att det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Om förslaget inte genomförs kan konkurrensen inom byggbranschen påverkas negativt eftersom väntetider särskilt missgynnar mindre och nystartade företag med begränsat kassaflöde. Sett till det enskilda fallet innebär det begränsade konsekvenser att ett företag behöver avvakta fyra veckor innan en byggåtgärd kan genomföras, i de fall byggnadsnämnden ger lov och startbesked i samma beslut. Däremot är de aggregerade konsekvenserna stora eftersom det handlar om ett stort antal lovbeslut som byggnadsnämnderna beslutar om varje år.

Konsekvenser för enskilda

Jämfört med dagens reglering innebär förslaget en viss ökad risk för att en byggherre hinner påbörja en åtgärd med stöd av ett beviljat lov, innan en klagoberättigad granne får kännedom om lovbeslutet och har möjlighet att framställa ett yrkande om inhibition. Det innebär en marginell ökning av risken för att ett beslut om lov inte hinner bli föremål för överprövning innan det verkställs och att överklagandeprocessen därigenom i viss mån kan bli onyttig.

Konsekvenser för miljön

Förslaget att beslut om lov ska gälla omedelbart innebär en liten ökning av risken för att ett beslut inte hinner bli föremål för överprövning innan det verkställs. Det kan exempelvis handla om det hinner uppstå skador på natur- och kulturvärden genom att en bergshäll sprängs bort, att vegetation tas ner eller att en värdefull kulturbyggnad rivs.

En konsekvens av att införa en uttrycklig bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart skulle kunna bli att fler byggherrar omedelbart påbörjar en åtgärd innan lovbeslutet har fått laga kraft. I vissa fall kan det exempelvis finnas kulturhistoriska värden eller naturvärden som skadas och är omöjliga att reparera. Det kan därför inte uteslutas att förslaget, om än i begränsad omfattning, kan leda till en negativ påverkan på natur- och kulturmiljön. Sammantaget bedöms emellertid förslaget enbart medföra små risker för skador på miljön.

1 Författningsförslag

1.1 Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 9 kap. 42 a § ska upphöra att gälla,

dels att 9 kap. 40 §, 10 kap. 3, 4, 23 och 34 §§, 11 kap. 20 § och rubriken närmast före 10 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 3 a och 38 §§, och närmast före 10 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

40 §¹

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,

2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, *och*

3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,

3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett *ett* startbesked enligt 10 kap., *och*

4. att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga

¹ Senaste lydelse 2014:902.

kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37, 37 a eller 38 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

42 a §²

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 41 a §, även om det inte har fått laga kraft.

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

10 kap.

Startbesked och slutbesked

När en åtgärd får påbörjas

3 §

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov gäller omedelbart, även om det inte har fått laga kraft.

1. bygglov, marklov eller rivningslov, eller

2. en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

² Senaste lydelse 2018:674.

Trots första stycket får en åtgärd som kräver lov inte påbörjas innan

1. byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 23 §, och

2. eventuella villkor enligt 9 kap. 36 och 37 §§ och 24 § 2 detta kapitel är uppfyllda.

Ett startbesked för en åtgärd som kräver lov gäller omedelbart.

3 a §

En åtgärd som kräver anmälan får inte påbörjas innan

1. byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 23 §, och

2. eventuella villkor enligt 24 § 2 är uppfyllda.

Ett startbesked för en åtgärd som kräver anmälan gäller omedelbart.

När ett byggnadsverk får tas i bruk

4 §

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat.

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked enligt 34–36 §§, om nämnden inte beslutar annat.

Ett slutbesked gäller omedelbart.

23 §³

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som *avses i 3 §* får påbörjas, om

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som *kräver lov eller anmälan* får påbörjas, om

³ Senaste lydelse 2015:668.

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och

5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

Ett startbesked får ges för en åtgärd som kräver lov, även om beslutet om lov inte har fått laga kraft.

34 §

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som *avses i 3 §* ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som *kräver lov eller anmälan* ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda, och

2. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

38 §

Ett slutbesked får ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om beslutet om lov eller startbeskedet inte har fått laga kraft.

11 kap.

20 §⁴

Om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid (rättelseföreläggande).

Om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en åtgärd i strid mot denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid (rättelseföreläggande). *Detsamma gäller när det har vidtagits en åtgärd med stöd av ett bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet har ändrats eller upphävts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft.*

Byggnadsnämnden får inte besluta om ett föreläggande om det har förflutit mer än tio år från överträdelsen.

Den tioårsgräns som anges i andra stycket gäller inte om överträdelsen är att någon olovligen har tagit i anspråk eller inrett en bostadslägenhet för ett väsentligen annat ändamål än bostadsändamål.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

⁴ Senaste lydelse 2011:335.

2 Inledning

2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 om kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6), *bilaga 1*. Enligt dessa ska en särskild utredare utreda och lämna förslag på följande områden; en utvecklad översiktsplanering, utformningen av det s.k. detaljplanekravet, möjligheten för kommunen att reglera upplåtelseformer och en privat initiativrätt till detaljpaneläggning. Utredningstiden förlängdes genom tilläggsdirektiv (dir. 2017:132), *bilaga 2*.

Vi behandlade frågan om detaljplanekravet i vårt första delbetänkande (SOU 2017:64) och frågorna om en utvecklad översiktsplanering och en kommunal reglering av upplåtelseformen i vårt andra delbetänkande (SOU 2018:46).

Regeringen beslutade den 5 juli 2018 om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2018:62), *bilaga 3*. Enligt direktiven utökades uppdraget till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Vidare ska vi också se över angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked. Dessa frågor behandlar vi i det här delbetänkandet.

Vårt slutbetänkande, som ska lämnas senast den 31 januari 2019, avser frågorna om behovet av och förutsättningar för att införa en privat initiativrätt till detaljpaneläggning.

2.2 Bakgrunden till uppdraget

Den nya förvaltningslagen kunde ha ändrat rättsläget för verkställbarhet av beslut om lov

I förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, som trädde i kraft den 1 juli 2018, finns bestämmelser om när ett beslut får verkställas, vilket är en nyhet i förhållande till den tidigare förvaltningslagen (1986:223). Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får enligt huvudregeln verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats (35 § första stycket). Huvudregeln är alltså att beslutet ska få laga kraft för att det ska få verkställas.

I plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns det bestämmelser om att vissa åtgärder kräver bygglov, rivningslov eller marklov. En lovpliktig åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 §).

Bortsett från bestämmelsen om startbesked i 10 kap. 3 § PBL, har det tidigare saknats uttryckliga bestämmelser i PBL om när beslut om bygg-, rivnings- eller marklov får verkställas. Trots detta stod det klart genom den praxis som hade utvecklats att ett bygglovsbeslut fick verkställas omedelbart på så sätt att byggherren fick genomföra den lovgivna åtgärden när byggnadsnämnden gett ett startbesked, utan att behöva avvakta att överklagandetiden för bygglovet gått ut. Om åtgärden började genomföras innan beslutet hade fått laga kraft, stod byggherren risken för att bygglovet kunde ändras eller upphävas om det överklagades.¹

Även när det gäller beslut om rivnings- och marklov gav praxis visst stöd för att sådana beslut, på samma sätt som bygglov, fick verkställas omedelbart.² Vid omedelbar verkställbarhet av sådana beslut gällde samma risker för byggherren som när en byggherre påbörjade en bygglovspliktig åtgärd innan beslutet hade fått laga kraft.

FL gäller för all handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna, om inte en annan lag eller en förordning innehåller någon bestäm-

¹ Se bl.a. Regeringsrättens dom (RÅ) 1981 2:33 och Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) dom MÖD 2017:9.

² Jfr bl.a. RÅ 1993 ref. 14, mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 13 juni 2012 i mål nr P 2947-12, mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt dom den 17 juli 2015 i mål nr P 2372-15 och mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 18 januari 2017 i mål nr P 5420-16.

melse som avviker från FL (1 § första stycket och 4 § FL). Det innebär att om verkställbarhet av beslut om lov inte uttryckligen reglerades i PBL, så skulle ett lovbeslut få verkställas först efter att det fått laga kraft enligt huvudregeln i 35 § FL.

Förslag om att bibehålla rättsläget

För att förhindra att FL skulle förändra förutsättningarna för att verkställa lovbeslut behövdes en ny bestämmelse i PBL i syfte att kodifiera den praxis som hade utvecklats. Av den anledningen utarbetade en arbetsgrupp inom Regeringskansliet promemorian Verktällbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov (dnr N2017/06955/SPN), *bilaga 4*. Arbetsgruppen föreslog i promemorian att det uttryckligen skulle framgå av PBL att ett beslut om bygglov, marklov och rivningslov får verkställas omedelbart, även om beslutet inte har fått laga kraft.

Under remissbehandlingen av promemorian pekade flera remissinstanser på att genomförandet av vissa rivnings- och markåtgärder kan medföra oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden. Verktällande av beslut som medger sådana åtgärder innan beslutet har fått laga kraft bedömdes av remissinstanserna i dessa fall kunna medföra att en överklagandeprocess blir meningslös.

Förslag om tidsfrist för att skydda natur- och kulturvärden

Regeringen angav i den efterföljande lagrådsremissen att intresset av att skydda natur- och kulturvärden måste vägas mot det allmänna intresset av fler bostäder och en snabb bygglovsprocess samt byggherrens enskilda intresse av att kunna utföra åtgärden så snart som möjligt. Utgångspunkten borde enligt regeringen därför även fortsättningsvis vara att ett beslut om bygglov, rivningslov och marklov ska få verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft. Däremot borde det få ske först efter en tidsfrist. Detta för att säkerställa att ett verktällande av beslutet inte medför oåterkalleliga skador på värdefulla natur- och kulturvärden. Enligt lagrådsremissen borde ett lovbeslut därför få verkställas först sedan sakägare har fått möjlighet att överklaga beslutet och begära inhibition. Det borde alltså gå att inleda en överprövningsprocess innan den åtgärd som lovet avser får

verkställas och eventuella natur- och kulturvärden gått förlorade. I lagrådsremissen föreslogs att tidsfristen skulle vara fyra veckor och beräknas från det att lovbeslutet har kungjorts (jfr 9 kap. 41 a § och 13 kap. 16 § tredje stycket PBL, 44 § FL och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden). Enligt regeringen skulle byggprocessen därigenom inte fördröjas mer än marginellt. En sådan reglering skulle inte heller medföra några tillkommande arbets- eller bedömningsmoment för byggnadsnämnden. Vidare skulle en byggherre efter fyra veckorsfristen fortfarande kunna verkställa ett lovbeslut förelaga kraft på egen risk.³

Enligt *Lagrådets* yttrande kunde regeringens förslag i vissa situationer leda till skador som är mer eller mindre irreparabla då en möjlighet till inhibition i praktiken inte alltid är ett tillräckligt sätt för den enskilde att bevaka sådana intressen. I stället föreslog Lagrådet att hänsynen till det allmänna intresset av en snabb byggprocess skulle kunna tillgodoses genom att byggnadsnämnden ges möjlighet att – under föreskrivna förutsättningar – i det enskilda fallet besluta om rätt till omedelbar verkställighet när detta bedöms motiverat. Sökanden kan då visa vilka konkreta skäl som talar för ett omedelbart verkställande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som skulle uppkomma om lovet inte fick tas i anspråk på en gång. Enligt Lagrådets yttrande kan byggnadsnämnden vid den bedömningen ta hänsyn till om det finns värden som riskerar att skadas permanent. Lagrådets kritik föranledde emellertid inte regeringen att göra några ändringar i den efterföljande propositionen (prop. 2017/18:240).

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Sedan den 1 juli 2018 framgår således av 9 kap. 42 a § PBL att ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft.

2.3 Närmare om uppdraget

I våra direktiv anges att det saknades tidsmässigt utrymme i det lagstiftningsärende som ledde fram till 9 kap. 42 a § PBL för att överväga andra sätt att reglera verkställbarheten och behovet av att göra följdändringar i angränsande bestämmelser. Det kan därför finnas andra sätt att reglera verkställbarhet av lovbeslut som på ett bättre sätt

³ Se prop. 2017/18:240, s. 9.

tillgodoser behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden uppnås. Vidare är det enligt direktiven också av stor vikt att regelsystemet är överskådligt och att det tydligt framgår när en lovgiven åtgärd får påbörjas. Det finns därför skäl att överväga alternativa sätt att reglera verkställbarhet av lovbeslut och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv.

Mot denna bakgrund ska vi utreda hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås.

I uppdraget ingår bl.a. att

- undersöka i vilken omfattning lovbeslut har inhiberats med hänsyn till risken för att oåterkalleliga natur- och kulturvärden skadas och undersöka om det finns några praktiska exempel på när sådana skador har uppstått till följd av att lovbeslut lagligen har verkställts innan det fått laga kraft,
- analysera och jämföra olika regleringsmöjligheter, däribland omedelbar verkställbarhet och de alternativ som redovisas i promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov (dnr N2017/06955/SPN) som låg till grund för lagstiftningsärendet,
- särskilt analysera de olika regleringsmöjligheternas effekt för natur- och kulturvärden liksom för byggandet och byggherren, och
- om utredningen bedömer att författningsändringar krävs, ge förslag på en sådan reglering.

Oavsett om vi föreslår en annan reglering av verkställbarheten, ska vi även se över angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov och krav på beslutets innehåll, och föreslå de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

2.4 Utredningar och rapporter om angränsande frågor

Vårt uppdrag har i vissa avseenden beröringspunkter med pågående utredningsuppdrag och tidigare lämnade förslag till ändringar i PBL.

Kommittén för modernare byggregler

Kommittén för modernare byggregler ska genomföra en systematisk och grundlig översyn av b.l.a. 10 kap. PBL (dir. 2017:22). Enligt direktiven bör översynen av 10 kap. i första hand omfatta de ändringar som innebar väsentliga nyheter i förhållande till bestämmelserna i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), men översynen bör även säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Översynen bör även omfatta reformen att vissa utformningskrav, som tidigare enbart omfattades av byggherrens egenkontroll, numera ska prövas redan i bygglovet. Översynen syftar till att säkerställa att systemet är ändamålsenligt utformat och ska göras med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringarna (prop. 2009/10:170). Uppdraget ska redovisas senast den 13 december 2019.

Kommitténs uppdrag kan antas ha betydelse för frågan om verkställbarhet av beslut om lov.

Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan

Boverket har haft regeringens uppdrag att bl.a. se över om kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan är ändamålsenligt utformade och genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av de bygglovsbefriade åtgärder som infördes genom prop. 2013/14:127, de s.k. attefallsåtgärderna⁴. Boverket redovisade i april 2018 uppdraget i dessa delar i rapporten Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan (Boverkets rapport 2018:17).

⁴ De s.k. attefallsreglerna i 9 kap. 4 a–4 d §§ PBL innebär att det i vissa fall inte krävs bygglov för uppförande och tillbyggnad av ett komplementbostadshus eller en komplementbyggnad samt ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus (9 kap. 4 a §), tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus och byggande av högst två takkupor (9 kap. 4 b §) samt inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus (9 kap. 4 c §).

Enligt rapporten är den nuvarande regleringen av dessa lovbe fria- de åtgärder inte ändamålsenlig i alla avseenden. Den största bristen är att regleringen inte i tillräcklig utsträckning beaktar och tar hänsyn till åtgärdernas påverkan på framför allt enskilda intressen i om- givningen. Bristerna i den rättsliga regleringen kan enligt Boverket åtgärdas med begränsade ändringar inom ramen för det nuvarande regelsystemet med lovbefrielse och anmälningsplikt.

Boverket anser att följande ändringar behöver göras i PBL.

- Byggnadsnämnden ska i startbesked för attefallsåtgärder pröva att kraven om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL är uppfyllda.
- Nuvarande begränsning av rätten att överklaga startbesked i 13 kap. 15 § PBL ska inte gälla startbesked för sådana åtgärder till den del de avser prövning av krav enligt 2 kap. PBL.
- Byggnadsnämnden ska kungöra startbesked för sådana åtgärder och skicka ett meddelande om kungörelsen till dem som anges i 9 kap. 41 a och 41 b §§ PBL.

Utöver det anser Boverket att det i motivuttalanden till ändringarna i PBL ska anges att startbesked för attefallsåtgärder får negativ rätts- kraft endast i den del beskedet avser prövning av krav om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL. Rapporten har remitte- rats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det får betydelse för bl.a. möjligheten att överklaga startbesked för attefallsåtgärder och om sådana beslut får laga kraft eller inte, om förslagen i rapporten genomförs. Därigenom kan förslagen även få betydelse för rättsläget när det gäller verkställbarhet av startbesked för anmälningspliktiga åtgärder.

2.5 Utredningens arbetsformer

Av direktiven framgår att vi ska samråda med Boverket, Folkhälso- myndigheten, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarie- ämbetet, Tillväxtverket, Statens fastighetsverk, Trafikverket, läns- styrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer. Vi har bedömt att utöver de myndigheter och organisationer

som uttryckligen anges, så är Sveriges Byggindustrier, Föreningen för Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare samt Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer berörda av frågan om verkställbarhet av beslut om lov.

För att genomföra vår analys har vi under hösten 2018 genomfört en enkätundersökning som har skickats ut till länsstyrelserna. Vi har fått in svar från totalt 16 länsstyrelser. En sammanställning av dessa svar finns i *bilaga 5*.

Vi har även skickat ut en enkät till bygglovscheferna i ett antal kommuner. Vi har fått in svar från totalt 17 kommuner. En sammanställning av dessa svar finns i *bilaga 6*.

2.6 Betänkandets disposition

I kapitel 3 redogör vi för gällande rätt främst i fråga om bygglov, rivningslov och marklov samt startbesked och slutbesked.

I kapitel 4 går vi igenom rättsläget när det gäller verkställbarhet av förvaltningsbeslut i allmänhet och beslut enligt PBL i synnerhet.

I kapitel 5 redogör vi för skyddet av natur- och kulturvärden.

I kapitel 6 redovisar vi vår analys av olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov.

I kapitel 7 redogör vi för våra förslag om reglering av verkställbarhet av beslut om lov och angränsande beslut.

I kapitel 8 behandlar vi vissa ikraftträdande- och övergångsfrågor. Därefter redogör vi i kapitel 9 för vilka konsekvenser som våra förslag kan väntas ge upphov till. Avslutningsvis finns kommentarer till våra författningsförslag i kapitel 10.

3 Bygg-, rivnings- och marklov samt start- och slutbesked

I det här kapitlet redogör vi i avsnitt 3.1–3.3 för dels vilka åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, dels vilka frågor som ska prövas i de olika loven. Därefter går vi i avsnitt 3.4 igenom möjligheten att förena lov med villkor och sedan i avsnitt 3.5 vilka uppgifter som ska finnas i ett beslut om lov.

Vi redogör i avsnitt 3.6 för sådana åtgärder som kräver en anmälan i stället för ett lov, s.k. anmälningspliktiga åtgärder. Vidare går vi i avsnitt 3.7 igenom reglerna om startbesked och i avsnitt 3.8 reglerna om slutbesked.

Avslutningsvis redogör vi i avsnitt 3.9 för reglerna om bygg-sanktionsavgift och i avsnitt 3.10 för kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning.

3.1 Bygglov

3.1.1 Bygglövspliktiga åtgärder

Bestämmelserna om vilka åtgärder som kräver lov finns i PBL när det gäller byggnader (legaldefinition i 1 kap. 4 § PBL) och i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, när det gäller dels andra anläggningar än byggnader, dels skyltar och ljusanordningar. Enligt PBL krävs det bygglov för nybyggnad, tillbyggnad, och annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär

1. att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål,
2. att det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri, eller

3. att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt. Denna punkt gäller bara om byggnaden ligger inom detaljplan (9 kap. 2 § PBL).

Som vi kommer att redogöra för närmare i avsnitt 3.6, så är vissa åtgärder undantagna från kravet på bygglov. Det gäller exempelvis vissa åtgärder i anslutning till en- och tvåbostadshus där det bl.a. är tillåtet att dels uppföra mindre s.k. komplementbyggnader (friggebod, garage, uthus och liknande) och s.k. komplementbostadshus (ofta benämnda attefallshus), dels göra mindre tillbyggnader och att inreda ytterligare en bostad i enbostadshus (jfr 9 kap. 4–6 §§ PBL). Förutom bygglov för ovan nämnda åtgärder krävs det enligt PBL även lov för åtgärder i fråga om vissa andra anläggningar och för skyltar och ljusanordningar (jfr 6 kap. 1–4 a §§).

Bygglovsplikten kan genom en detaljplan eller områdesbestämmelser begränsas eller helt avskaffas, förutsatt att det inte behövs bygglov för att tillgodose grannars intressen eller allmänna intressen (jfr 9 kap. 7 § PBL). Bygglovsplikten kan på motsvarande sätt i vissa fall skärpas (9 kap. 8 § PBL).

3.1.2 Förutsättningar för bygglov

Enligt PBL är huvudregeln att mark ska vara lämplig för att få bebyggas (jfr 2 kap. 4 §). Vid prövningen ska både allmänna och enskilda intressen beaktas (2 kap. 1 § PBL) och vilka intressen som ska beaktas vid planläggning och vid prövning av lov anges i 2 kap. PBL. Den prövning som görs i ett bygglov beror på vilken åtgärd ansökningen avser och om den ska utföras inom eller utanför detaljplan.

Relationen mellan planläggning och prövningen av lov

Det är i allmänhet svårt för både enskilda och myndigheter att avgöra hur de olika intressena ska bedömas vid prövningen av en ansökan om bygglov utifrån de allmänt utformade kraven i 2 kap. PBL. Därför preciseras miljökrav och andra allmänna principer genom översikts- och detaljplaner. Systemet med planer kan beskrivas som en länk

mellan bestämmelserna i PBL om lämplig markanvändning, bebyggelsemiljö och byggnaders utformning och reglerna om bygglov, som kan sägas utgöra en kontroll av att lämplighetskravet efterlevs.¹

I översiktsplanen beskrivs vilka allmänna intressen som finns i olika områden och ibland också hur starka dessa intressen är. När en detaljplan eller områdesbestämmelser tas fram prövas många av de allmänna intressena i 2 kap. PBL med bindande verkan, varför de inte ska prövas på nytt i bygglov inom detaljplan. Vidare är det genom en detaljplan i allmänhet klart hur avvägningen ska göras mellan den enskildes och samhällets intressen. Det innebär att de allmänna intressena i 2 kap. PBL behöver beaktas i olika utsträckning i bygglovsprövningen, beroende på om åtgärden omfattas av en detaljplan eller inte (jfr 9 kap. 30 och 31 §§ PBL).

Prövningen av bygglov utanför detaljplan

Utanför detaljplan ska byggnadsnämnden i ett bygglov pröva byggnadsverkets *lokalisering*, *placering* och *utformning* mot bestämmelserna i 2 kap. PBL, utifrån den s.k. lokaliseringsprövningen. Den innebär att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). För sådana bygglovsärenden blir situationen ofta den att byggnadsnämnden använder översiktsplanen som beslutsunderlag vid prövningen. Lokaliseringsprövningen sker på en övergripande nivå redan inom ramen för översiktsplaneringen, låt vara i varierande utsträckning och med skiftande grad av precisering i olika områden. Den slutliga lokaliseringsprövningen görs sedan vid bygglovsprövningen, tillsammans med avvägningen mot de enskilda intressena. Vidare behöver det i allmänhet även prövas om lokaliseringen innebär att platsen behöver planläggas (jfr det s.k. detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL).

I 2 kap. 1 § PBL anges den grundläggande principen att hänsyn ska tas både till allmänna och enskilda intressen vid prövningen av frågor enligt PBL. Av 2 kap. 2 § PBL följer att miljöbalkens regler i 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och naturresurser ska beaktas. Vissa krav som ska vara uppfyllda vid lokalisering och utformning av bebyggelse regleras i 2 kap. 5 och 6 §§ PBL. Bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

¹ Se prop. 1985/86:1, s. 70.

- hälsa och säkerhet,
- jord-, berg- och vattenförhållanden,
- trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, energiförsörjning, elektronisk kommunikation samt övrig samhällsservice,
- förebyggande av bullerstörningar samt vatten- och luftföroreningar, och
- risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse ska även utformas och placeras på den avsedda marken med hänsyn till bl.a.

- stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärden,
- avfallshantering, trafikförsörjning och tillgänglighet,
- skydd mot brand och trafikolyckor,
- möjlighet att förebygga olägenheter av omgivningsbuller.

Hänsyn måste även tas till vilken inverkan bebyggelsen har på omgivningen. Bebyggelse under mark ska i skäligen utsträckning utformas så att den inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 § PBL). Av 2 kap. 9 § PBL följer att planläggning och placering av byggnader inte får medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet i övrigt. I 2 kap. 10 § PBL anges att miljö kvalitetsnormer² i 5 kap. miljöbalken ska följas. Vidare framgår av PBL att planläggning och annan prövning enligt lagen, som avser användning av ett mark- eller vattenområde, som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag, ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske (2 kap. 11 §).

För vissa s.k. komplementåtgärder i anslutning till en- och tvåbostadshus, behöver inte alla krav i 2 kap. vara uppfyllda. Där är det tillräckligt att de krav som gäller inom detaljplan är uppfyllda (9 kap. 31 a § PBL).

² Miljö kvalitetsnormer är rättsligt bindande föreskrifter om en viss lägsta miljö kvalitet för mark, vatten, luft eller miljön i övrigt inom ett visst geografiskt område, se 5 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Se vidare avsnitt 5.2.1.

Prövningen av bygglov inom detaljplan

Inom detaljplan ska byggnadsnämnden pröva bl.a. att den fastighet och det byggnadsverk som den sökta åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen och att åtgärden inte strider mot detaljplanen. När en detaljplan tas fram görs en lokaliseringsprövning för hela planområdet. Därför behövs ingen sådan prövning vid en prövning av bygglov inom detaljplan, utan i stället prövas om utgångsläget och åtgärden stämmer överens med detaljplanen. För sådana bygglovsärenden prövas även övrigt de allmänna intressena i huvudsak genom planen, vilket innebär att bara följande frågor enligt 2 kap. PBL – i den mån inte också dessa redan har prövats i planen – återstår att ta ställning till i bygglovsprövningen:

- att bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § första stycket 1) samt möjligheterna att hantera avfall (2 kap. 6 § första stycket 5)
- att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas, där ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § tredje stycket)
- att byggnadsverk som placeras under markytan i skälig omfattning utformas så att det inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 §)
- att lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk m.m. sker så att den avsedda användningen eller byggnadsverket inte kan innebära fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt m.m. (2 kap. 9 §).

Prövningen enligt 8 kap. PBL

Den sökta åtgärden måste även uppfylla de s.k. utformningskraven i 8 kap. PBL och får inte heller strida mot det s.k. varsamhetskravet och det s.k. förvanskingsförbudet i samma kapitel. Dessa regler är desamma oavsett om åtgärden ska genomföras inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Prövningen ska omfatta bl.a. följande frågor:

- att byggnadsverket är lämpligt för sitt ändamål, har en god form-, färg- och materialverkan, och är tillgängligt och användbart för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1–3, 6 och 7 §§)
- att tomter och allmänna platser ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen (8 kap. 9–12 §§), bl.a. ska naturförutsättningarna tas till vara, betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkomma och utfart och parkeringsmöjligheter finnas
- att kraven i förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § är uppfyllda, dvs. att byggnadsverk, vissa tomter, allmänna platser och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte förvanskas
- att ändringar m.m. av ett byggnadsverk utförs varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17–18 §§).

3.1.3 Tidsbegränsade bygglov

Ett tidsbegränsat bygglov får beviljas om en åtgärd är avsedd att pågå under en begränsad tid, har en tillfällig karaktär och åtgärden ifråga uppfyller något eller några, men inte alla, förutsättningar som krävs för ett permanent bygglov. Den sökande måste även själv ha ansökt om ett sådant lov och lovet måste vara till för ett behov som är tillfälligt. Ett sådant tidsbegränsat bygglov får ges för alla bygglovspliktiga åtgärder. En åtgärd som utförts eller vidtagits med stöd av ett tidsbegränsat lov måste tas bort eller upphöra innan lovet giltighetstid går ut. Tidsbegränsat bygglov får ges för högst sammanlagt 15 år (jfr 9 kap. 33 § PBL).

Ett tidsbegränsat bygglov för byggnader för bostadsändamål (bostadshus) behöver inte tillgodose ett tillfälligt behov och ansökan får beviljas trots att byggnaden uppfyller alla förutsättningar för att ge ett permanent bygglov. Lovet får enbart beviljas för nybyggnad av bostadshus och tillhörande åtgärder, såsom exempelvis plank

eller parkeringsplatser. Det är även ett krav att platsen, där byggnaden placeras, ska kunna återställas. Även en sådan åtgärd måste tas bort eller upphöra innan lovens giltighetstid går ut och får ges för sammanlagt högst 15 år (jfr 9 kap. 33 a § PBL).

3.1.4 Förhandsbesked

Ibland krävs ett omfattande underlag för att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om bygglov kan ges. Därför finns möjligheten för den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd att begära ett förhandsbesked från byggnadsnämnden (9 kap. 17 § PBL). Syftet med ett förhandsbesked är att den som planerar att utföra ett byggprojekt ska kunna undvika onödig projektering genom att få tillåtligheten i stort prövad i ett första skede. Prövningen i ett förhandsbesked är begränsad till om det tilltänkta projektet över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen. Om sökanden får ett positivt förhandsbesked, innebär det att sökanden kan vara säker på att den aktuella åtgärden kommer att tillåtas på den avsedda platsen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft (9 kap. 18 § PBL).

Ett positivt förhandsbesked ska innehålla dels upplysningar om förhandsbeskedets bindande verkan och dess giltighetstid samt att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, dels de villkor som behöver ställas på utformningen eller utförandet för att åtgärden ska kunna tillåtas (9 kap. 39 § PBL).

3.2 Rivningslov

Åtgärder som kräver rivningslov

Huvudregeln är att det krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom detaljplan, om kommunen inte har bestämt något annat i planen, och utanför detaljplan, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs (jfr 9 kap. 10 § PBL).

Förutsättningar för rivningslov

En förutsättning för att rivningslov ska ges för en åtgärd som avser en byggnad eller byggnadsdel är att den inte omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 34 § 1 PBL). En motsatsvis tolkning ger vid handen att rivningslov inte får ges för en byggnad eller byggnadsdel som omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Ett rivningslov förutsätter vidare att byggnaden eller byggnadsdelen inte bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde (9 kap. 34 § 2 PBL). Motsatsvis ska bestämmelsen däremot inte tolkas som att kommunen har en skyldighet att vägra rivningslov om en byggnad eller en byggnadsdel av nämnda skäl bör bevaras. I uttrycket ”bör bevaras” ligger i stället att kommunen alltid *kan* avslå en ansökan om rivningslov om det är fråga om en kulturhistoriskt värdefull byggnad.³ Det innebär att byggnadsnämnden i det konkreta fallet har ett betydande utrymme för en skönsmässig bedömning. I linje med detta är det svårt att finna rättsfall, där ett beviljat rivningslov har ändrats eller upphävts i högre instans efter överklagande.

För att avslå en ansökan om rivningslov behövs inget stöd i detaljplan eller områdesbestämmelser eller att byggnaden på något annat sätt har utpekats i förväg. Det krävs inte heller att byggnaden i sig har särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värden, utan det räcker att byggnaden utgör en del av en miljö med sådana värden. Det räcker om det rivningshotade huset till exempel ingår i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligger i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde. En skyddsvärd miljö kan till exempel utgöras av en stadsdel med påtagliga trevnadsvärden. Att byggnaden lokalt tillmätts stor betydelse kan vara ett tillräckligt skäl för att avslå en ansökan om rivningslov.⁴ Som stöd i en sådan bedömning kan kommunen utnyttja kunskapsunder-

³ Se bl.a. prop. 1985/86 :1, s. 288 ff, Bertil Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, 11 uppl., Uppsala: 2015, s. 63 och Lars Uno Didón m.fl., *Plan- och bygglagen m.m.* [7 december 2017, Zeteo], kommentaren till 9 kap. 34 §.

⁴ Jfr bl.a. MÖD dom den 16 februari 2018 i mål nr P 6099-17, MÖD dom den 18 oktober 2017 i mål nr P 10511-16, MÖD dom den 27 februari 2017 i mål nr P 6600-16 och MÖD dom den 10 november 2016 i mål nr P 10646-15.

lag som har tagits fram i samband med olika typer av byggnadsinventeringar eller överväganden som har gjorts i översiktsplanen om hur områden av riksintresse för kulturmiljövården bör tas till vara.⁵

Om rivningslov vägras, har fastighetsägaren rätt till ersättning av kommunen för den skada som det vägrade rivningslovet medför (14 kap. 7 § PBL).

3.3 Marklov

Åtgärder som kräver marklov

Inom detaljplan är huvudregeln enligt PBL att det krävs marklov för schaktning eller fyllning som avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen (9 kap. 11 § första stycket PBL). Uttrycket schaktning innefattar både jord- och bergschaktning. Bergschaktning fordrar sprängning innan schaktningsarbetet kan börja. Sprängning kan därför i vissa fall ingå som ett led i schaktningen. Däremot krävs det inte marklov för att höja eller sänka markytan till ett höjdläge som anges redan i detaljplanen (9 kap. 11 § andra stycket PBL).⁶ Om kommunen har bestämt det i planen, krävs det även marklov för trädfällning och skogsplantering samt för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet (9 kap. 12 § PBL).

Utanför detaljplan krävs det, om kommunen har bestämt det i områdesbestämmelser, marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering, om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av exempelvis en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, flygplats för allmänt bruk, eller vissa anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde (9 kap. 13 § PBL).

Det krävs inte marklov för schaktning och fyllning som görs i samband med åtgärder som det har beviljats bygglov för, oavsett om det är inom eller utanför detaljplan. Anledningen är att förändringar av marknivån ska prövas i bygglovsärendet, vilket också är skälet till

⁵ Jfr prop. 1985/86:1, s. 289 f.

⁶ Jfr prop. 1985/86:1, s. 707.

att den färdiga marknivån måste framgå av ritningarna till bygglovs-ansökan. Prövningen görs bl.a. mot PBL:s bestämmelser om hur tomter ska ordnas.⁷

Förutsättningar för marklov

Marklov ska ges för åtgärder som uppfyller flera kriterier. Byggnadsnämnden kan avslå en ansökan om marklov om dessa kriterier inte är uppfyllda. Marklov ska ges om åtgärden

- inte strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna
- inte hindrar eller gör det svårt att använda området för bebyggelse
- inte medför olägenheter vid användningen av vissa anläggningar som har krav på skydds- eller säkerhetsområden
- inte medför störningar eller betydande olägenhet för omgivningen, och
 - a) inom detaljplan uppfyller kraven på att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas samt att ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (jfr 2 kap. 6 § tredje stycket PBL); därtill ska kraven på tomter, allmänna platser och andra områden uppfyllas (jfr 8 kap. 9–12 §§ PBL), eller
 - b) utanför detaljplan uppfyller kraven i 2 kap. och kraven på tomter, allmänna platser och andra områden i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser (9 kap. 35 § första stycket PBL).

3.4 Villkorade lov

Byggnadsnämnden kan under vissa förutsättningar lämna ett bygglov, rivningslov eller marklov samtidigt som en detaljplan eller områdesbestämmelser antas eller efter denna tidpunkt men innan beslutet om att anta en detaljplan får laga kraft. Lovet ska då villkoras så att det inte får utnyttjas förrän antagandebeslutet har fått laga kraft (jfr 9 kap. 36 § PBL). Om ett sådant villkorat lov lämnas, kommer tiden

⁷ Jfr prop. 1985/86:1, s. 707 f.

för överklagande av planen och lovet att löpa parallellt, varigenom byggprocessen kan påskyndas.⁸ Vidare kan nämnden även förena ett bygglov med villkor att skyldigheten att betala ersättning för gatukostnader ska fullgöras eller godtagbar säkerhet ställas, innan byggnadsarbeten får påbörjas (9 kap. 37 § PBL).

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för vissa åtgärder endast får ges under förutsättning att vissa förutsättningar är uppfyllda, t.ex. att en viss anläggning för trafik eller avlopp har kommit till stånd eller att ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen (4 kap. 14 § PBL). Även om planen anger att villkoret ska vara uppfyllt för att *lov* ska få ges, kan nämnden ge lov med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att *startbesked* ska få ges (9 kap. 37 a § PBL). Slutligen kan nämnden även ställa de villkor som behövs i övrigt under förutsättning att de har stöd i plan- och bygglagstiftningen (9 kap. 40 § andra stycket PBL).

3.5 Lovbeslutens innehåll

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

- vilken giltighetstid lovet har,
- om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,
- att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.,
- om en åtgärd som avses med ansökningen också kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet,
- om lovet har getts med villkor och i sådana fall vilka dessa villkor är, och
- de villkor och upplysningar som behövs i övrigt.

Utanför detaljplan ska det i vissa situationer även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid en bostadsbyggnads fasad och vid en eventuell uteplats i anslutning till byggnaden (9 kap. 40 § PBL).

⁸ Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zetee], kommentaren till 9 kap. 36 §.

3.6 Anmälningsskyldiga åtgärder

Även om en åtgärd inte kräver bygg-, rivnings- eller marklov, får den inte påbörjas om regeringen har meddelat föreskrifter om att åtgärden kräver en anmälan (9 kap. 16 § PBL). Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 6 kap. 5 § PBL, där det anges att anmälan krävs (under förutsättning att åtgärden inte kräver lov) vid följande åtgärder;

- rivning av en byggnad eller en del av en byggnad,
- nybyggnad eller tillbyggnad som har undantagits från krav på bygglov,
- en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt,
- en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökanal eller anordning för ventilation i byggnader,
- en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt,
- en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden,
- underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser,
- nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk,
- uppförande eller tillbyggnad av ett attefallshus,
- uppförande eller tillbyggnad av en komplementbyggnad (9 kap. 4 a § PBL),
- ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett attefallshus,
- vissa tillbyggnader (9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL),
- byggande av vissa takkupor (9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL), eller
- inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus.

Undantag från kravet på anmälningsplikt regleras i 6 kap. 6 § PBF. Bestämmelser om handläggningen av ärenden om anmälan finns i 6 kap. 7–10 §§ PBF.⁹

3.7 Startbesked

Varken en lovpliktig eller en anmälningspliktig åtgärd får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). För att byggnadsnämnden ska ge ett startbesked ska bl.a. den sökta åtgärden antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL med tillhörande föreskrifter (10 kap. 23 § första stycket 1 PBL). Genom startbeskedet godkänner byggnadsnämnden att dessa krav kan antas komma att uppfyllas och att åtgärden kan få påbörjas. Om byggnadsnämnden finner att de aktuella åtgärderna kräver tillstånd av någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om detta. Upplysningen kan lämpligen lämnas i lovet eller startbeskedet.¹⁰

När det gäller lovgivna åtgärder ska de frågor eller krav som har prövats i lovet inte prövas igen utan då återstår att pröva att byggnadsverket har de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

- bärförmåga, stadga och beständighet
- säkerhet i händelse av brand
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön
- säkerhet vid användning
- skydd mot buller
- energihushållning och värmeisolering
- lämplighet för det avsedda ändamålet
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
- hushållning med vatten och avfall
- bredbandsanslutning (8 kap. 4 § PBL).

⁹ Fr.o.m. den 1 januari 2019 kommer vissa bestämmelser om handläggningen av anmälningsärenden att finnas i 9 kap. 44–47 §§ PBL.

¹⁰ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 483.

De tekniska egenskapskraven omfattas av byggherrens egenkontroll. För att se till att dessa uppfylls, ska det finnas en kontrollplan (jfr 10 kap. 6–8 §§ PBL) som byggnadsnämnden och byggherren går igenom vid ett tekniskt samråd (jfr 10 kap. 19 § PBL). I startbeskedet ska byggnadsnämnden fastställa kontrollplanen, bestämma eventuella villkor för att få påbörja åtgärderna, lämna villkor om eventuell utstakning, bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked (se avsnitt 3.8) och slutligen ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs (10 kap. 24 § PBL).

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla samtidigt som beslutet om lov upphör att gälla, dvs. om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft (10 kap. 25 § första stycket PBL). Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter det att startbeskedet beslutades (10 kap. 25 § andra stycket PBL).

Särskilt om s.k. attefallsåtgärder

I fråga om de s.k. attefallsåtgärderna¹¹ (jfr avsnitt 2.4) ska byggnadsnämndens bedömning inför startbesked enbart avse om den sökta åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL med tillhörande författningar (10 kap. 23 § andra stycket PBL).

De krav i PBL som kan omfattas av granskningen är bl.a. kraven på byggnaders utformning (8 kap. 1 §) och byggnadsverks tekniska egenskaper (8 kap. 4 §). Den kan även komma att omfatta frågan om byggnadens placering är lämplig med hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 6 § första stycket 2) eller om byggnaden är placerad så att den kan medföra en sådan påverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 §). Vidare är det så att om byggnadsnämnden i samband

¹¹ Dessa åtgärder avser: uppförande och tillbyggnad av ett komplementbostadshus eller en komplementbyggnad samt ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus (9 kap. 4 a §), tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus och byggande av högst två takkupor (9 kap. 4 b §) samt inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus (9 kap. 4 c §).

med sin bedömning konstaterar att en aktuell åtgärd rätteligen kräver bygglov, kan startbesked inte meddelas i anmälningsärendet.¹²

3.8 Slutbesked

När det krävs ett slutbesked

Ett byggnadsverk får som huvudregel inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked (10 kap. 4 § PBL). Med ett slutbesked godkänns att en eller flera åtgärder som kräver lov eller anmälan anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk (10 kap. 34 § 1 PBL).

Förutsättningar för slutbesked

För att ett slutbesked ska kunna utfärdas ska två förutsättningar vara uppfyllda. För det första ska byggherren ha visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda (10 kap. 34 § 1 PBL). Detta görs genom ett utlåtande av den kontrollansvarige, som svarar för byggherrens egenkontroll. Byggnadsnämnden gör sedan en bedömning av den kontrollansvariges utlåtande. I det sammanhanget är utgångspunkten att den kontrollansvariges bedömningar ska godtas, om inte nämnden finner särskilda skäl att ifrågasätta dem. Den andra förutsättningen är att nämnden inte ska ha funnit skäl att ingripa enligt sanktionsbestämmelserna i 11 kap. PBL (10 kap. 34 § 2 PBL).¹³

Nämndens slutbesked innefattar inte en förklaring att åtgärderna uppfyller alla krav. Syftet med bestämmelsen är att nämnden ska göra bedömningen att de utförda åtgärderna är "tillräckliga" för att de ska kunna antas vara slutförda enligt gällande krav. Byggherren har alltid ansvaret för att kraven i lagen uppfylls.¹⁴

¹² Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 23 §.

¹³ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 326 ff.

¹⁴ Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 34 §.

3.9 Byggsanktionsavgift

En särskild avgift (byggsanktionsavgift) ska tas ut enligt 9 kap. 6–17 §§ PBF om någon påbörjar en lov- eller anmälningspliktig åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 10 kap. 3 § PBL. Detsamma gäller enligt 9 kap. 17–24 §§ PBF om någon tar i anspråk ett byggnadsverk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked enligt 10 kap. 4 § PBL (jfr 11 kap. 51 § PBL). När det gäller att påbörja en åtgärd, är alltså byggsanktionsavgiften kopplad till en överträdelse av startbeskedet, och inte till att ha påbörjat en viss åtgärd utan att först ha fått lov. För tydlighetens skull kan tilläggas att sanktionen givetvis även träffar situationen att det varken fanns ett startbesked eller ett lov när åtgärden utfördes, om sådant krävts. Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om byggsanktionsavgiften, vilket vanligen är byggnadsnämnden.

Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar vilket innebär att det inte krävs oaktsamhet eller uppsåt (11 kap. 52 § PBL). Ringa överträdelser undantas inte från avgift eftersom det skulle innebära ett alltför stort inslag av skönsmässiga bedömningar. Däremot finns det vissa situationer då byggnadsnämnden inte ska eller inte får ta ut en byggsanktionsavgift, trots att det skett en avgiftspliktig överträdelse. Det är exempelvis möjligt att befria någon från avgiften när det framstår som oskäligt att ta ut den (11 kap. 53 § PBL).

Byggsanktionsavgift ska inte heller tas ut om rättelse sker innan frågan om sanktion eller ingripande har tagits upp till överläggning vid ett sammanträde med byggnadsnämnden (11 kap. 54 § PBL) eller om vite har dömts ut för samma överträdelse (11 kap. 55 § PBL).

Ta tillbaka andra situationer då byggnadsnämnden ska eller får sätta ned en byggsanktionsavgift trots att det skett en avgiftspliktig överträdelse. Om exempelvis den avgiftsskyldige när åtgärden påbörjades hade fått bygglov för åtgärden eller hade anmält åtgärden, ska avgiften sättas ned till hälften även om byggnadsnämnden inte gett ett startbesked (9 kap. 3 a § PBF). Bestämmelsen omfattar inte åtgärder som kräver mark- eller rivningslov.

Förhållandet mellan byggsanktionsavgift och rättelseföreläggande

En fråga som blir aktuell i de fall bygglov inte kan meddelas i efterhand är om byggnadsnämnden ska gå vidare med byggsanktionsavgift och rättelseföreläggande samtidigt för samma överträdelse. Det finns inget hinder i lagstiftningen mot att göra detta. Byggsanktionsavgiften är inte enbart en administrativ avgift utan fungerar också som ett påtryckningsmedel. I de fall byggsanktionsavgift har beslutats men rättelse ändå inte sker ska en ny byggsanktionsavgift tas ut med dubbelt belopp (9 kap. 2 § PBF). Mot den bakgrunden är det möjligt att ett ärende om byggsanktionsavgift som huvudregel ska handläggas först och att ett rättelseföreläggande blir aktuellt först om det inte sker någon rättelse trots att byggsanktionsavgift tagits ut med maximalt belopp, dvs. 50 prisbasbelopp.¹⁵

3.10 Kommunens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning

En kommun kan bli skyldig att betala skadestånd för fel eller försummelse vid lovgivning enligt PBL. Skadestånd är en ekonomisk ersättning som den som orsakat en skada betalar till den som drabbats av skadan. Grundtanken med skadestånd är att den skadelidande efter en skada ska vara i samma ekonomiska situation som om skadan aldrig hade skett.

Skadeståndsansvar för staten och kommunerna i deras offentliga verksamhet regleras i 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207), förkortad SkL. Skadestånd på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning behandlas i 2 §.

Myndighetsutövning i SkL:s mening kan sägas vara sådana beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna. I vissa fall har den enskilde anspråk på en förmån som bara det allmänna kan ge – det allmänna intar alltså en sorts monopolställning. Vägrar myndigheten den enskilde förmånen, kommer hen i ett sämre läge i fråga om sina personliga eller ekonomiska förhållanden. Även myndigheternas beslut

¹⁵ Jfr Boverket, "Byggsanktionsavgifter", 18 april 2017, www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov-byggande/tillsyn/byggsanktionsavgifter/nar-byggsanktionsavgift-ska-tas-ut/, (hämtad 2018-10-20).

och åtgärder i sådana sammanhang utgör myndighetsutövning enligt lagen; felaktiga beslut till den enskildes nackdel kan medföra skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL.¹⁶ Beslut om bygglov är exempel på sådan myndighetsutövning, vilket vi bedömer att även ett beslut som handlar om verkställbarhet av lovbeslut skulle vara.

Ansvar enligt 3 kap. 2 § SkL förutsätter fel eller försummelse, dvs. vållande. Den speciella situationen vid myndighetsutövning påverkar emellertid bedömningen. Å ena sidan motiverar myndigheternas maktställning och den enskildes beroende av dem att man ställer särskilda krav på aktsamhet och omdöme från deras sida. Å andra sidan är det svårt att utöva myndighet alldeles felfritt; tjänstemännen har ofta att fatta beslut i komplicerade ärenden under bråds-kande förhållanden. Det kan alltså finnas skäl för både en mildare och en strängare vållandebedömning i dessa fall.¹⁷

¹⁶ Se SOU 2018:46, s. 73 f.

¹⁷ Se Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, Skadeståndslagen. [7 maj 2018, Zetee], kommentaren till 3 kap. 2 §.

4 Verkställbarhet av beslut

I det här kapitlet går vi huvudsakligen igenom verkställbarhet av beslut. Vi redogör i avsnitt 4.1 för verkställbarhet av förvaltningsbeslut i allmänhet. Sedan går vi igenom vad som gäller för verkställbarhet av sådana beslut, dels enligt FL (avsnitt 4.2), dels enligt vissa speciallagar (avsnitt 4.3), dels när det gäller s.k. gynnande beslut (avsnitt 4.4).

Därefter redogör vi i avsnitt 4.5 för verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov och sedan i avsnitt 4.6–4.8 för verkställbarhet av startbesked, slutbesked och förhandsbesked.

Avslutningsvis går vi i avsnitt 4.9 och 4.10 igenom reglerna om inhibition och rättelseföreläggande.

4.1 Verkställbarhet av förvaltningsbeslut

Förvaltningsbeslut får olika rättsverkningar

Verkställbarhet tillkommer sådana beslut, som innehåller direkta handlingsmönster¹ för den enskilde eller de verkställande myndigheterna. Ett beslut sägs ha *laga kraft*, om det är definitivt i den meningen att det inte kan överklagas. Vidare sägs ett beslut ha *positiv rättskraft* i den mån de kan läggas till grund för senare avgöranden av någon myndighet. Med att ett beslut har *negativ rättskraft* menas slutligen att den fråga som avgjorts genom beslutet inte får tas upp till förnyad prövning av beslutsmyndigheten. Då den negativa rättskraften endast

¹ Någon definition av termen *handlingsmönster* finns inte, men i detta sammanhang torde ordet huvudsakligen användas för att särskilja beslut med direkta handlingsmönster från beslut med endast indirekta rättsverkningar. Beslut som innehåller direkta handlingsmönster är avsedda att vara direkt *handlingsdirigerande* för en myndighet eller en enskild. Exempel på det förstnämnda är utbetalning av ett bidrag eller ett rättelseföreläggande. Beslut med endast indirekta rättsverkningar är avsedda att fastställa ett visst förhållande som kan läggas till grund för ett senare beslut, exempelvis ett förhandsbesked eller ett kvalificeringsbeslut.

påverkar möjligheterna för den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet att själv ändra detta, kan ett beslut få negativ rättskraft även om det inte har fått laga kraft, dvs. även om beslutet fortfarande kan överklagas och ändras av överinstansen.²

Innebörden av verkställbarhet

När det gäller att ett förvaltningsbeslut är verkställbart framgår av förarbeten till FL att detta i snäv bemärkelse innebär att en myndighet får vidta åtgärder för att genomföra beslutet, närmare bestämt för att åstadkomma det faktiska resultat som avses med beslutet. Allmänt anses emellertid att man med verkställbarhet i detta avseende bör kunna jämställa situationer då ett beslut blir gällande på ett sådant sätt att den enskilde därigenom blir skyldig att rätta sig efter den handlingsnorm³ som beslutet anvisar eller ges en möjlighet att ta i anspråk en frihet att handla på visst sätt, t.ex. utnyttja ett tillstånd att påbörja en åtgärd eller bedriva en verksamhet. Man kan alltså säga att termen verkställbarhet används för de åtgärder som vidtas för att åstadkomma det resultat som beslutet syftar till, men det är inte ett krav att en myndighet ska behöva företa något.⁴

Betydelsen för verkställbarheten av att beslut får laga kraft

När eller om ett beslut får laga kraft har betydelse för när beslut får verkställas. Ett beslut som är överklagbart får laga kraft först när den överklagandetid som gäller för beslutet har gått ut, förutsatt att beslutet inte överklagats innan dess. Ett beslut som inte får överklagas får däremot omedelbart laga kraft och kan således verkställas så snart det har färdigställts och de som påverkas av beslutet har fått del av det. Vidare finns det beslut som i princip aldrig får laga kraft, eftersom möjligheten att överklaga är tidsmässigt obegränsad. Om verkställbarheten i dessa fall vore beroende av att beslutet hade fått

² Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., 2018, s. 76 ff. och prop. 2016/17:180, s. 291.

³ Någon definition av termen *handlingsnorm* finns inte, men innebörden ligger nära termen handlingsmönster (se fotnot på föregående sida). I detta sammanhang bör med handlingsnorm förstås de krav på att agera på ett visst sätt som framgår eller följer av beslutet.

⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 212 och SOU 2010:29, s. 541.

laga kraft, så skulle sådana beslut aldrig kunna verkställas. Därför ligger det i sakens natur att även sådana beslut måste kunna verkställas omedelbart.⁵

Huruvida beslut får överklagas utan tidsbegränsning beror på om de som har rätt att överklaga ett beslut blir underrättade om beslutet av beslutsmyndigheten. Om ingen sådan underrättelse sker, så börjar inte överklagandetiden för beslutet att löpa (jfr 44 § FL). Ett sådant beslut får inte laga kraft, vilket bl.a. medför att beslutsmottagaren inte får den trygghet som det innebär för hen när beslutet fått laga kraft.

Regleringen av verkställbarhet

Frågan om när ett beslut får verkställas regleras i FL (se avsnitt 4.2). Det förekommer emellertid att det i specialförfattningar tas in särskilda föreskrifter om att ett förvaltningsbeslut ska gälla omedelbart om inte något annat beslutas eller att en myndighet ges rätt att bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart (se avsnitt 4.3). I övrigt får frågan om när ett beslut får verkställas avgöras med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. En sådan princip är att s.k. gynnande beslut får verkställas omedelbart (se avsnitt 4.4).⁶

4.2 Verkställbarhet enligt förvaltningslagen

Huvudregeln är att ett förvaltningsbeslut inte får verkställas förrän det har fått laga kraft (3 §§ första stycket FL). Det innebär att beslutet får verkställas först när den överklagandetid som gäller för beslutet har gått ut, förutsatt att beslutet inte dessförinnan överklagats. Om beslutet har överklagats får det verkställas först när överklagandet prövats slutligt. Beslut som inte får överklagas eller som får överklagas utan tidsbegränsning omfattas inte av tillämpningsområdet av 35 § första stycket FL och kan således verkställas omedelbart.⁷

I FL görs vidare vissa uttryckliga undantag från huvudregeln om verkställbarhet efter laga kraft. Det handlar om beslut i situationer där kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestäm

⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 212.

⁶ Se a. prop., s. 274.

⁷ Se a. prop., s. 211 f.

att det inte är möjligt att bestämma den tidpunkt då överklagandetiden går ut, och beslut som endast gäller tillfälligt (35 § andra stycket FL).

Därutöver finns en allmän undantagsregel i 35 § tredje stycket FL som knyter an till det behov av omedelbar verkställbarhet som i det konkreta fallet kan göra sig gällande, oavsett beslutets art. Således får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart även i de fall som ett väsentligt enskilt eller allmänt intresse kräver det. Som exempel på vilken typ av allmänna intressen som avses, anges i förarbetena upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och avvärjande av omedelbar fara för andras liv eller hälsa.⁸

Trots att ett sådant viktigt allmänt eller enskilt intresse föreligger, finns det situationer då skälen från rättssäkerhetssynpunkt i det konkreta fallet bör väga tyngre (35 § tredje stycket 1–3 FL). Om genomförandeåtgärderna är av sådant ingripande slag att verkställbarheten inte kan återgå, t.ex. om det är fråga om att riva en byggnad eller avliva ett djur, finns det också i allmänhet skäl att vara mycket återhållsam med verkställbarheten av beslutet innan den enskilde erbjudits reella möjligheter att få frågan prövad i högre instans.⁹

4.3 Verkställbarhet enligt speciallagar

Även innan FL:s ikraftträdande har uttryckliga bestämmelser om att ett beslut inte blir gällande förrän det har fått laga kraft, varit mycket sällsynta. Det har förmodligen berott på att de ansetts överflödiga. De uttryckliga bestämmelser som finns på området, avser i stället att möjliggöra verkställbarhet av beslut som inte fått laga kraft.¹⁰ Regeringen framhåller i förarbetena till FL att det även i fortsättningen kommer att finnas ett behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden.¹¹

Vi menar att det som främst utmärker beslut om lov enligt PBL, jämfört med beslut inom andra förvaltningsområden för vilka verkställbarheten har reglerats särskilt, är att det är sökanden som ges en möjlighet att ta i anspråk en frihet att handla på ett visst sätt. Vidare har flera av de andra lagarna ett uttryckligt skyddssyfte medan PBL i

⁸ Se prop. 2016/17:180, s. 214.

⁹ Se prop. 2017/18:240, s. 212–216.

¹⁰ Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., 2018, s. 138.

¹¹ Se prop. 2016/17:180, s. 211.

grunden är en exploateringslagstiftning. En sammanställning över några olika bestämmelser om verkställbarhet på förvaltningsrättens område finns i *bilaga 7*.

4.4 Verkställbarhet av gynnande beslut

Något som inte har kodifierats i FL är rättsläget i fråga om verkställbarhet av s.k. gynnande beslut, dvs. sådana beslut som inte går någon – varken en part eller någon annan intressent som har rätt att överklaga – emot. Gynnande beslut får verkställas omedelbart och får i allmänhet negativ rättskraft. Om däremot ett beslut, som innebär att en sökande får framgång med sin framställning, påverkar någon annan på ett sådant sätt att hen har rätt att överklaga beslutet, är den grundläggande förutsättningen – att beslutet inte har gått någon emot – inte uppfyllt.¹²

I förarbetena till FL görs en tydlig koppling mellan å ena sidan överklagbarheten enligt 41 § FL – om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt – och klagorätten enligt 42 § FL – ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått hen emot – och å andra sidan huruvida en viss typ av beslut är att betrakta som gynnande eller inte. Detta medför att ett beslut som innebär att en person som ansöker om en ekonomisk eller annan förmån får full framgång med sin ansökan, utan att beslutet negativt påverkar någon annan intressent som har rätt att överklaga, bör beslutet kunna genomföras omedelbart. Om den enskilde i motsvarande fall endast fått delvis framgång med sin framställning, finns inte heller regelmässigt några bärande skäl för att avvakta med verkställigheten i den del ansökan bifallits, t.ex. genom utbetalning av ett studiestöd eller försörjningsstöd. Det kan vara motiverat för att skydda ett viktigt ekonomiskt intresse hos den enskilde, i vart fall så länge det inte finns några motstående intressen som talar mot att beslutet verkställs omedelbart.¹³

Definitionen av gynnande beslut som beslut som inte går någon emot, är något missvisande när det gäller vissa beslut enligt PBL som betecknas som gynnande. Förklaringen till detta är gynnande beslut

¹² Se prop. 2016/17:180, s. 217.

¹³ Se a. prop., s. 217 f. och 236.

i vissa sammanhang i stället definieras som beslut genom vilket den enskilde tilldelas en förmån av något slag.¹⁴ Till skillnad från många andra gynnande förvaltningsbeslut där den enskildes motpart enbart består av en myndighet, finns det en klar risk för att exempelvis bygglovsbeslut överklagas av närboende. I praxis har emellertid sådana beslut sedan länge ansetts vara gynnande beslut i den bemärkelsen att den enskilde genom beslutet tilldelas en förmån.¹⁵

4.5 Verkställbarhet av beslut om lov

4.5.1 Verkställbarhet före den 1 juli 2018

Det saknades tidigare uttryckliga bestämmelser i PBL om när lovbeslut fick verkställas, på det sättet att de blev gällande, innan ikraftträdandet av den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL. Emellertid gällde den förvaltningsrättsliga principen att ett bygglovsbeslut blev gällande omedelbart, en princip som bekräftades genom rättsfallet RÅ 1981 2:33.

Att införandet av startbesked – som en förutsättning för att få påbörja den beviljade åtgärden – inte hade ändrat möjligheten att inhibera ett bygglov, klargjordes i MÖD 2017:9. Av avgörandet följer också att ett lovbeslut, efter införandet av startbesked, är verkställbart i den bemärkelsen att det blir gällande. För att kunna inhibera ett beslut är det nämligen en förutsättning att beslutet blir gällande innan det får laga kraft.¹⁶

För att faktiskt få påbörja den lovgivna åtgärden, vilket vanligtvis förknippas med verkställbarhet, var emellertid byggherren tvungen att avvakta att byggnadsnämnden hade gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). Om åtgärden började genomföras innan beslutet hade fått laga kraft, stod byggherren risken för att bygglovets upphävas om det överklagades, vilket innebar att hen kunde bli skyldig att återställa det som byggts.¹⁷

Praxis gav vidare stöd för att beslut om rivningslov fick verkställas omedelbart, på så sätt att de blev gällande. Regeringsrätten fann i RÅ 1993 ref. 14 att sådana beslut mot bakgrund av den begränsade

¹⁴ Se SOU 2010:29, s. 564.

¹⁵ Se RÅ 1975 ref. 58.

¹⁶ Se prop. 2016/17:180, s. 274 f.

¹⁷ Jfr Petréns skiljaktiga mening i RÅ 1981 2:33.

klagorätten, är att betrakta som s.k. gynnande beslut, dvs. beslut som inte går någon emot.

Även i fråga om marklov fanns visst stöd i praxis för att sådana beslut fick verkställas omedelbart. I flera underrättsavgöranden om inhibition, ansågs sannolikheten vara låg för att beslutet skulle ändras med hänsyn till att de sökta åtgärderna var planenliga. Detta skulle i sin tur tala för att även sådana beslut, med hänsyn till det s.k. kommunala planmonopolet (2 kap. 1 § PBL), är av gynnande karaktär.¹⁸

Även när det gällde åtgärder som krävde rivnings- eller marklov var sökanden tvungen att avvakta att byggnadsnämnden hade gett ett startbesked, för att faktiskt få påbörja den beviljade åtgärden (10 kap. 3 § PBL). Vid omedelbar verkställbarhet av sådana beslut gällde samma risker för byggherren som när en byggherre påbörjade en beviljad bygglövspliktig åtgärd före beslutet hade fått laga kraft.

4.5.2 Verkställbarhet från den 1 juli 2018

Genom propositionen 2017/18:240 infördes en ny bestämmelse som innebär att bygglov, rivningslov och marklov som huvudregel får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft (9 kap. 42 a § första stycket PBL). Syftet med att införa en sådan tidsfrist var att skapa en möjlighet att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av ett lovbeslut innan det får verkställas. Därigenom skulle det säkerställas att ett lovbeslut kan bli föremål för överprövning innan det verkställs.¹⁹

Byggnadsnämnden kan emellertid bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det (9 kap. 42 a § andra stycket PBL). Med uttrycket väsentligt allmänt intresse avses sådana angelägna samhällsintressen som t.ex. avvärjandet av akut fara för någons liv eller hälsa. Med uttrycket väsentligt enskilt intresse avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden. Sådana angelägna allmänna och enskilda intressen kan exempelvis uppstå i samband med eller till följd av en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande.²⁰

¹⁸ Jfr mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 13 juni 2012 i mål nr P 2947-12, mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt dom den 17 juli 2015 i mål nr P 2372-15 och mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 18 januari 2017 i mål nr P 5420-16.

¹⁹ Se prop. 2017/18:240, s. 9.

²⁰ Se a. prop., s. 13 f.

Precis som innan krävs det, utöver ett beslut om lov, även ett startbesked för att få påbörja en åtgärd (10 kap. 3 § PBL).

Erfarenheter av den nuvarande regleringen i PBL

Den nuvarande regleringen innebär att startbesked kan ges innan ett beslut om lov får verkställas, vilket kan vara svårförståeligt för den enskilde. Enligt uppgift från Boverket har många byggnadsnämnder hanterat detta genom att startbesked inte ges förrän tidsfristen löpt ut. Det innebär emellertid att den enskilde tjänstemannen måste bevaka när de fyra veckorna har gått för att sedan kunna ge ett startbesked. Anledningen är att sökanden i många fall har lämnat in det underlag som krävs för startbesked redan vid ansökan om lov. Detta ställer i sin tur krav på kommunernas ärendehanteringssystem och att de har någon form av bevakningsfunktion, vilket inte alltid finns. Anledningen är att ett sådant system vanligtvis är konstruerat utifrån att det har kommit in någon handling från sökanden, vilket inte är fallet om det är den enskilde tjänstemannen som måste bevaka när tidsfristen löpt ut. Sammantaget innebär det en stor risk för att byggnadsnämnden missar att besluta om startbesked, om sökanden inte själv bevakar detta.

Vidare börjar den lagstadgade tidsfristen om fyra veckor att löpa efter det att beslutet har kungjorts. Det har inneburit fler frågor till byggnadsnämnderna eftersom det exakta datumet inte kan anges för när ett lovbeslut får verkställas. Även detta är givetvis resurskrävande.

Vi har skickat ut en enkät till bygglovscheferna i ett antal kommuner. Vi har fått in svar från totalt 17 kommuner. En sammanställning av dessa svar finns i *bilaga 6*. Vi har inte identifierat några skillnader i svarsfrekvens utifrån kommundyp eller geografisk spridning. Vår bedömning är därför att enkätresultatet speglar undersökningsområdet och kommunernas erfarenhet på ett relativt bra sätt och att det kan läggas till grund för vår analys i detta kapitel. Samtidigt är det ofrånkomligt att erfarenheterna av den nya bestämmelsen är begränsade, eftersom den har varit i kraft under en kort tid.

Flera kommuner svarar att det är för tidigt för att kunna utvärdera tillämpningen av den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL eller att den inte har lett till några tillämpningsproblem. Samtidigt bekräftar flera av svaren att de ovan beskrivna bristerna med den nuvarande

regleringen även har lett till problem vid den praktiska tillämpningen av bestämmelsen.

4.5.3 När beslut om lov får laga kraft

När byggnadsnämnden har fattat ett beslut om lov eller ett förhandsbesked ska beslutet, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges sökanden och annan part om det inte är uppenbart obehövligt. Då ska beslutet i stället skickas till dessa. Detsamma gäller för de grannar m.fl. som har underrättats om ansökningen om dessa har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda (9 kap. 41 § jämförd med 9 kap. 25 § PBL).

Ett beslut om lov eller positivt förhandsbesked ska även kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar, förkortad PoIT. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges (9 kap. 41 a § PBL). Det meddelande som kungörs i PoIT ska senast den dag då kungörandet sker skickas till bl.a. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata (9 kap. 41 b § PBL).

Ett beslut om lov kan överklagas enligt 13 kap. 3 § PBL. Ett lovbeslut får laga kraft tre veckor efter den dag då den som överklagar fick del av beslutet, om det inte överklagas (se 44 § FL). För alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 § PBL räknas emellertid tiden för överklagande från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i PoIT (13 kap. 16 § PBL).

4.5.4 Särskilt om att bygga på egen risk

Uttrycket att byggherren *på egen risk* kan påbörja en lovgiven åtgärd innan beslutet om lov har fått laga kraft, kommer ursprungligen från rättsfallet RÅ 1981 2:33. Den risk som byggherren tog var att bygglovet kunde ändras eller upphävas med följderna att en rättelse kunde bli aktuell enligt den numera upphävda lagen (1976:666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m.m.

Av betydelse för tiden under vilken byggherren byggde på egen risk, var alltså frågan om när byggloven fick laga kraft. I den numera upphävda plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, fanns en bestämmelse som angav att sökanden alltid skulle underrättas, men annan part endast om parten hade yttrat sig i ärendet och om det inte var uppenbart obehövt (8 kap. 27 §). Den krets som hade rätt att överklaga i många bygglovsärenden kunde alltså vara vidare än den krets som enligt bestämmelsen skulle få underrättelse om beslutet. En förutsättning för att ett beslut om bygglov ska få laga kraft är att byggnadsnämnden har underrättat den som har rätt att överklaga beslutet. Om inte detta har skett, kvarstår rätten att klaga på beslutet för de klagoberättigade.²¹ Följden blev att bygglovsbeslut inte kunde få laga kraft, åtminstone inte innan en överinstans hade prövat beslutet slutligt. För byggherrens del innebar detta att risken för att beslutet skulle upphävas i praktiken aldrig upphörde. För att komma till rätta med detta infördes den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 41 § första stycket PBL om att byggnadsnämnden ska underrätta kända sakägare.

I ÄPBL fanns en bestämmelse om att byggnadsnämnden fick förelägga ägaren av den fastighet, byggnad eller anläggning som frågan gällde att inom viss tid vidta rättelse när någon hade vidtagit en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov, om lovet hade ändrats eller upphävts genom ett beslut som hade vunnit laga kraft (10 kap. 12 § 2 jfr 14 §). I förarbetena till ÄPBL anges som motivering till bestämmelsen att det var oklart vilka möjligheter som fanns att åstadkomma rättelse, om åtgärden redan hade utförts när lovet undanröjs. Bestämmelsen i samma punkt slopades sedan i PBL, utan närmare motivering.²²

4.5.5 PBL-beslut som kan verkställas innan laga kraft

Redan i dag finns bestämmelser i PBL om att vissa beslut kan verkställas innan de har laga kraft. Enligt 13 kap. 17 § tredje stycket finns en möjlighet att förordna om verkställbarhet för detaljplaner. Prövningen av ett överklagande innebär att processen inte kan utmynna i att ett planbeslut får ett nytt sakligt innehåll utan endast i att det

²¹ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 296.

²² Jfr prop. 1985/86:1, s. 777 och prop. 2009/10:170, Del 1, s. 336 ff.

upphävs helt eller delvis. Bestämmelsen innebär att mark- och miljödomstolen, om kommunen begär det, får förordna att ett överklagat planbeslut i viss del eller vissa delar får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts slutligt.²³

I 11 kap. PBL, som handlar om tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder, finns tre bestämmelser om verkställbarhet. Ett beslut om byggsanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas som en dom som har vunnit laga kraft (11 kap. 61 § andra stycket). Sedan får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som vissa förelägganden och beslut avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet eller beslutet inte har vunnit laga kraft (11 kap. 38 § första stycket). Vidare gäller beslut om vissa förbud omedelbart, om något annat inte bestäms (11 kap. 38 § andra stycket).

Slutligen finns den nya bestämmelsen om verkställbarhet av beslut om lov i 9 kap. 42 a §.

4.6 Verkställbarhet av startbesked

För både lov- och anmälningspliktiga åtgärder gäller att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). Byggnadsnämnden ska, om det inte behövs något tekniskt samråd, ge ett startbesked så snart som möjligt (10 kap. 22 § PBL). Krävs inte ett sådant samråd för lovpliktiga åtgärder kan startbeskedet ges i beslutet om lov eller i ett separat beslut snarast efter lovbeslutet, vilket innebär att startbesked kan ges innan lovbeslutet har fått laga kraft. För anmälningspliktiga åtgärder kan startbeskedet ges direkt efter att en anmälan har kommit in, om det inte behövs ett tekniskt samråd.

4.6.1 Verkställbarhet av startbesked i lovärenden

Ett beslut om startbesked i ett lovärende får bara överklagas av sökanden i ärendet (13 kap. 15 § PBL). Om byggnadsnämnden ger ett startbesked är det ett gynnande beslut som alltså inte får överklagas

²³ Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zetee], den inledande kommentaren till 13 kap.

av någon annan, vilket i praktiken betyder att det får verkställas omedelbart.²⁴

I fråga om bygglovsärenden är anledningen till att endast sökanden får överklaga ett beslut om startbesked, att sökanden ska skyddas från risken att exempelvis grannarna överklagar samma åtgärd vid två olika tidpunkter. Grannarna har vanligtvis möjlighet att få prövat huruvida en viss byggåtgärd uppfyller kraven i PBL genom att överklaga nämndens beslut om bygglov. Eftersom startbeskedet huvudsakligen syftar till att säkerställa att bl.a. de tekniska egenskapskraven tillgodoses (10 kap. 23 § jfr 8 kap. 4 § PBL) är grannarna vanligtvis inte berörda av de frågor som prövas inför byggnadsnämndens startbesked. På så vis har det ansetts rimligt att grannarna inte ska ha möjlighet att överklaga nämndens beslut om startbesked.²⁵

4.6.2 Verkställbarhet av startbesked i anmälningsärenden

Startbesked i vissa anmälningsärenden får verkställas omedelbart

Även i anmälningsärenden får ett beslut om startbesked bara överklagas av sökanden i ärendet (13 kap. 15 § PBL). Mot den bakgrunden har också sådana beslut ansetts vara gynnande beslut som alltså inte får överklagas av någon annan, vilket i praktiken har betytt att de får verkställas omedelbart.²⁶ Detta gäller emellertid inte längre i fråga om startbesked för s.k. attefallsåtgärder.

Särskilt om startbesked för anmälningspliktiga åtgärder som berör någon annans civila rättigheter

När det gäller startbesked för s.k. attefallsåtgärder har Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden²⁷ underkänt överklagandeförbudet i 13 kap. 15 § PBL, på i huvudsak följande grunder.

Europakonventionen ger var och en rätt till domstolsprövning av bl.a. civila rättigheter och skyldigheter (artikel 6.1). Konventionen gäller som svensk lag sedan 1995. Vad som avses med begreppet civila

²⁴ Se prop. 2017/18:240, s. 7.

²⁵ Se prop. 2014/15:122, s. 40.

²⁶ Se prop. 2017/18:240, s. 7.

²⁷ Se bl.a. MÖD 2017:50, MÖD dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15 och MÖD dom den 26 mars 2018 i mål nr P 12189-17.

rättigheter och skyldigheter förändras successivt genom utvecklingen av Europadomstolens praxis. Om ett beslut innefattar en prövning av en civil rättighet som har sin grund i den nationella rätten, följer alltså enligt konventionen en rätt till domstolsprövning av beslutet.

Av förarbetena till bestämmelserna om de bygglovsbefriade åtgärderna i 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL, framgår att Lagrådet var kritiskt till att grannar eller andra närboende inte skulle ha rätt att överklaga det startbesked som krävdes för att få vidta en sådan åtgärd som undantagits från kravet på bygglov. Skälet var att det skulle kunna stå i strid med den rätt till domstolsprövning som grannar m.fl. har vid byggnadsåtgärder som innefattar en möjlig kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen.²⁸

Regeringens bedömning av regleringens förenlighet med möjligheten till domstolsprövning enligt konventionen, byggde i princip på att grannar och andra som berörs av sådana åtgärder har en möjlighet att göra en tillsynsanmälan och att överklaga ett beslut om att inte ingripa med tillsyn.²⁹

Enligt Mark- och miljööverdomstolen är emellertid startbeskedet ett gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft, vilket medför att ett sådant beslut inte kan ändras till nackdel för beslutsmottagaren av den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet, dvs. av byggnadsnämnden. Det innebär att en tillsynsmyndighet i ett tillsynsärende gällande en bygglovsbefriad byggnad för vilken startbesked har meddelats, i regel endast kan ingripa med tillsynsåtgärder om byggnaden inte överensstämmer med det som framgår av anmälan om åtgärden. Således kan grannar och andra närboende inte heller tillsynsvägen få till stånd en prövning av åtgärdernas påverkan på omgivningen.

Efter den slutsatsen blir nästa fråga om den lagbegränsade rätten att överklaga ett startbesked och det av domstolen bedömda hindret mot att ingripa med tillsyn står i överensstämmelse med konventionen när det gäller rätten till domstolsprövning.

Avgörande vid den bedömningen är enligt domstolen i vilken utsträckning som ett överklagande rör klagandens civila rättigheter enligt nationell rätt. En civil rättighet är rätten till skydd för egendom enligt Europakonventionen. Sådana krav på lokalisering, placering och utformning som bedöms i startbesked för exempelvis s.k. attefallshus,

²⁸ Se prop. 2013/14:127, s. 147 f.

²⁹ Se a. prop., s. 59 f.

kan under vissa förutsättningar anses röra en grannes civila rättigheter. Det är bl.a. fallet om klaganden drabbas av en störning, värdeminskning eller annan olägenhet på grund av de åtgärder som startbeskedet avser (jfr 2 kap. 9 § PBL). Eftersom innehavare av egendom således har ett skydd i PBL mot olägenheter, så har en klagande rätt till domstolsprövning om ett överklagande avser en civil rättighet som är skyddad i konventionen.

Startbesked för attefallsåtgärder får också verkställas omedelbart men på en annan grund

I fråga om startbesked för s.k. attefallsåtgärder har Mark- och miljööverdomstolen alltså slagit fast att sådana startbesked under vissa förutsättningar går att överklaga. Eftersom det var riksdagens mening att startbesked för anmälningspliktiga åtgärder inte skulle gå att överklaga av någon annan än anmälaren, finns det ingen bestämmelse i PBL om att den som beslutet angår ska underrättas. Därför börjar överklagandetiden för startbesked för attefallsåtgärder aldrig att löpa och möjligheten att överklaga ett sådant beslut är således tidsmässigt obegränsad. Som vi redogjort för i avsnitt 4.1 får sådana beslut där möjligheten att överklaga är tidsmässigt obegränsade verkställas omedelbart. Sammantaget innebär detta även att startbesked för attefallsåtgärder får verkställas omedelbart, men på en annan grund än övriga startbesked.

4.6.3 När startbesked får laga kraft

Startbesked i lovärenden och i vissa anmälningsärenden får inte laga kraft omedelbart

Enligt huvudregeln i FL får ett beslut överklagas av den som beslutet angår (42 §). Det gäller emellertid inte i fråga om startbesked, eftersom denna fråga är särskilt reglerad i PBL. Ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet (13 kap. 15 § PBL). I fråga om startbesked kan det mycket väl vara så att beslutet går sökanden eller anmälaren emot. Det kan exempelvis handla om att byggnadsnämnden beslutar om vissa villkor för att byggherren

ska få påbörja åtgärderna, om villkor för utstakning eller att nämnden bestämmer att fler handlingar ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked än vad byggherren anser vara skäligt (jfr 10 kap. 24 § första stycket 2–4 PBL). Vidare kan det även tänkas bli tvist om avgiften för byggnadsnämndens handläggning, eftersom samtliga byggnadsnämnder torde ta sådana avgifter (jfr 12 kap. 8 § PBL).

Mot den bakgrunden bedömer vi att startbesked för lovpliktiga åtgärder och för de flesta anmälningspliktiga åtgärder får laga kraft tre veckor efter den dag då sökanden respektive anmälaren fick del av beslutet, förutsatt att vederbörande inte överklagar det aktuella beslutet (jfr 44 § FL).

Startbesked för attefallsåtgärder får i praktiken inte laga kraft

Som vi har nämnt ovan får startbesked för s.k. attefallsåtgärder emellertid i princip aldrig laga kraft, eftersom sådana åtgärder får överklagas i den utsträckning de rör närboendes civila rättigheter. Överklagandetiden regleras inte i PBL och den generella regeln i 44 § FL utgår från när den dag då den som överklagar fick del av beslutet. Något krav på att berörda grannar m.fl. ska underrättas i fråga om startbesked för attefallsåtgärder finns inte heller i PBL.

Under vissa förutsättningar kan startbesked för attefallsåtgärder emellertid få laga kraft i någon bemärkelse. Överklagas ett sådant beslut och prövas slutligt av en högre instans, så får beslutet laga kraft. I detta fall är det inte självklart huruvida beslutet får laga kraft på så sätt att det är definitivt i den meningen att det inte kan överklagas (se avsnitt 4.1), eller om beslutet får laga kraft enbart mot den som har överklagat beslutet.³⁰ I teorin skulle då det ursprungliga beslutet kunna angripas av en annan klagoberättigad, som inte har blivit underrättad om beslutet och som således har en överklagandetid som är obegränsad. Däremot blir prövningen sannolikt summarisk eftersom den högre instansen redan har prövat frågan i sak.

³⁰ Jfr Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 2013 ref. 55.

Boverkets rapport

Som framgår av avsnitt 2.4 så har Boverket haft regeringens uppdrag att bl.a. se över om kraven för vilka åtgärder som kräver en anmälan är ändamålsenligt utformade och genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av s.k. attefallsåtgärder. Boverket redovisade i april 2018 uppdraget i dessa delar i rapporten *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan* (Boverkets rapport 2018:17). För att grannar och andra närboende vars civila rättigheter kan beröras av ett startbesked ska ha en möjlighet att få kännedom om att startbesked beslutats, föreslår Boverket att det ska införas regler om expediering av startbesked för attefallsåtgärder. Därigenom skulle även beslut om startbesked för sådana åtgärder kunna få laga kraft.

4.7 Verkställbarhet av slutbesked

Det finns ingen särskild bestämmelse i PBL som reglerar klagorätten för slutbesked liknande den som finns för startbesked. Beslut om slutbesked får därför överklagas av den som beslutet angår om beslutet har gått hen emot (13 kap. 3 och 8 §§ PBL och 42 § FL). Enligt förarbetena till PBL framgår att sökanden bör kunna överklaga ett vägrat slutbesked. I övrigt är ett slutbesked i praktiken att betrakta som ett gynnande beslut, dvs. ett beslut som inte går någon – varken en part eller någon annan intressent som har rätt att överklaga – emot. Det innebär att ett slutbesked får tas i anspråk omedelbart, oavsett om beskedet gäller en lovpliktig eller anmälningspliktig åtgärd.³¹

I fråga om interimistiska slutbesked (10 kap. 36 § PBL) ligger det i sakens natur att sådana beslut måste kunna verkställas omedelbart.³² Det är också anledningen till att det framgår direkt av FL att sådana beslut alltid får verkställas omedelbart (35 § andra stycket 2).

4.8 Verkställbarhet av förhandsbesked

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.1.4 kan den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd ansöka om ett förhandsbesked hos byggnadsnämnden för att få klarhet i om en viss åtgärd kan tillåtas på en

³¹ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 328.

³² Jfr prop. 2016/17:180, s. 213 f.

plats. Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid en kommande bygglovsprövning, men innebär inte att åtgärden får påbörjas (9 kap. 17 och 18 §§ och 39 § 2 PBL). Ett sådant beslut får alltså positiv rättskraft på det sättet att beslutet kan läggas till grund för senare avgöranden av byggnadsnämnden.³³ Mot den bakgrunden bedömer vi att ett positivt förhandsbesked inte kan verkställas.

4.9 Inhibition

Allmänt om inhibition av förvaltningsbeslut

När ett beslut inte får verkställas innan det får laga kraft, får ett överklagande av beslutet automatiskt som följd att verkställbarheten skjuts upp. Under de förhållandena aktualiseras aldrig frågan om inhibition hos överinstansen. I de fall ett beslut däremot blir gällande innan det får laga kraft och beslutet överklagas måste det finnas en möjlighet att tillfälligt kunna stoppa verkställbarheten. Särskilt viktigt är detta om det finns risk för att verkställigheten av beslutet medför skador eller andra negativa effekter för den som påverkas av beslutet som är svåra eller rent av omöjliga att reparera i efterhand. I annat fall skulle värdet för klaganden av att få framgång med sitt överklagande i praktiken kunna minska eller helt utebli. Därför finns bestämmelser som ger den myndighet eller domstol som ska pröva ett överklagande rätt att bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, s.k. inhibition (jfr 48 § FL och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden). När det gäller beslut om lov innebär inhibition att verkställandet av åtgärden stoppas, dvs. att några ytterligare arbeten för att genomföra åtgärden inte får utföras.³⁴

Prövningen av inhibition

En fråga om inhibition kan tas upp antingen av klaganden eller i undantagsfall självmant av den högre instans som ska pröva överklagandet. Den som begär inhibition måste naturligtvis tillhöra kretsen

³³ Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., 2018, s. 77.

³⁴ Se prop. 2016/17:180, s. 274.

av klagoberättigade enligt 42 § FL för att begäran ska prövas. Prövningen av klagorätten går före prövningen av inhibitionsyrkandet.³⁵

I fråga om prövningsgrunderna får svaret sökas i praxis, där det framgår att inhibitionsfrågor ska bedömas med ledning av

- hur sannolikt det är att överklagandet kommer att bifallas,
- vilken betydelse det kan ha för klaganden att ikraftträdandet skjuts upp i väntan på den slutliga prövningen, och
- om det finns några motstående intressen som talar för ett omedelbart ikraftträdande.³⁶

För att klarlägga hur sannolikt det är att överklagandet kommer att bifallas måste man göra en preliminär bedömning av sakfrågan. En förutsättning för inhibition bör i allmänhet vara att graden av sannolikhet är ganska hög. Kraven för inhibition kan dock ställas lägre, om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att verkställbarheten inte kan återgå om beslutet upphävs eller ändras eller om det annars är av stor betydelse för den klagande att ikraftträdandet skjuts upp i väntan på den slutliga prövningen. I fall då beslutet är mycket ingripande för klaganden och verkställbarheten kan ställa till skada som är svår eller omöjlig att reparera – om beslutet upphävs vid den slutliga prövningen – bör reglerna om inhibition ges en tämligen generös tillämpning. Verkställbarheten bör då stoppas, om utgången framstår som oviss. En förutsättning för detta bör dock vara att det inte finns något motstående intresse som talar för att beslutet ändå ska gälla omedelbart, t.ex. en risk för att någon enskild kommer till skada genom att verksamheten får fortsätta i väntan på den slutliga prövningen av överklagandet.³⁷

³⁵ Jfr bl.a. prop. 1971:30 s. 422 och Bertil Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m.*, 5 uppl. 2006, s. 268.

³⁶ Se Trygve Hellners och Bo Malmqvist, *Förvaltningslagen* (1986:223) [31 maj 2010, Zeteo], kommentaren till 29 §.

³⁷ Ibid.

Inhibition av lovbeslut

Eftersom lovbeslut anses kunna verkställas innan laga kraft, så kan sådana beslut inhiberas. Frågan om rättsläget ändrades i och med att en lovpliktig åtgärd sedan den 2 maj 2011 inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL), har besvarats nekande i en dom från Mark- och miljööverdomstolen. Som skäl anger domstolen dels att en ordning som innebär att ett bygglovsbeslut kan inhiberas först när startbesked har lämnats skulle förutsätta att berörda sakägare måste bevaka när nämnden ger startbesked, vilket vore mindre lämpligt med tanke på att grannar/sakägare inte är parter i den processen, dels att införandet av startbeskedet inte inneburit någon förändring i fråga om bygglovets giltighet.³⁸ Domen innebär att ett bygglovsbeslut kan inhiberas oavsett om startbesked getts eller inte. Detsamma gäller beslut om villkorade lov, om villkoret ännu inte har uppfyllts (jfr 9 kap. 36 och 37 §§ PBL).

4.10 Rättelseföreläggande

Om den beviljade åtgärden börjar genomföras innan beslutet om lov har fått laga kraft, står byggherren risken för att bygglovets ändras eller upphävas om det överklagas.

Om en lovpliktig åtgärd har vidtagits utan lov, kan byggnadsnämnden genom ett s.k. rättelseföreläggande förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid (11 kap. 20 § PBL). Innan ett sådant föreläggande beslutas, måste nämnden pröva om lov kan lämnas till åtgärden i efterhand (jfr 11 kap. 17 § PBL).³⁹

Om det inte är sannolikt att lov kan ges, ska nämnden inte meddela något lovföreläggande utan omedelbart ta ställning till om det finns förutsättningar för att meddela ett rättelseföreläggande. Även om byggnadsnämnden bedömt att det är sannolikt att lov kan ges i efterhand så är nämnden inte bunden av den bedömningen. Visar det sig vid lovprövningen efter ett lovföreläggande att lov inte kan ges,

³⁸ Se MÖD 2017:9.

³⁹ Jfr bl.a. RÅ 1983 2:78 och MÖD dom den 5 april 2016 i mål nr P 11688-15, i vilken nämndens föreläggande om rättelse upphävdes eftersom nämnden inte senast i samband med beslutet om föreläggande prövat sökandens ansökan om lov.

ska byggnadsnämnden avslå ansökningen och omedelbart ta ställning till om det finns förutsättningar att meddela rättelseföreläggande. Byggnadsnämnden kan inte samtidigt besluta om lov- och rättelseföreläggande.⁴⁰

En rättelse kan exempelvis innebära att en nyuppförd byggnad eller del av byggnad måste rivas eller, när det gäller en genomförd rivnings- eller markåtgärd, exempelvis att en riven byggnadsdel måste återuppbyggas eller träd återplanteras. Som vi närmare kommer att beskriva i avsnitt 5.1, finns det emellertid skador som är oåterkalleliga i den bemärkelsen att de inte går att återställa. Exempelvis kan en gammal ek som fälls inte återplanteras eller ett berg med höga naturvärden som sprängs inte återställas. Om sökanden har påbörjat en lovgiven åtgärd efter att ha fått ett startbesked men innan beslutet om lov har fått laga kraft och denna åtgärd har lett till en skada på ett natur- eller kulturvärde som inte går att återställa, så finns det inga särskilda sanktioner enligt PBL.

Det finns inget som hindrar att byggnadsnämnden begär handräckning hos kronofogdemyndigheten om ett rättelseföreläggande inte följs. Byggnadsnämnden har också möjlighet att förena ett rättelseföreläggande med beslut om att rättelse ska ske på den försumliges bekostnad. På dessa sätt kan byggnadsnämnden säkerställa att rättelse sker även i de fall som ägaren inte självmant vidtar en rättelse (11 kap. 27 § PBL). Ett rättelseföreläggande får förenas med vite (11 kap. 37 § PBL).

⁴⁰ Se bl.a. RÅ 1995 ref. 36, MÖD dom den 8 januari 2013 i mål nr P 5910-12 och MÖD dom den 8 januari 2013 i mål nr P 5909-12.

5 Skyddet för natur- och kulturvärden

I det här kapitlet går vi igenom skyddet för natur- och kulturvärden. Vi redogör i avsnitt 5.1 för begreppet oåterkallelig skada på natur- och kulturvärden.

Vidare går vi i avsnitt 5.2 igenom skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av lov, för att sedan i avsnitt 5.3 göra en bedömning av detta skydd.

Därefter redogör vi i avsnitt 5.4 för klagorätten som skydd för natur- och kulturvärden. Avslutningsvis går vi kortfattat igenom skyddet för natur- och kulturvärden i andra författningar.

5.1 Oåterkallelig skada på natur- och kulturvärden

5.1.1 Definitionen av natur- och kulturvärden

Det finns inte någon vedertagen definition av *naturvärden*, men vi menar att det handlar om olika värden som är kopplade till naturmiljön. Enligt Naturvårdsverket bör begreppet *naturmiljön* tolkas vidsträckt och kan omfatta allt från ett enskilt särskilt skyddsvärt träd till hela landskapsbilden. Det innebär att begreppet bör innefatta berggrund, jordlager och dess ytformer, yt- och grundvatten, sjöbottnar, olika naturmiljöer på land och i vatten, samt växter, djur och andra organismer över och under mark- och vattenytan. Vidare bör det omfatta all natur, inte bara värdefull eller orörd natur, och bör således även omfatta naturmiljön i tätortsnära områden. Landskapsbilden och kulturmiljöer bör innefattas i begreppet i de fall

kulturmiljöerna också utgör naturmiljöer, såsom till exempel odlingslandskap.¹

Kulturvärden är en sammanfattande benämning för vad som i den fysiska miljön bedöms som värdefullt ur kulturhistoriskt, estetiskt och socialt hänseende. Kulturmiljö avser hela den av människor påverkade miljön, dvs. miljö som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter. En kulturmiljö kan preciseras och avgränsas till att omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett mindre eller större landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om intensivt utnyttjade stads- eller industriområden såväl som extensivt påverkade skogs- eller fjälllandskap. Kulturmiljön omfattar inte bara landskapets fysiska innehåll utan även immateriella företeelser som ortnamn eller sägner som är knutna till en plats eller ett område. På samma sätt som naturmiljöer kan innefattas i naturmiljön, kan exempelvis biologiskt kulturarv innefatta naturvärden.²

5.1.2 Definitionen av oåterkalleliga skador

När det gäller sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov är en central fråga i vilken utsträckning skador som inte går att återställa kan uppstå vid genomförandet av den laggivna åtgärden. Denna typ av ingrepp kan beskrivas som att genomförandeåtgärderna är av sådant ingripande slag att verkställbarheten inte kan återgå eller som att ett överklagbart beslut på ett irreparabelt sätt verkställs.³

Vi menar att begreppet *oåterkalleliga skador* på ett adekvat sätt beskriver förhållandet att det är fråga om skador som inte går att återställa. Sådana skador på natur- och kulturvärden kan uppstå genom att en berghåll med höga naturvärden sprängs bort, att vegetation med höga naturvärden tas ner eller att en värdefull kulturbyggnad rivs. Det oåterkalleliga ligger i att det exempelvis inte går att återplantera en gammal ek som fälls eller återställa ett berg med höga naturvärden som sprängs. Som vi redogjort för i avsnitt 4.10 ligger det i sakens

¹ Se Naturvårdsverket: "Samråd vid ändring av naturmiljön", 23 november 2018, Tillgänglig: www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Samrad-vid-andring-av-naturmiljon/ (hämtad 2018-11-20).

² Se Riksantikvarieämbetet, "Definition kulturarv och kulturmiljö", 1 mars 2018, Tillgänglig: www.raa.se/kulturarv/definition-av-kulturarv-och-kulturmiljo/ (hämtad 2018-11-20).

³ Jfr prop. 2016/17:180, s. 215 och JO 2011/12, s. 16.

natur att byggnadsnämnden inte fullt ut kan få sådana skador återställda genom ett rättelseföreläggande, om byggherren har påbörjat en lovgiven åtgärd innan lovbeslutet har fått laga kraft.

En annan aspekt som bör beaktas vid bedömningen av oåterkalleliga skador, är den kumulativa effekten som uppstår genom summan av många åtgärder. I fråga om naturvärden kan det vidare vara så att sådana värden i praktiken kan återställas, på så sätt att de ”läks” eller kompenseras, men att detta försvåras av faktorer som tillgång till eller rådighet över mark, tidsaspekten och osäkerheter kring läkande åtgärders effektivitet. Naturvärden är även oftast förknippade med en ekologisk funktion – funktioner som kan återskapas lättare eller svårare eller inte alls. När det däremot gäller kulturvärden innebär oftast ett återskapande av exempelvis en skadad byggnad, inte att kulturvärdet återskapas. Sammantaget påverkar dessa förhållanden möjligheterna för byggnadsnämnden att begära rättelse av en vidtagen åtgärd.

Skador som en tillåten konsekvens vid genomförandet av åtgärder

När en åtgärd som kräver bygglov vidtas kan skador på natur- och kulturvärden orsakas av markförberedande åtgärder som ingår i bygglovet, exempelvis schaktning och fyllning. Vidare kan exempelvis en tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad innebära att en befintlig byggnads kulturhistoriska värden skadas. I fråga om rivningslovet är det direkta syftet med en sådan åtgärd att byggnaden eller byggnadsdelen ska förstöras, även om den är kulturhistoriskt värdefull. När det slutligen gäller marklovet så kan sådana åtgärder som att spränga berg, såga ner träd eller ta bort värdefull vegetation leda till oåterkalleliga skador på naturvärden. Sådana skador som uppstår vid genomförandet av lovgivna åtgärder som en konsekvens av att kommunen har gjort en felaktig bedömning i ett lovbeslut om vilka skador som kan tålas, kommer vi fortsättningsvis att kalla för *otillåtna* skador. I de allra flesta fall är emellertid skador en tillåten konsekvens vid genomförandet av åtgärder.

5.2 Skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av lov

Det finns en rad markanvändningsåtgärder som kräver tillstånd enligt såväl plan- och bygglagstiftningen som enligt andra lagar. I dessa fall innebär varken en detaljplan eller ett givet bygglov ett slutligt besked från samhällets sida, utan åtgärden kan inte påbörjas förrän andra tillstånd har inhämtats. Vi kommer att redogöra för dessa andra lagar och skyddet för natur- och kulturvärden i avsnitt 5.5. I det här avsnittet ska vi emellertid behandla det materiella skydd som finns i PBL för natur- och kulturvärden.

5.2.1 Bestämmelserna i 2 och 8 kap. PBL

Av portalparagrafen till PBL framgår att syftet med lagen bland annat är att främja en långsiktigt hållbar samhällsutveckling ur ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv och med hänsyn till den enskilda människans frihet. De krav som lagstiftaren satt upp för att detta syfte ska nås finns främst i 2 och 8 kap. PBL. Förhållandet mellan dessa regler kan något förenklat sägas vara att kraven enligt 8 kap. blir tillämpliga när prövningen enligt 2 kap. är avklarad. Har ett område enligt 2 kap. befunnits vara lämpligt för bebyggelse, avgörs därefter med stöd av 8 kap. hur de enskilda byggnadsverken ska placeras och utformas i detalj.

Bestämmelserna i 2 kap. är allmänt hållna och anger en mängd olika intressen som ska beaktas vid bl.a. planläggning och lovprövning. Bestämmelserna utgör ramen för det handlingsutrymme som kommunen har vid olika prövningar. Även bestämmelserna i 8 kap. är allmänt hållna, men preciseras i flera fall genom PBF och i Boverkets föreskrifter.

Ett tydligt exempel på samspelet mellan 2 och 8 kap. PBL utgörs av de bestämmelser som reglerar arkitektoniska och estetiska värden. Genom 2 kap. 6 § första stycket 1 PBL ställs krav på att byggnader m.m. ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. Dessa bestämmelser handlar alltså om estetiska krav i förhållande till omgivningen.⁴ Kravet

⁴ Se bl.a. MÖD dom den 19 april 2018 i mål nr P 7633-17.

på god form-, färg- och materialverkan i 8 kap. 1 § 2 PBL handlar om vilka estetiska krav som ska ställas på en byggnad i sig. Kravet tar enbart sikte på byggnaden som sådan – dess egenvärde.⁵

I det följande redogör vi mer ingående för de allmänna intressen i 2 kap. och de bestämmelser i 8 kap. PBL som har betydelse för skyddet av natur- och kulturvärden.

Hushållningsbestämmelsen i PBL

Enligt den s.k. hushållningsbestämmelsen ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 § PBL). Med beskaffenhet avses både markens känslighet för påverkan, områdets kulturella förutsättningar, terrängens utseende, grundförhållanden och andra liknande förhållanden. Vidare ska företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Natur- och kulturvärden utgör alltså en del av områdets beskaffenhet. Därigenom ska dessa värden enligt bestämmelsen beaktas vid bedömningen av för vilket ändamål ett visst område ska användas.⁶

Kravet på lämplighet preciseras genom att paragrafen även anger att de s.k. hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked.

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken

Bakgrunden till hushållningsbestämmelserna i miljöbalken är den riksplanering som började på 1960-talet. Riksplaneringen avsåg att ge ledning för de besvärliga avvägningarna mellan olika intressen vid konkurrens om väsentliga naturresurser. Planeringen har kommit till uttryck inte bara i geografiska riktlinjer utan också i vissa allmänna principer (se 3 och 4 kap. miljöbalken). De syftar till en mer allsidig prövning, där de långsiktiga följderna av en verksamhet, sociala hänsyn och ekologiska synpunkter ska spela en större roll i förhållande

⁵ Se prop. 1997/98:117, s. 55, prop. 2009/10:170, Del 1, s. 460, prop. 1997/98:117, s. 20 och SOU 2015:88, s. 231.

⁶ Jfr prop. 1985/86:1, s. 470.

till de mer kortsiktiga ekonomiska intressena. Genom att de inarbetats i miljöbalken har man velat betona miljö- och hushållningsfrågornas särskilda betydelse i planeringen.

Bland annat ska mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som är av betydelse med hänsyn till natur- och kulturvärden eller friluftslivet *så långt möjligt* skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Områden av riksintresse *ska* skyddas mot sådana åtgärder som påtagligt kan skada dem, utan reservationer för vad som anses möjligt (se 3 kap. 6 § miljöbalken). Bevarandevärdet inom ett område av betydelse för naturvärden kan ligga i t.ex. ett rikt fågelliv, en ovanlig flora eller en kombination av egenskaper som gör området värdefullt för förståelsen av naturen.⁷ För kulturmiljövårdens del kan värdet finnas i ett område som har en äldre bebyggelse eller utgörs av ett odlingslandskap med kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket eller inrymmer fornlämningar eller andra lämningar av äldre bosättningar.⁸

Av betydelse för skyddet av naturvärden är vidare miljöbalkens bestämmelser om stora opåverkade områden (3 kap. 2 §) respektive områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt (3 kap. 3 §). De förra ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan påverka områdenas karaktär, medan de senare så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Det finns även bestämmelser som avser att skydda jord- och skogsbruk (3 kap. 4 §).

I miljöbalken finns vidare bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa särskilt utpekade områden. De geografiska områden som räknas upp i 4 kap. 2–8 §§ är i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får inom dessa områden komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som bl.a. inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden (4 kap. 1 § miljöbalken).

Bestämmelserna får sin främsta betydelse vid översiktsplaneringen samt vid detaljplaneläggning och områdesbestämmelser. Men de ger även utgångspunkter för lokaliseringsprövningen vid prövningen av ansökningar om bygglov och förhandsbesked utanför detaljplane- lagda områden.

⁷ Se prop. 1985/86:3, s. 164, prop. 1994/95:230, s. 79 f. och prop. 1997/98, Del 2, s. 33.

⁸ I MÖD 2017:20 fann Mark- och miljööverdomstolen att en planerad vindkraftspark påtagligt skulle skada världsarvet och riksintresset Fågelsjö finnmarksby, varför miljöprövningsdelegationens förbud mot vindkraftverk, ledningar och vägar i den delen fastställdes.

Natur- och kulturvärden i den byggda miljön och i landskapet

Planläggning enligt PBL ska bl.a. främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse och grönområden, en från social synpunkt god livsmiljö och en långsiktigt god hushållning med mark och vatten samt goda miljöförhållanden i övrigt (2 kap. 3 §). Planläggning ska ske med hänsyn till bl.a. natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter. Hänsyn ska även tas till sådana intressen i andra PBL-ärenden. Regeln är i allmänhet svår att tillämpa i det konkreta fallet, men ger en ram för kommunens arbete med att utforma den byggda miljön.

I förarbetena nämns bl.a. att tätorternas grönområden ofta är bärare av såväl natur- som kulturvärden, dels kulturmiljön i ett mer allmänt perspektiv. Med grönområden i och i anslutning till tätorter avses all mark som inte är bebyggd eller hårdgjord, dvs. exempelvis skogs- och andra naturområden, parker, alléer, trädgårdar, gårdar till flerbostadshus, kyrkogårdar och vägimpediment. I fråga om kulturmiljövården kan den sägas representera intresset av att de kvaliteter som finns i den byggda miljön ska beaktas, när förändringar är aktuella i ett samhälle som hela tiden ställs inför avgörandet om den befintliga bebyggelsen ska bevaras, ändras eller ersättas. Bevarandointresset omfattar värden och förvaltningen av det gemensamma kulturarvet, där kulturvärdena ses som en viktig resurs för människors välbefinnande som ger historisk identitet och djup.⁹

Anpassningskravet

Byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden samt till natur- och kulturvärdena på platsen (2 kap. 6 § första stycket 1 PBL). Kravet gäller även i bygglovsärenden, men det anses ligga i sakens natur att kommunens ståndpunkt i ett sådant ärende får en större tyngd, om detta har kommit till uttryck i en antagen plan eller i ett s.k. bevarandeprogram.¹⁰

⁹ Se prop. 1994/95:230, s. 34–38.

¹⁰ Se RÅ 1992 ref. 59 och RÅ 1993 ref. 59 (I och II).

Förvanskningsförbudet

Förutom anpassningskravet i 2 kap. 6 § PBL finns ett särskilt skydd mot förvanskning av enskilda byggnader som representerar större värden från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Skyddet gäller även mot förvanskning av bygglovspliktiga anläggningar, tomter, allmänna platser och bebyggelseområden, som är skyddsvärda på motsvarande sätt som gäller för byggnader (8 kap. 13 § PBL). Att kommunen i en detaljplan kan bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser eller att sådana särskilt värdefulla byggnader inte får rivas framgår av 4 kap. 16 § 2 och 3 PBL. Att sådana planbestämmelser i vissa fall ger fastighetsägaren rätt till ersättning framgår av 14 kap. 7 och 10 §§ PBL. Förbudet kan emellertid återopas i det enskilda bygglovsärendet och något krav på att det ska ha kommit till uttryck i detaljplan eller områdesbestämmelser finns alltså inte. Där emot är det lämpligt att kommunen i förväg tar ställning till bevarandefrågorna och att detta kommer till uttryck i bestämmelser i detaljplaner eller på annat sätt.¹¹

Varsamhetskravet

Vid planläggning och i andra ärenden ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska dessutom göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § tredje stycket PBL). Därutöver ska ändring respektive flyttning av en byggnad utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17 § PBL). Detsamma ska även tillämpas i fråga om lovpliktiga anläggningar (8 kap. 18 § PBL).

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § PBL tar sikte på inte bara de ur bevarandesynpunkt särskilt kvalificerade bebyggelsemiljöerna utan även bebyggelse med helt ordinära värden.¹² Motsvarande varsamhetskrav för enskilda byggnader finns i 8 kap. 17 § PBL. Medan förvanskningsförbudet tar sikte på byggnader m.m. som är särskild värdefulla från

¹¹ Se prop. 1985/86:1, s. 242.

¹² Se bl.a. MÖD dom den 22 juli 2015 i mål nr P 10611-14.

historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt tar alltså varsamhetskravet sikte på alla byggnader och bebyggelseområden.¹³

I en detaljplan får kommunen bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet (4 kap. 16 § 2 PBL). Till skillnad från bestämmelser i en detaljplan som innebär skydd mot förvanskning och rivning ger varsamhetsbestämmelser ingen rätt till ersättning.

Miljökvalitetsnormer

Regeringen får meddela föreskrifter för vissa geografiska områden eller för hela landet om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Sådana föreskrifter benämns miljökvalitetsnormer. I vissa fall kan rätten att besluta om föreskrifterna delegeras (5 kap. 1 § miljöbalken). Miljökvalitetsnormer kan alltså utfärdas för avgränsade områden, t.ex. ett starkt trafikerat område i en storstad eller en havsvik i en jordbruksbygd. Det är också möjligt att utfärda miljökvalitetsnormer generellt för vissa typer av områden, exempelvis biotop.¹⁴

Miljökvalitetsnormer kan reglera olika typer av miljö kvalitet som förekomsten av kemiska produkter (tungmetaller, kväve, syre m.m.) eller biotekniska organismer, buller, strålning eller liknande störningar, liksom vattenstånd eller vattenflöden.

Vidare finns det olika typer av miljökvalitetsnormer. Den starkaste formen är s.k. gränsvärden. Utöver gränsvärden finns andra miljö kvalitetsnormer, som målsättningsvärden och riktvärden (jfr 5 kap. 2 § miljöbalken). Miljökvalitetsnormer kan i vissa fall utgöra ett skydd för naturvärden, exempelvis för akvatiska värden i ytvatten (jfr förordningen [2004:660] om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön).

Vid planläggning och även vid prövning av bygglov, inom områden som inte omfattas av en detaljplan, ska miljökvalitetsnormer följas (2 kap. 10 § PBL). En kommun kan inte anta en detaljplan som medger att industrier får byggas eller att trafik släpps fram om detta, tillsammans med annat som påverkar området, kan leda till att ett

¹³ Se bl.a. MÖD dom den 6 november 2018 i mål nr P 1874-18 och MÖD dom den 6 november i mål nr P 10047-17.

¹⁴ Se prop. 1997/98:45, Del 2, s. 42.

gränsvärde överskrids (eller underskrids om värdet exempelvis anger lägsta tillåtna syrehalt i vatten). Eftersom räckvidden i detaljplaner och områdesbestämmelser är begränsade till att reglera bebyggelse i sig eller markanvändning relaterad till bebyggelse, så är det främst hälso-relaterade miljökvalitetsnormer som får betydelse.

Andra bestämmelser i PBL

Det finns ytterligare bestämmelser i PBL som har betydelse för skyddet av natur- och kulturvärden. De gäller exempelvis kravet att obebyggda tomter som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen och att tomten ska ordnas så att naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara (8 kap. 9 § PBL). Kravet ska i skäligen utsträckning tillämpas också på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader (8 kap. 12 § PBL). Vidare kan nämnas att vissa krav på byggnadsverks utformning och deras tekniska egenskaper i vissa avseenden får modifieras med hänsyn till varsamhetskravet och förvanskningförbudet (8 kap. 1, 4 och 7 §§ PBL).

5.3 Skyddet beror på kommunens avvägningar

Bedömning: PBL-systemet innebär att natur- och kulturvärden ska vägas mot andra allmänna och enskilda intressen. Det betyder att vid prövningen av lov så kan natur- och kulturvärden i vissa fall få stå tillbaka till förmån för andra angelägna intressen.

Enligt våra direktiv ska den reglering av verkställbarhet av beslut om lov som vi föreslår innebära att ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden uppnås. Ett sådant skydd beror givetvis på hur regleringen är utformad i samtliga led av byggprocessen. Mot den bakgrunden anser vi att det finns anledning att redogöra för hur kommunens handlingsutrymme ser ut vid planläggning och vid prövningen av lov samt hur detta påverkar skyddet för natur- och kulturvärden. Redogörelsen är samtidigt avsedd att ge en bakgrund inför nästa avsnitt, där vi behandlar frågan om i vilken utsträckning klagorätten kan bidra till att skydda natur- och kulturvärden.

5.3.1 Prövningen i detaljplan

Bedömning: Kommunen har stor möjlighet att själv avgöra vilket intresse som ska väga tyngst vid detaljplaneläggning.

PBL-systemets huvudprincip är att det är kommunerna som har uppgiften att göra de slutliga avvägningarna när det gäller samhällets intressen. Den ledande tanken bakom plan- och bygglagstiftningen kan alltså sägas vara att i princip all markanvändning bör kontrolleras av kommunerna och staten (jfr 1 kap. 2 § PBL). Det är deras myndigheter som avgör var och hur marken ska bebyggas eller annars användas.¹⁵

För att det ska vara möjligt att lämna lov för en åtgärd vilken ska genomföras utanför detaljplanelagt område är det en förutsättning att åtgärden i fråga inte behöver föregås av planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §§ PBL (9 kap. 31 § 2 PBL, jfr dock 9 kap. 31 a § PBL). Detta brukar kallas *detaljplanekravet*. Det handlar framför allt om att en detaljplan behövs vid större byggprojekt, omvandling eller bevarande av bebyggelseområden (4 kap. 2 § PBL). Det kan även behövas detaljplan för vissa enskilda byggnader som får stor inverkan på omgivningen eller ska förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Vid detaljplanering är det meningen att medborgarinflytande och samråd ska spela en stor roll. Här är det enskilda personer, särskilt markägare och andra som bor inom eller i direkt anslutning till det aktuella området som har det främsta intresset av ett planförslag, men dessutom ska sammanslutningar och enskilda i övrigt få tillfälle att komma med synpunkter.¹⁶

Detaljplanen kan sägas ha två huvudsyften. Det ena är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse. Det andra är att mera varaktigt reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningar för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. I båda fallen handlar det om att för varje fastighet precisera rättigheter och skyldigheter för att i miljöhänseende uppnå en god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling.

¹⁵ Se prop. 2006/07:122, s. 62 och MÖD 2013:47.

¹⁶ Se bl.a. MÖD 2018:7.

Vid utformning av detaljplaner ska kommunen ta hänsyn till de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL (jfr avsnitt 5.1) och, i förekommande fall, till enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). När en detaljplan antas ska dessa bestämmelser så att säga omsättas i praktiken och preciseras så att planen ger besked om vilken mark som är lämpad för bebyggelse och hur bebyggelsen ska placeras och utformas. Planen ger alltså den enskilde markägaren bindande förutsättningar för kommande byggprojekt inom planområdet, med andra ord en *byggrätt*.¹⁷

Många av bestämmelserna i 2 kap. PBL är allmänt hållna och ger kommunen en stor handlingsfrihet att i samband med planläggningen göra avvägningar mellan olika intressen. Andra bestämmelser är mer precist utformade eller fylls ut av föreskrifter, exempelvis bestämmelserna om omgivningsbuller (2 kap. 6 a § PBL) och miljökvalitetsnormer (2 kap. 10 § PBL), vilket begränsar kommunens handlingsutrymme.

Kommunens inflytande när det gäller hur mark och vatten ska användas beror även på en begränsning i PBL, som innebär att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som klart framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § första stycket PBL). Det som avgör överprövningens omfattning är utformningen av de bestämmelser som det överklagade beslutet grundas på och på vilket sätt den enskilde har valt att utforma sitt överklagande. Om kommunens beslut ryms inom den handlingsfrihet som bestämmelserna medger kommer de avvägningar som en kommun gjort mellan olika samhällsintressen enligt 2 kap. inte bli föremål för överprövning. I de fall de bestämmelser som åberopas till stöd för ett överklagande reglerar allmänna intressen, men innebär att det kommunala handlingsutrymmet är mer begränsat, t.ex. bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och riksintressen, kommer utrymmet för en överprövning att vara större.¹⁸

PBL ger alltså kommunen ett stort handlingsutrymme när det gäller vilka allmänna och enskilda intressen som bör prioriteras i en viss planeringssituation. I ett fall kan kommunen välja att prioritera

¹⁷ Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zeteo], den inledande kommentaren till 4 kap. PBL.

¹⁸ Se prop. 2009/10:215, s. 236 och MÖD 2013:47.

natur- och kulturvärdena, medan dessa värden i ett annat fall kan få stå tillbaka till förmån för exploateringsintresset.

Det kommunala handlingsutrymmet är emellertid begränsat i ett viktigt avseende, eftersom länsstyrelsen utövar tillsyn över kommunens planläggning. Tillsynen innebär att länsstyrelsen på eget initiativ ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära bl.a. att ett riksintresse inte tillgodoses, en miljökvalitetsnorm inte följs eller att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (de s.k. ingripandegrunderna, jfr 11 kap. 10 § andra stycket PBL). Därigenom har länsstyrelsen tillsyn över att flera väsentliga natur- och kulturvärden inte påverkas på ett otillåtet, negativt sätt genom kommunens planläggning.

5.3.2 Prövningen av bygglov

Bedömning: Skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av bygglov beror i hög grad på om kommunen har valt att planlägga det område som berörs av åtgärden eller inte.

Vid prövningen av bygglov beror, som tidigare nämnts i avsnitt 3.1.2, prövningens omfattning på om den sökta åtgärden ska vidtas inom eller utanför detaljplan (9 kap. 30 och 31 §§ PBL). Ju noggrannare området är planerat, desto mindre utrymme har byggnadsnämnden för fritt tyckande: inom detaljplan är handlingsutrymmet oftast klarlagt, de kan också vara det där områdesbestämmelser gäller, medan i andra fall ger översiktsplan och miljöbalkens hushållningsbestämmelser vägledning men utan att direkt ge svar på om bygglov kan ges. Till skillnad från vid planläggning så är det alltså byggnadsnämnden ensam som bevakar de allmänna intressena vid lovprövning.¹⁹

Den prövning som sker genom en detaljplan innebär att merparten av de allmänna intressena i 2 kap. PBL har prövats med bindande verkan. Vilken markanvändning som kan tillåtas på en viss plats är vanligtvis bestämd och det som återstår att pröva handlar huvudsakligen om hur byggnaden ska utformas och placeras i detalj på tomten. Byggnadsnämndens utrymme för att i detta skede ta hänsyn

¹⁹ Se Bertil Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, 11 uppl., Uppsala: 2015, s. 61.

till natur- och kulturvärden, om dessa inte skyddas redan genom det som har bestämts i detaljplanen, är således begränsat. Byggnadsnämndens beslut får inte heller överklagas i den del det gäller frågor som redan är avgjorda genom detaljplanen (13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).

I ett område som inte omfattas av detaljplan är situationen annorlunda. Åtgärder som ska vidtas utanför detaljplan, prövas utifrån hela 2 kap. Vid den prövningen är det byggnadsnämnden som ska väga de allmänna intressena mot den enskildes intresse av att få bygga. Samtidigt har byggnadsnämnden inte samma handlingsutrymme vid avvägningen mellan olika intressen som kommunen har när det gäller detaljplaner. Om en granne överklagar beslutet och gör gällande att nämnden inte tagit tillräcklig hänsyn till förekommande natur- och kulturvärden, kan överinstansen då göra en självständig bedömning av dessa värden – utan att vara bunden av de begränsningar som gäller vid överprövningen av en detaljplan.

Således är skyddet för natur- och kulturvärden vid prövning av bygglov utanför detaljplan både svagare och starkare än vid motsvarande prövning av bygglov inom detaljplan. Skyddet är svagare på grund av den mindre omfattande processen som inte omfattas av länsstyrelsens tillsyn. Samtidigt är skyddet starkare eftersom överinstansen har större möjligheter att göra en självständig bedömning av hur förekommande natur- och kulturvärden ska vägas mot exploateringsintresset.²⁰

Sammantaget så prövas de allmänna intressena mer ingående i detaljplanen än i bygglovet, vilket har att göra med planprocessens utformning. Skyddet för natur- och kulturvärden påverkas emellertid av att kommunen vid prövningen i detaljplan har ett större utrymme i avvägningen mellan olika intressen jämfört med vid prövningen av bygglov. Skyddet för natur- och kulturvärden vid bygglovsprövningen beror därför i hög grad på om kommunen har valt att planlägga det område som berörs av åtgärden eller inte.

²⁰ Här bortses från att regeringen eller länsstyrelsen för ett visst geografiskt område får, om det finns särskilda skäl, besluta att det som gäller för länsstyrelsens prövning av detaljplaner även ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked. Ett sådant beslut innebär att byggnadsnämnden blir skyldig att skicka beslut om lov eller förhandsbesked till länsstyrelsen för prövning (9 kap. 42 § PBL). Exempelvis har regeringen bestämt att alla beslut om lov eller förhandsbesked som avser verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett s.k. Natura 2000-område ska prövas av länsstyrelsen (jfr 18 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

5.3.3 Prövningen av rivningslov

Bedömning: Skyddet för kulturvärden i samband med rivning av en byggnad eller byggnadsdel beror framför allt på vilka ekonomiska förutsättningar den enskilda kommunen har för att säkerställa att byggnaden eller byggnadsdelen bevaras.

Det finns ingen skyldighet att bibehålla en värdefull byggnad utan ersättning

Av egendomsskyddet framgår att vars och ens egendom är tryggt genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, på sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet, har rätt till ersättning (jfr 2 kap. 15 § RF). Egendomsskyddet har betydelse när det gäller att förstå hur PBL:s regler om rivningslov är konstruerade. Det är i sin tur en förutsättning för att förstå vilka möjligheter som PBL ger när det gäller att skydda kulturvärden från oönskade rivningar.

Kulturvärden kan finnas knutna till bebyggelse, inte minst till äldre byggnadsbestånd. Samtidigt är det förenat med kostnader att underhålla äldre bebyggelse. Dessutom kan fastighetsägarens behov av bebyggelsen förändras över tid.

Det finns ingen generell skyldighet för den som innehar egendom att behålla denna över tid. När det gäller byggnadsverk finns visserligen ett krav på att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick så att dess utformning och vissa tekniska egenskaper i huvudsak bevaras (jfr 8 kap. 14 § PBL), men någon generell skyldighet att för all framtid bevara en byggnad som ägaren inte längre vill ha kvar, finns inte.

Utgångspunkten är att byggnadsnämnden ska ge rivningslov. Det gäller emellertid inte om byggnaden antingen omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller bör bevaras på grund av byggnadens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde (9 kap. 34 § PBL). Om detaljplanen eller områdesbestämmelser innehåller ett rivningsförbud eller om rivningslov vägras, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den

skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför (14 kap. 7 § PBL). Det är en följd av egendomsskyddet, eftersom rivningsförbudet respektive det vägrade rivningslovet medför en inskränkning i fastighetsägarens rätt att förfoga över sin egendom. Egendomsskyddet säkerställer således att fastighetsägaren kompenseras ekonomiskt om kommunen kräver att byggnaden ska bevaras.

Byggnadsnämnden har ingen skyldighet att vägra rivningslov

I materiellt hänseende har reglerna utformats så att kommunen har rätt att vägra rivning endast på vissa angivna grunder. Det mest effektiva sättet för en kommun som vill skydda en viss särskilt värdefull byggnad mot rivning, är att klargöra sina avsikter i en detaljplan eller genom områdesbestämmelser. Den rättsliga effekten av en plan med ett rivningsförbud blir att rivning inte kan medges för fastigheter som omfattas av förbudet (jfr 9 kap. 34 § 1 PBL). Endast om förbudet först upphävs kan alltså rivningslov lämnas. Byggnadsnämnden har däremot *möjlighet* att vägra ett rivningslov även om byggnaden inte omfattas av ett rivningsförbud i plan, förutsatt att den bör bevaras på grund av sitt kulturhistoriska eller miljömässiga värde (9 kap. 34 § 2 PBL). Motsatsvis finns det inte någon skyldighet för byggnadsnämnden att på nämnda grunder vägra ett sådant lov.

Det kan vara förenat med betydande kostnader för kommunen att vägra rivningslov. Därför ger reglerna om rivningslov bara ett begränsat skydd för de kulturvärden som kan gå förlorade i samband med rivning. Rivningsreglerna i PBL är emellertid enbart tänkta att fungera som ett kommunalt komplement till det statliga instrumentet byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. kulturmiljölagen (1988:950), förkortad KML.²¹

Möjligheten att skydda kulturvärden genom att förhindra rivning påverkas även genom lagstiftarens val att begränsa det generella kravet på rivningslov till detaljplanlagda områden. Kommunen kan emellertid genom områdesbestämmelser införa krav på rivningslov även för andra områden (9 kap. 10 § första stycket 2 PBL). Sammanfattningsvis så beror skyddet för kulturvärden i samband med rivning av en byggnad eller byggnadsdel på vilka ekonomiska förutsättningar den

²¹ Se prop. 1985/86:1, s. 288.

enskilda kommunen och byggnadsnämnden har för att säkerställa att byggnaden eller byggnadsdelen bevaras.

5.3.4 Prövningen av marklov

Bedömning: Riskerna för otillåtna skador på natur- och kulturvärden till följd av sådana åtgärder som prövas genom marklov bör vara små.

Marklov krävs för mera ingripande schaktnings- och fyllningsåtgärder inom detaljplan; ibland även för trädfällning, skogsavverkning och markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Marklov krävs även för sådana åtgärder utanför detaljplan, om kommunen har bestämt det genom områdesbestämmelser (se 9 kap. 11–13 §§ PBL).

Enligt vår uppfattning är det svårt att bedöma i vilken utsträckning som markloven medför otillåtna skador på natur- och kulturvärden, dvs. sådana skador som uppstår vid genomförandet av lovgivna åtgärder och som är en konsekvens av att kommunen har gjort en felaktig bedömning i ett lovbeslut om vilka skador som kan tålas. På grund av hur lovpplikten är utformad företas åtgärder som kräver marklov normalt endast inom områden med detaljplan. I de fall som ett marklov medför skador på natur- eller kulturvärden, är dessa skador ofta förutsedda genom detaljplanen. Det kan exempelvis handla om sprängning eller schaktning i syfte att terrassera tomter för att möjliggöra senare bebyggelse. I sådana fall kan kommunen ofta ha bedömt att skadorna är acceptabla, i förhållande till de mer värden som planen i övrigt för med sig. I de fall otillåtna skador uppstår, kan detta vara en konsekvens av en otillräcklig reglering i detaljplanen. Bestämmelserna är även utformade så att marklov vanligtvis kan vägras om byggnadsnämnden bedömer att den sökta åtgärden står i strid med bestämmelserna i 2 och 8 kap. PBL (jfr 9 kap. 35 § första stycket 5 PBL).

En fastighetsägare som vägras marklov kan i vissa fall ha rätt till ersättning av kommunen. Ersättningssituationerna inom detaljplan är emellertid begränsade till fall där marklov vägras för en åtgärd som förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse eller medför olägenheter för en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, kärnreaktorer m.m. (14 kap.

6 § PBL). Ersättningsskyldighet kan även uppstå till följd av skador som beror på att kommunen inför områdesbestämmelser som medför krav på schaktning, fyllning, trädplantering m.m. inom bebyggelse eller i anslutning till vissa statliga anläggningar. Jämfört med vad som gäller för rivningslov torde ersättningsreglerna därmed inte i sig medföra några egentliga svårigheter för byggnadsnämndens möjligheter att förhindra oönskade skador på natur- och kulturvärden.

I likhet med rivningsloven påverkas byggnadsnämndens möjlighet att skydda natur- och kulturvärden från skador av lagstiftarens val att begränsa det generella kravet på rivningslov till detaljplanlagda områden. Det gör att många ingrepp i naturmiljön som inbegriper sprängning och schaktning inte blir föremål för byggnadsnämndens prövning i ett lovärende. Däremot kan det komma att prövas enligt annan lagstiftning (se avsnitt 5.5).

Sammanfattningsvis torde riskerna för otillåtna skador på natur- och kulturvärden till följd av åtgärder som prövas genom markklov vara små. Däremot torde planenliga skador ofta uppstå framför allt på berg och vegetation m.m. eftersom sprängning, schaktning och liknande åtgärder i många fall utgör en del i genomförandet av en detaljplan.

5.4 Klagorätten som skydd för natur- och kulturvärden

Bedömning: Eftersom klagorättens syfte främst är att bevaka enskilda intressen, så utgör denna möjlighet ett begränsat skydd för i huvudsak allmänna intressen, som exempelvis natur- och kulturvärden.

5.4.1 Beslut om att anta en detaljplan och beslut om lov

Vilka som anses ha rätt att överklaga

Oavsett om det är ett beslut om att anta en detaljplan eller ett beslut om lov, så får beslutet överklagas av den som beslutet angår, om det har gått hen emot (jfr 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen). Grundtanken från lagstiftaren har genomgående varit att den krets

som har rätt att föra plan- och lovärenden vidare till överprövning bör vara väl avgränsad och att den innefattar långt ifrån alla enskilda och sammanslutningar som bör ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av planfrågorna. Enkelt uttryckt så är "samrådskretsen" vid planläggning större än "överklagandekretsen". En annan viktig utgångspunkt har vidare varit att denna krets avgränsas på huvudsakligen samma sätt i såväl planärenden som ärenden om bygglov och marklov. I rättspraxis har ingen principiell skillnad framträtt.²²

På frågan vilka som kan anses vara "berörda", har svaret i praxis allmänt sett varit att beslutet antingen ska påverka den enskildes rättsställning eller annars beröra ett sådant intresse hos den enskilde som på något sätt erkänts av rättsordningen.²³ Enligt fast praxis anses ett beslut om att anta en detaljplan angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta, medan ett beslut om lov anses beröra ägare till fastighet som direkt angränsar den fastighet som avses med lovet. Även om en gata eller väg skiljer klagandens fastighet från fastigheten eller från planområdets gräns brukar rätt att överklaga anses föreligga.²⁴ Därutöver anses beslutet angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m.²⁵

Begränsad prövning av allmänna intressen som åberopas av en enskild

Hur lagstiftningen ska utformas så att man behåller en tillfredsställande rättssäkerhet och samtidigt inte öppnar alltför vida möjligheter för den enskilde till överprövning av kommunala planbeslut, har diskuterats ända sedan tiden före tillkomsten av ÄPBL. Farhågan har varit att inflytandet över markanvändningsfrågor med enbart lokal räckvidd därigenom flyttas över från kommunen till domstolarna. Eftersom PBL bygger på principen om kommunalt självbestämmande

²² Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zeteo], kommentaren till 13 kap. 8 § PBL.

²³ Se bl.a. RÅ 1993 ref. 14 och MÖD dom den 14 oktober 2016 i mål nr P 8598-15.

²⁴ Jfr bl.a. MÖD dom den 17 december 2013 i mål nr P 8828-13 och MÖD dom den 6 november 2018 i mål nr P 10047-17.

²⁵ Se Högsta domstolens dom NJA 2017 s. 241.

men med möjlighet för länsstyrelsen att ingripa om de statliga intressena inte beaktats (jfr 11 kap. 10 § PBL) har ansetts att denna omständighet kan föranleda en väsentligt begränsad överprövning när en enskild åberopar sådana intressen.²⁶

Detta är bakgrunden till bestämmelsen i 13 kap. 17 § PBL, vars syfte är att begränsa överprövningen i ett ärende om detaljplan eller områdesbestämmelser i de fall där enskilda klagande för fram andra argument än sådana som direkt berör dem som sakägare. Överprövningen omfattar således i princip inte de intresseavvägningar som kommunen gjort inom det handlingsutrymme som bestämmelsen ger. Utrymmet för överprövning är dock större när bestämmelser aktualiseras som begränsar kommunens handlingsutrymme, t.ex. miljöbalkens bestämmelser om riksintressen och miljökvalitetsnormer. Vid en överprövning av kommunens beslut att anta en detaljplan bör beslutet upphävas endast om kommunen i sin bedömning har gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen, eller i de fall då kommunen har förfarit felaktigt vid handläggningen av planärendet. Prövningen i ett ärende om en överklagad detaljplan avser därför i allt väsentligt frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende, dvs. frågor som rör de klagandes enskilda intressen. I fall där det motstående intresset bedöms vara uteslutande ett allmänt intresse av enbart kommunal räckvidd, där alltså inga riksintressen står på spel och där invändningarna inte hämtar sin grund i något enskilt intresse, brukar normalt sett de enskildas synpunkter inte väga tyngre än ett allmänt intresse av t.ex. bostadsbebyggelse.²⁷

5.4.2 Särskilt om beslut om rivningslov

När det gäller rivningslov har i praxis klagerätten tolkats ännu snävare. I ett fall där rivningslov beviljats ansåg Regeringsrätten att en granne inte hade rätt att överklaga. Grannen hade då åberopat byggnadens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värde. Domstolen framhöll bland annat att enligt förarbetena syftar reglerna om rivningslov till att de ska fungera som komplement till

²⁶ Se Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen m.m. [7 december 2017, Zetee], kommentaren till 13 kap. 17 § PBL.

²⁷ Se bl.a. MÖD 2013:47 och prop. 2009/10:215, s. 86 ff. och 235 f.

byggnadsminnesförklaring enligt lagen om kulturminnen²⁸ och ge kommunerna vidgade möjligheter att bevara bebyggelse. Det är således kommunen som vid lovgivning bevakar de allmänna intressena. Varken i PBL eller dess förarbeten finns något uttalat skyddssyfte som skulle kunna ge grannar eller medborgare överklaganderätt i fall som detta.²⁹

5.4.3 Särskilt om Århuskonventionen

I PBL finns bestämmelser om klagorätt som syftar till att skydda allmänna intressen. Sverige är sedan 2005 part till Århuskonventionen³⁰, som även Europeiska unionen anslutit sig till. Århuskonventionen föreskriver en skyldighet för fördragsslutande part att garantera allmänheten rätt att få bl.a. tillgång till rättslig prövning rörande miljöfrågor. Med allmänhet avses både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer (artikel 2.4). Parterna till konventionen ska enligt artikel 9.3 se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har möjlighet att bl.a. överklaga beslut av myndigheter som kan strida mot miljölagstiftningen. Det är inte helt klart vad som avses med den nationella miljölagstiftningen.³¹

För att leva upp till kraven i Århuskonventionen infördes 2008 bestämmelser i PBL om klagorätt för miljöorganisationer. Rätten för miljöorganisationerna att överklaga begränsades till beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som kan antas få en betydande miljöpåverkan (13 kap. 12 § jämförd med 4 kap. 34 § PBL). Genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 2009 utvidgades miljöorganisationernas överklaganderätt till att överklaga beslut av kommunen att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan (se 13 kap. 13 § PBL).³²

Som redan nämnts så är det inte helt klart vad som avses med den nationella miljölagstiftningen i artikel 9.3 i Århuskonventionen. I Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2018 ref. 10 (II), som gällde tillstånd till bl.a. nybyggnation enligt kulturmiljölagen, hade

²⁸ Numera kulturmiljölagen (1988:950).

²⁹ Se RÅ 1993 ref. 14.

³⁰ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor,

³¹ Se Aarhus Convention An Implementation Guide, s. 207.

³² Se prop. 2006/07:122, s. 61 och prop. 2009/10:184, s. 69.

kammarrättens dom överklagats av en förening med ändamål att tillvarata miljöskyddsintressen. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att det överklagade avgörandet, utgjorde ett sådant beslut som är relaterat till miljön och som omfattas av Århuskonventionen.

I Mark- och miljööverdomstolens beslut den 22 november 2018 i mål nr P 2921-18, hade en förening med ändamål att tillvarata miljöskyddsintressen klagat på ett beslut om bygglov för nybyggnad av enbostadshus. Den aktuella fastigheten omfattades inte av någon detaljplan. Vidare låg den inom riksintresse för naturvård och kulturmiljövård och i närheten av två naturreservat. I den kommunala översiktsplanen hade området där fastigheten låg pekats ut som ekologiskt särskilt känsligt med särskilt höga värden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård. Mark- och miljööverdomstolen bedömde därför att det aktuella beslutet om bygglov är ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i den s.k. Århuskonventionen.³³

5.4.4 Syftet med klagorätten

Visserligen får den som har klagorätt även åberopa allmänna intressen, som exempelvis natur- och kulturvärden.³⁴ Dessutom kan sådana värden i vissa fall även utgöra ett enskilt intresse.³⁵ Mot bakgrund av hur reglerna om vilka som har rätt att överklaga är utformade när det gäller plan- och lovärenden, framgår emellertid att det huvudsakliga syftet med denna rätt är att bevaka enskilda intressen. I stället skyddas allmänna intressen i huvudsak av kommunen och länsstyrelsen vid planläggning och av byggnadsnämnden ensam vid lovprövning.³⁶

³³ Mark- och miljööverdomstolen har i beslutet lämnat s.k. ventil, vilket innebär att beslutet kan överklagas till Högsta domstolen. Överklagandetiden går ut den 13 december 2018.

³⁴ Se RÅ 1993 ref. 97 och RÅ 1994 ref. 39.

³⁵ Se regeringens beslut den 2 juni 2005 (M 2003/1366/F/P).

³⁶ Se bl.a. prop. 1985/86:1, s. 168, RÅ 1993 ref. 97, RÅ 1994 ref. 39 och regeringens beslut den 2 juni 2005 (M 2003/1366/F/P).

5.5 Skyddet för natur- och kulturvärden i andra författningar

5.5.1 Förhållandet mellan PBL och annan lagstiftning

Natur- och kulturvärden skyddas inte enbart av bestämmelserna i PBL, utan i många fall också av föreskrifter i annan speciallagstiftning. Sådana föreskrifter gäller som huvudregel parallellt med PBL (se exempelvis 2 kap. 2 § PBL och 1 kap. 3 § första stycket miljöbalken).³⁷ Det innebär i sin tur att en PBL-prövning inte innebär ett slutligt ställningstagande från samhällets sida om tillåtligheten av den planerade åtgärden.³⁸ Även om ett lovbeslut skulle få verkställas direkt, utan hinder av att det fått laga kraft, kommer den lovgivna åtgärden inte att kunna påbörjas innan sökanden har inhämtat andra nödvändiga tillstånd.³⁹ Det står sökanden fritt att själv välja i vilken turordning hen väljer att inhämta respektive tillstånd.⁴⁰ Skyddet för natur- och kulturvärden är med andra ord inte enbart beroende av hur, och om, åtgärden regleras i PBL, utan oftare av vilket skydd som den aktuella platsen har enligt andra föreskrifter.

En åtgärd som prövas enligt annan speciallagstiftning än PBL ska däremot i många fall följa bestämmelserna i den detaljplan som gäller för området ifråga.⁴¹ De överväganden som gjorts i planen om bl.a. hänsyn till natur- och kulturvärden blir därmed indirekt bindande vid tillståndsprövning enligt andra speciallagar än PBL och då ofta hos andra myndigheter än de kommunala.⁴² Genom planen kommer då avvägningen mellan natur- och kulturvärden och intresset av att ta ett visst område i anspråk på det sätt som avses med planen att vara slutligt prövad.

³⁷ Se prop. 1985/86:1, s. 107 ff., 1985/86:90, s.90 ff., 1997/98:45, Del 1, s. 190 ff., 1997/98:90, s. 146 ff. och 157, 2009/10:170, Del 1, s. 168 f. och 364–366 samt SOU 1997:32, s. 229 ff.

³⁸ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 364 och prop. 1997/98:90, s. 149 och 157.

³⁹ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 363.

⁴⁰ MÖD dom den 7 juli 2011 i mål nr M 9796-10 och prop. 1985/86:1, s. 452 ff.

⁴¹ Se bl.a. 2 kap. 6 § tredje stycket och 7 kap. 8 § miljöbalken, 14 § väglagen (1971:948), 1 kap. 1 och 5 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och 4 kap. 6 § minerallagen (1991:45) samt prop. 1985/86:1 s. 450.

⁴² Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 363 f.

Samordningen i PBL

I PBL anges att prövningen av beslut som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske (2 kap. 11 § PBL).

När det gäller detaljplanläggning finns det bestämmelser i PBL om ett samordnat planförfarande för åtgärder som ska prövas parallellt enligt PBL och viss annan lagstiftning (5 kap. 7 a § PBL). Det gäller detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och som enbart gäller en verksamhet som omfattas av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet och som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, *eller* en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

I fråga om lov så ska byggnadsnämnden upplysa sökanden om en ansökan för en åtgärd även kräver tillstånd från eller anmälan till någon annan myndighet (9 kap. 23 § PBL). Motsvarande upplysning ska även finnas i lovbeslutet (9 kap. 40 § PBL) respektive i startbeskedet (10 kap. 24 § 5 PBL). Det är emellertid den sökande som ansvarar för att hen har nödvändiga tillstånd enligt annan lagstiftning.

Rättsutvecklingen går mot en allt större integration

Miljörättsliga aspekter kan också få indirekt betydelse för prövningen av ärenden enligt PBL.⁴³ Genom rättspraxis har det under de senaste åren skett en allt större sådan integration mellan plan- och bygg- respektive miljölagstiftningen.

I Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2013:29 fastställdes exempelvis byggnadsnämndens beslut att neka förhandsbesked för uppförande av fritidshus på en plats om omfattades av miljöbalkens bestämmelser om strandskydd. MÖD motiverade avgörandet med att uppförande av ett fritidshus på den aktuella platsen inte skulle vara förenligt med dåvarande 2 kap. 1 § ÄPBL (nuvarande 2 kap. 2 § PBL) eftersom det, på grund av strandskyddet, inte skulle innebära en lämplig markanvändning. I domskälen uttalar MÖD

⁴³ Se prop. 1985/86:1, s. 454.

vidare att den omständigheten att marken för den sökta åtgärden i fråga ligger inom strandskyddat område i vissa fall kan utgöra en omständighet som kan beaktas vid prövningen enligt PBL.⁴⁴

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 oktober 2017 i mål nr P 2285-17 fick miljöbalkens bestämmelser om biotopskydd en avgörande betydelse för domstolens beslut att upphäva en detaljplan vars genomförande förutsatte en dispens från nyssnämnda bestämmelser.

5.5.2 Natur och landskap

Miljöbalken innehåller ett antal bestämmelser vars syfte är att skydda områden med höga natur- och kulturvärden. Två betydelsefulla former av skydd för sådana värden som redan har behandlats i avsnitt 5.2.1 är hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. Emellertid finns det flera andra bestämmelser med detta syfte, av vilka vi ska redogöra för de viktigaste.

Områdesskydd

De områdesskydd som finns i 7 kap. miljöbalken är nationalpark, naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde, strandskyddsområde, miljöskyddsområde, vattenskyddsområde samt särskilt skyddsområde och särskilt bevarandeområde⁴⁵. Samtliga syftar till att skydda naturvärden, men miljöskydds- och vattenskyddsområde kan även inrättas för att skydda människors hälsa. Typiskt för ett områdesskydd är att det reglerar vad som är otillåtet inom det geografiska område som det aktuella skyddet omfattar och att det krävs någon form av dispens eller tillstånd för att utföra åtgärder som kan innebära en påverkan på de värden som omfattas av skyddet. Ett visst geografiskt område kan samtidigt omfattas av flera olika typer av områdesskydd. Nedan redogör vi för bestämmelserna om biotop- respektive strandskydd.

⁴⁴ Den princip som avgörandet ger uttryck för har sedermera bekräftats i MÖD dom den 24 maj 2017 i mål nr P 6291-16, MÖD dom den 2 juni 2017 i mål nr P 8418-16 och MÖD dom den 9 oktober 2017 i mål nr P 4273-17.

⁴⁵ Vanligtvis benämnt Natura 2000-område.

Biotopskydd

Skyddet omfattar två olika typer: dels ett allmänt biotopskydd som omfattar sju olika biotoptyper oavsett var i landet de förekommer (7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken och 5 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., förkortad FOM, samt bilaga 1 till förordningen), dels biotopskyddsområden som kan omfatta ett antal ytterligare biotoptyper på land och i vatten. Beslut om sådana biotopskyddsområden fattas av länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen (7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken). Beslutet gäller för det geografiska område som pekas ut i det enskilda beslutet (7–7 a §§ samt bilaga 2 och 3 till förordningen).

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet (7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken). En fråga om dispens från det allmänna biotopskyddet prövas av länsstyrelsen (7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken och 5 § andra stycket FOM) och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet (7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken).

Strandskydd

Syftena med strandskyddet är dubbla. Dels syftar det till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken). Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde) (7 kap. 14 § första stycket miljöbalken).

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, både ut i vatten och upp på land (7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken). Som mest kan ett strandskyddsområde således ha en utbredning på totalt 600 meter mätt vinkelrätt i förhållande till strandlinjen.

Inom strandskyddsområde råder fyra olika förbud, bl.a. mot uppförande av nya byggnader och mot att vidta åtgärder som medför väsentliga förändringar av livsvillkoren för djur- och växtarter. För att få dispens från förbuden, eller för att upphäva strandskyddet

genom en planbestämmelse (4 kap. 17 § PBL) krävs att något av de s.k. särskilda skälen är för handen. Dessa skäl är reglerade på ett uttömmande sätt och är indelade i två olika kategorier: dels de som är generellt tillämpliga i hela landet (7 kap. 18 c § miljöbalken), dels de som enbart är tillämpliga i särskilda områden (7 kap. 18 d–e §§ miljöbalken).

5.5.3 Kulturmiljö

KML innehåller bland annat bestämmelser för skydd av värdefulla byggnader liksom fornlämningar, fornfynd, kyrkliga kulturminnen och vissa kulturföremål.

Fornlämningar

Genom bestämmelserna i 2 kap. 6 § KML skyddas fornlämningar mot olika typer av ändringar eller skador. Behöver fornlämning ändras eller skadas krävs tillstånd (2 kap. 12 § KML). Om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete ska arbetet avbrytas i det område som fornlämningen berörs av och en anmälan ska göras till länsstyrelsen (2 kap. 10 § andra stycket KML).

Byggnadsminne

En byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen. Byggnadsminnen kan också utgöras av parker, trädgårdar eller andra anläggningar (3 kap. 1 § KML).

Ett byggnadsminne kan bestå av en enskild byggnad eller ett område med ett stort antal byggnader. Det kulturhistoriska värdet bedöms utifrån flera aspekter, exempelvis byggnadens arkitektur, material, konstruktion och placering i miljön, men även utifrån historik eller byggnadens sociala eller symboliska betydelse. Bredden på urvalet är viktig; ett byggnadsminne kan vara allt från en medeltida borg till en biograf från 1950-talet.

I ett beslut om förklaring om byggnadsminne ska länsstyrelsen genom skyddsbestämmelser ange hur byggnadsminnet ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden det inte får ändras (3 kap. 2 § KML). Förändringar som berör ett byggnadsminnes skyddade delar är tillståndspliktiga (3 kap. 14 § KML).

Kyrkliga kulturminnen

Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före 1940 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen (4 kap. 1 § första stycket KML).

I fråga om en kyrkobyggnad krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning (4 kap. 1 § andra stycket KML).

I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler, andra fasta anordningar och vegetation på tomten eller ändring av medveten gestaltning av vegetationen (4 kap. 1 § tredje stycket KML).

Kulturresevat

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap (7 kap. 9 § miljöbalken). Skyddsformen blir aktuell när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för att ett område ska skyddas. Beroende på föreskrifterna för det aktuella resevatet kan det krävas dispens för vissa åtgärder. Dispens får då bara meddelas om intrånget kompenseras i skälig utsträckning i kulturresevatet eller i ett annat område (7 kap. 7 § miljöbalken).

6 Olika sätt att reglera verkställbarhet

I det här kapitlet redogör vi för våra överväganden om olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov. Vi går i avsnitt 6.1 igenom några viktiga utgångspunkter för vår bedömning. Sedan redovisar vi i avsnitt 6.2 de olika sätten att reglera verkställbarhet som vi har valt att analysera, för att därefter i avsnitt 6.3–6.9 redovisa dessa analyser.

6.1 Vissa utgångspunkter vid reglering av verkställbarhet

För att komma fram till vilket som är det bästa sättet att reglera verkställbarheten av beslut om lov, behöver en avvägning göras mellan olika *intressen*. Enligt våra direktiv ska avvägningen ske mellan å ena sidan behovet av effektivitet i byggprocessen och å andra sidan ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden. Vidare anges i direktiven att förslagen ska uppfylla grundläggande krav på rätts-säkerhet.

En annan utgångspunkt är förarbetena till FL, där det anges att avvägningen i stället ska ske mellan det allmännas intresse av effektivitet, som talar för att besluten bör få genomslag så snart som möjligt, och den enskildes intresse av rättssäkerhet i förfarandet. Den enskildes intresse av rättssäkerhet kräver att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk genom att beslutet ges effekt innan denna möjlighet har kunnat användas.¹

¹ Se prop. 2016/17:180, s. 210.

6.1.1 Effektivitet i byggprocessen

Bedömning: Det finns ett allmänt intresse av att byggprocessen är effektiv, särskilt i fråga om byggande av bostäder och samhällsnyttig infrastruktur. Därutöver har enskilda ett intresse av effektivitet när det gäller alla lovpliktiga åtgärder.

Som redan nämnts får ett beslut enligt huvudregeln i FL verkställas först när det har fått laga kraft (35 §). För att det ska anses motiverat i ett lagstiftningsärende med avsteg från denna huvudregel, bör det vara avgörande vilken inverkan som avsteget, dvs. ett annat sätt att reglera verkställbarhet av beslut, skulle få i form av ökad effektivitet. Därför ska vi börja med att redogöra för den parameter som i våra direktiv och förarbetena till FL beskrivs som effektivitet i byggprocessen eller det allmännas intresse av effektivitet.

När det gäller begreppet byggprocess finns det ingen vedertagen definition. När vi i fortsättningen använder begreppet *effektivitet i byggprocessen*, avses framför allt en reglering som bidrar till att så många åtgärder som möjligt kan påbörjas så fort som möjligt. Men begreppet omfattar även att redan vidtagna åtgärder inte ska behöva återställas. Vidare bör den omständigheten att byggherren ska kunna bedöma när en lovgiven åtgärd kommer att få påbörjas, också inkluderas i begreppet effektivitet i byggprocessen.

Det finns ett allmänt intresse av att byggandet sker effektivt

Enligt förarbetena till FL är det alltså det *allmännas* intresse av effektivitet, som ska bedömas. Vi menar att det finns ett allmänt intresse av att byggande kan ske effektivt, särskilt vad avser bostäder och samhällsnyttig infrastruktur. I det senare, som inte är någon vedertagen term, ryms bl.a. samhällets fysiska infrastruktur bestående av vägar, järnvägar, el- och telenät och andra stora gemensamma investeringar som bidrar till att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner och levnadsstandard.² Vidare kan anläggningar som inrymmer sjukvård och service inbegripas i uttrycket samhällsnyttig infrastruktur

² Det kan noteras att flera av dessa verksamheter och åtgärder även kan förutsätta prövning enligt annan lagstiftning, men där viss planering och prövning enligt PBL ofta är en förutsättning för att infrastrukturen ska kunna genomföras.

och även vissa privata anläggningar, exempelvis värmeverk och vissa industrier.

Enligt regeringsformen ska det allmänna särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa (1 kap. 2 §). Såväl bostäder som olika slag av samhällsnyttig infrastruktur är alltså en central del i den offentliga verksamheten. Av detta följer även av att det finns ett allmänt intresse av att sådan samhällsnyttig infrastruktur kommer till stånd på ett effektivt sätt.

I fråga om bostäder bör även pekas på den situation med underskott som i dag råder i de flesta kommuner. Enligt Boverkets prognoser behövs 67 000 nya bostäder per år fram till 2025 och takten i bostadsbyggandet behöver vara högre de närmaste åren eftersom befolkningen har ökat snabbare än väntat. Bostadsbristen gör det svårt för människor att hitta en lämplig bostad och försvårar etableringen på bostadsmarknaden framför allt för unga, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Den minskar också rörligheten på bostadsmarknaden, försvårar matchningen på arbetsmarknaden och leder ytterst till lägre sysselsättning och tillväxt.³

Det allmänna intresset är emellertid inte begränsat till byggandet av bostäder eller samhällsnyttig infrastruktur. Många privata verksamheter bidrar till att en stor del av befolkningen kan försörja sig och är därmed värdeskapande för samhället i stort. En stor andel av det byggande som sker bör enligt vår uppfattning därmed vara av allmänt intresse.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns ett betydande allmänt intresse av att byggandet sker effektivt, särskilt i fråga om byggande av bostäder och samhällsnyttig infrastruktur. Detta får anses vara ett allmänt intresse av sådan styrka att det kan motivera ett avsteg från de generella reglerna i FL.

³ Se Boverket, "Bostadsbyggandet minskar betydligt – men från en hög nivå", 19 juni 2018, Tillgänglig: www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/prognoser-byggandet-minskar--men-fler-bostader-behovs/ (hämtad 2018-11-20) och prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 18, s. 39.

Enskildas intresse av effektivitet

Utöver det allmännas intresse av exempelvis fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur har givetvis även enskilda ett intresse av att lovgivna åtgärder kan påbörjas så snart som möjligt, inte minst då en fördröjning kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser, framför allt vid större projekt. Men även vid lovpliktiga åtgärder av enklare karaktär ligger det i enskildas intresse att åtgärden kan påbörjas omedelbart. Det kan exempelvis handla om inglasning av en altan, en mindre tillbyggnad eller fasadändring eller uppförandet av ett plank. Att det enskilda intresset av en byggåtgärd ska vägas in vid bedömningen av verkställbarhet i det konkreta fallet framgår av praxis.⁴ Vi menar att det även bör gälla som utgångspunkt i detta lagstiftningsärende.

Byggnadsnämndens handläggningstider

En faktor som bör beaktas, som är en del av frågan om effektivitet i byggprocessen, är byggnadsnämndens handläggningstider. Enligt regeringens ambitioner får den begränsade resurs som handläggare på kommuner och länsstyrelser utgör, inte bli en flaskhals.⁵ Vi menar att ett förslag som medför ökade handläggningstider, skulle gå emot regeringens ambitioner inom detta område.

6.1.2 Rättssäkerhet i överklagandeprocessen

Bedömning: Det allmännas intresse av effektivitet i byggprocessen bör främst vägas mot enskildas intresse av rättssäkerhet i överklagandeprocessen. Möjligheten att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden har begränsad betydelse för hur regleringen bör utformas när det gäller verkställbarhet av beslut om lov.

I ett lagstiftningsärende som rör verkställbarhet bör den eventuella fördel som en viss reglering skulle innebära i form av ökad effektivitet vägas mot hur motstående intressen skulle påverkas. Enligt

⁴ Jfr bl.a. Petréns skiljaktiga mening i RÅ 1981 2:33.

⁵ Se prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 18, s. 40.

våra direktiv och förarbetena till FL ska denna avvägning ske mot ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden respektive enskildas intresse av rättssäkerhet i överklagandeprocessen.

Vilket intresse som behovet av effektivitet ska vägas mot uttrycks alltså på något olika sätt i våra direktiv jämfört med i förarbetena till FL. Vi bedömer att avvägningen främst bör ske mot den enskildes intresse av rättssäkerhet i överklagandeprocessen. Anledningen är att sättet att reglera verkställbarhet av lovbeslut enbart har begränsad betydelse för skyddet av natur- och kulturvärden, varför det inte är ändamålsenligt att åstadkomma ett gott skydd för dessa värden huvudsakligen genom en sådan reglering.

Vi har i avsnitt 5.2 och 5.3 gått igenom skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av lov. Som vi redogjort för där beror detta skydd i hög grad på den avvägning som den enskilda kommunen gör mellan förekommande allmänna och enskilda intressena enligt 2 kap. PBL. Utfallet vid avvägningen kan bli att natur- och kulturvärden får stå tillbaka för något annat intresse. Denna avvägning är förutsatt i PBL. En lovgiven åtgärd vars genomförande medför en oåterkallelig skada på sådana värden, behöver alltså inte innebära att beslutet om lov är rättsstridigt. Det kan tvärtom vara en nödvändig och tillåten konsekvens för att den lovgivna åtgärden ska kunna genomföras. Annorlunda uttryckt så kan genomförandet av en beviljad byggåtgärd i ett enskilt fall medföra oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden, oavsett om beslutet om lov får verkställas omedelbart eller inte.

Därutöver så utgör enskildas rätt att överklaga beslut om lov ett svagt skydd för i huvudsak allmänna intressen, som exempelvis natur- och kulturvärden (se avsnitt 5.4). Syftet med klagorätten i PBL är främst att enskilda ska kunna bevaka sina egna intressen. Därför får enskilda som grund för ett överklagande som huvudregel bara åberopa allmänna intressen om de är personligen berörda. Enskilda har vidare begränsade möjligheter att få allmänna intressen prövade i ett plan- ärende och, som vi bedömer, oftast ett begränsat intresse av att få sådana intressen prövade i ett lov- ärende.

Mot denna bakgrund menar vi att skyddet för natur- och kulturvärden inte beror på hur verkställbarhet av lovbeslut regleras. Detta innebär att lagstiftaren inte kan uppnå ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden genom en viss reglering av verkställbarhet. Om lagstiftaren vill stärka skyddet för natur- och kulturvärden i

PBL-systemet är det snarare i reglerna om dels vilka åtgärder som kräver lov, dels prövningsgrunderna, dvs. hur prövningen i sak ska gå till, som ändringar bör göras.

Möjligheten att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden har sammantaget en begränsad betydelse för hur regleringen bör utformas när det gäller möjligheten att verkställa beslut om lov. Det allmännas intresse av effektivitet i byggprocessen bör därmed främst vägas mot enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess.

Bedömningen av enskildas intresse av rättssäkerhet i överklagandeprocessen

Nästa fråga är hur enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess bör bedömas utifrån olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov. Vi anser att risken för en onyttig överklagandeprocess bör vara avgörande vid en sådan bedömning. Med *risk* avses i allmänhet sannolikheten för att något ska inträffa med vissa följder. I ett lagstiftningsärende är emellertid en svårighet med detta begrepp att lagstiftningen förväntas bestå över viss tid, medan risk oftast är beroende av faktorer som kan skifta över tid.

Risken för en onyttig överklagandeprocess

Uttalandena i förarbetena till FL pekar på att det skulle vara den *teoretiska risken* för att möjligheten att överklaga blir meningslös som är avgörande för den enskildes intresse av rättssäkerhet i överklagandeprocessen. I fråga om verkställbarhet av beslut om lov innebär detta att risken för oåterkalleliga skador skulle vara avgörande för om en viss reglering ur rättssäkerhetssynpunkt är lämplig eller inte. Sambandet kan beskrivas som att risken för att rätten att överklaga urholkas beror på hur ofta oåterkalleliga skador uppstår vid genomförandet av lovgivna åtgärder. Vi har i avsnitt 5.1.2 redogjort för att skador i vissa avseenden ibland är syftet vid genomförandet av lovgivna åtgärder och oftast en tillåten konsekvens. Mot den bakgrunden är den teoretiska risken relativt hög för att möjligheten att överklaga blir meningslös, om lovgivna åtgärder får genomföras innan lovbeslutet har fått laga kraft. Samtidigt bör noteras att

det egentligen inte är relevant att bedöma risken för oåterkalleliga skador. Så länge sådana skador ligger inom ramen för byggnadsnämndens handlingsutrymme kommer det överklagade beslutet inte ändras eller upphävas av överinstansen. Från rättssäkerhetssynpunkt bör endast de otillåtna skadorna vara av intresse, dvs. sådana skador som uppstår vid genomförandet av lovgivna åtgärder och som är en konsekvens av att kommunen har gjort en felaktig bedömning i ett lovbeslut om vilka skador som kan tålas.

Vi menar att det i sammanhanget är mer relevant att undersöka den *faktiska risken* för att ett överklagande blir meningslöst. I våra direktiv uttrycks detta som att hänsyn till effektiviteten i byggprocessen inte får innebära oacceptabla risker för oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden. För att en viss reglering av verkställbarhet av beslut om lov ska kunna få effekt på antalet otillåtna skador, måste sådana skador åsyftas som inte skulle ha uppstått med en annan sådan reglering. Med detta sätt att betrakta risk tas hänsyn till förhållandet att risken för oåterkalleliga skador vid genomförande av lovgivna åtgärder endast har ett litet samband med risken för att ett överklagande blir meningslöst.

Resultatet av en sådan undersökning skulle svara på frågan om hur ofta det inträffar att ett framgångsrikt överklagande inte leder till rättelse eftersom den lovgivna åtgärden har genomförts innan beslutet om lov har fått laga kraft. En svaghet med detta sätt att undersöka risken, är att den inte tar hänsyn till de fall där en potentiell klagande väljer att inte överklaga eftersom genomförandet av den lovgivna åtgärden redan har lett till otillåtna skador. Vi menar emellertid att antalet fall där någon avstår att överklaga på sådana grunder sannolikt är få.

För att beskriva vad vi menar med den faktiska risken kommer vi att använda begreppet *en onyttig överklagandeprocess*. Med detta begrepp menas förhållandet att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en skada som inte går att återställa efter att lovbeslutet helt eller delvis upphävts av en högre instans. Då en onyttig överklagandeprocess sannolikt ändå kan resultera i ett rättelseföreläggande som innehåller någon form av åtgärder för ett visst återställande, menar vi att det vore något missvisande att beskriva överklagandeprocessen som "meningslös".⁶

⁶ Angående termen "onyttig", jfr Ulrik von Essens artikeln *Bör "onyttiga besvär" prövas?* Regeringsrätten 100 år, Uppsala: 2009.

När vi i avsnitt 6.3–6.9 analyserar vilken effekt ett visst sätt att reglera verkställbarhet skulle ha på intresset av rättssäkerhet i överklagandeprocessen, menar vi att den effekt som ska bedömas är sannolikheten för att överklagandeprocessen blir onyttig i den bemärkelse som angetts ovan.

Närmare om riskbedömningen

Det finns i sammanhanget olika sätt att bedöma hur hög risken är för en onyttig överklagandeprocess, dvs. att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en skada som inte går att återställa efter att lovbeslutet ändrats eller upphävts av en högre instans.

Vi har valt att bedöma hur hög denna risk är på följande sätt.

För det första är det intressant att titta på hur skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av en åtgärd är reglerat främst i PBL. Det handlar om dels vilka materiella bestämmelser som finns, dels hur dessa värden provas vid planläggning och lovgivning. Skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen av lov och risken för en onyttig överklagandeprocess hänger samman på så sätt att risken sannolikt minskar eller ökar beroende på hur detta skydd är utformat. Om exempelvis de materiella bestämmelserna inte ger något utrymme för att tillåta oåterkalleliga skador vid genomförandet av åtgärder, så skulle risken för en onyttig överklagandeprocess av den anledningen sannolikt vara mycket låg. Därför kommer vår analys delvis att grunda sig på hur skyddet för natur- och kulturvärden är reglerat i PBL.

För det andra är det intressant att analysera hur många beslut om lov som årligen fattas och ställa detta i relation till dels antalet beslut som överklagas, dels antalet som ändras, dels på vilken grund dessa ändras. På det sättet kan vi åtminstone få en indikation på dels hur stor risken är för en onyttig överklagandeprocess, om besluten får verkställas först efter att de fått laga kraft, dels hur mycket risken skulle öka om byggherren fick påbörja åtgärden utan att behöva invänta att beslutet får laga kraft.

Slutligen ska vi enligt våra direktiv undersöka dels i vilken omfattning som lov har inhiberats med hänsyn till risken för att oåterkalleliga natur- och kulturvärden skadas, dels om det finns några praktiska exempel på att sådana skador har uppstått. Som vi har tolkat

syftet med vårt uppdrag i denna del är det bl.a. att undersöka hur stor risken var för en onyttig överklagandeprocess, när det var tillåtet att påbörja en lovgiven åtgärd omedelbart efter att startbesked getts (se avsnitt 5.1.3).

En viss risk för en onyttig överklagandeprocess kan accepteras förutsatt att effektiviteten är tillräckligt stor

Processen ska vara rättssäker när en enskild överklagar ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov. Om ett visst sätt att reglera verkställbarhet ska anses nå upp till kravet på rättssäkerhet eller inte, beror på hur stor risken är för en onyttig överklagandeprocess, dvs. risken för att genomförandet av en lovgiven åtgärd medför en skada som inte går att återställa om lovbeslutet ändras eller upphävs av en högre instans. Utan en sådan bedömning är det svårt att i sammanhanget väga enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess. När det gäller reglering av verkställbarhet kan man tänka sig antingen att varje reglering som innebär en sådan risk är olämplig, oavsett hur liten den risken är, alternativt att en viss risk kan godtas, samtidigt som det finns en högsta risknivå som under inga omständigheter får överskridas.

Det framgår direkt av FL att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse i vissa fall kan motivera att överklagandeprocessen i det enskilda fallet på nämnda sätt görs onyttig (jfr 35 § tredje stycket). Vidare finns det inom flera förvaltningsområden bestämmelser som innebär att det under vissa omständigheter är tillåtet med omedelbar verkställighet, trots att detta i någon mån medför en risk för att förhållanden uppstår som inte går att återställa (se avsnitt 4.3). Det talar för att det finns en risknivå som är godtagbar, förutsatt att det finns ett allmänt eller enskilt intresse av effektivitet som tillgodoses genom den aktuella regleringen.

Vidare är det givetvis så att den risknivå som kan godtas beror på styrkan hos främst det allmännas intresse av effektivitet. Förhållandet kan uttryckas som att fördelen med en ändrad reglering, som syftar till ökad effektivitet, bör överstiga den negativa inverkan som en sådan reglering skulle kunna få på motstående intressen. Skulle exempelvis ett sätt att reglera i hög grad bidra till att det byggs fler bostäder, men bara i låg grad innebära en minskad rättssäkerhet, skulle det kunna tala för att den minskade rättssäkerheten i det fallet

är godtagbar. Som anförs i våra direktiv förutsätter detta emellertid, att förfarandet fortfarande är att bedöma som rättssäkert. När vi sedan jämför påverkan på de motstående intressena utifrån olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov, är det givetvis en helhetsbedömning av denna påverkan som avgör vilket sätt som är det bästa.

Sammantaget anser vi att en viss grad av risk för en onyttig överklagandeprocess kan accepteras, förutsatt att behovet av effektivitet från allmän synpunkt är tillräckligt stort. Samtidigt finns det en gräns där en sådan risk blir så stor, att regleringen inte längre är rättssäker. Vi återkommer till utfallet av våra undersökningar i samband med genomgången av olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov (avsnitt 6.3–6.9).

6.1.3 Andra utgångspunkter

Kommunens skadeståndsansvar

Vi anser att hänsyn även bör tas till kommunens skadeståndsansvar (se avsnitt 3.10) när överväganden görs om vilken reglering av verkställbarhet av lovbeslut som är den bästa. En reglering som innebär att byggnadsnämnden i varje enskilt fall ska bedöma om en åtgärd kan verkställas innan lovbeslutet har fått laga kraft, kan tänkas leda till att nämnden i vissa fall bedömer förutsättningarna felaktigt och att nämnden därmed gör sig skyldig till fel eller försummelse vid myndighetsutövning. En sådan ordning kan antas leda till att nämnden får anledning att agera försiktigt. Om systemet ger byggnadsnämnden incitament att bestämma att ett beslut inte får verkställas innan det har fått laga kraft, finns risk för att effektiviteten blir låg.

Överskådlighet och tydlighet

Enligt våra direktiv är det viktigt att regelsystemet i fråga om verkställbarhet är överskådligt och att det tydligt framgår när en åtgärd får påbörjas. Därför anser vi att det bör vara likadana regler för verkställbarhet av de olika lovbesluten, dvs. bygg-, rivnings- och marklov. Anledningen är att de olika ärendetyperna är tätt sammankopplade med varandra och att en uppdelning därför skulle gå emot vad som anges i våra direktiv. Av samma skäl bör det inte göras någon

åtskillnad mellan olika lovpliktiga åtgärder eller beroende på om åtgärderna ska vidtas inom eller utanför detaljplan.

Särskilt om uppdelningen av prövningen i beslut om lov och startbesked

Som vi nämnt ovan anger våra direktiv att det tydligt ska framgå när en åtgärd får *påbörjas*. Enligt vår uppfattning är detta viktigt eftersom möjligheten att verkställa ett beslut ofta är förknippat med möjligheten att få vidta en åtgärd.

Prövningen av lovpliktiga åtgärder är uppdelad i två olika beslut, beslutet om lov och startbeskedet. Tidpunkten för när en lovgiven åtgärd får *påbörjas*, bortsett från den lagstadgade tidsfristen i 9 kap. 42 a § PBL, är knuten till startbeskedet. Enligt gällande rätt har det därför blivit så att lovbeslut är verkställbara på två olika sätt, som inte alltid infaller vid samma tidpunkt. Lovbeslut blir verkställbara dels genom att de blir *gällande* (och kan inhiberas), dels genom att den lovgivna åtgärden får *påbörjas*, vilket godkänns i ett startbesked. Vi har redogjort för detta i avsnitt 4.5.1.

Mot den bakgrunden kommer vi i avsnitt 6.3–6.9, med undantag för alternativet i avsnitt 6.5, att analysera de olika sätten att reglera verkställbarhet av beslut om lov utifrån verkställbarhet i betydelsen att lovbesluten blir gällande. Det innebär att i fråga om samtliga alternativ är startbesked en förutsättning för att få påbörja den lovgivna åtgärden.

6.2 Olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov

I föregående avsnitt har vi kommit fram till att avvägningen i huvudsak bör ske mellan intressena av effektivitet i byggprocessen och rättssäkerhet i överklagandeprocessen, för att komma fram till vilken reglering av verkställbarheten av beslut om lov som är den bästa. Vidare har vi landat i att själva avvägningen bör göras genom att jäm-

föra hur olika sätt att reglera verkställbarheten skulle påverka effektiviteten i byggprocessen respektive sannolikheten för att en överklagandeprocess blir onyttig.⁷

De olika sätten att reglera verkställbarhet som kommer att analyseras

Vi ser att de olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov som är aktuella är dels enligt huvudregeln i FL, dels verkställbarhet efter ett startbesked, dels de olika sätt som presenterades i Regeringskansliets promemoria Verktällbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov (dnr N2017/06955/SPN). Vi kommer därför i avsnitt 6.3–6.9 att gå igenom följande alternativa sätt att reglera verkställbarhet:

1. *Omedelbar verkställbarhet*: en ny bestämmelse som innebär att ett beslut om bygglov, marklov eller rivningslov gäller omedelbart, även om beslutet inte har fått laga kraft (avsnitt 6.3).
2. *Verktällbarhet efter en tidsfrist*: en generell bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart efter en tidsfrist om exempelvis fyra veckor. På så sätt skulle lovbeslutet inte kunna tas i anspråk innan eventuella klagoberättigade har fått möjlighet att överklaga lovbeslutet och begära inhibition. Den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL innebär en sådan reglering (avsnitt 6.4).
3. *Verktällbarhet efter ett startbesked*: en ny bestämmelse som innebär att en lovgiven åtgärd får påbörjas när ett startbesked har getts, även om lovbeslutet inte har fått laga kraft (avsnitt 6.5).
4. *Verktällighetsförordnande*: en ny bestämmelse som innebär att bedömningen av om det är lämpligt att beslutet om lov gäller omedelbart överläts till byggnadsnämnden. En sådan bestämmelse skulle kunna ges en generell utformning så att bedömningen ska göras i alla lovärenden, eller begränsas till sådana fall där den som söker om lov begär att beslutet ska gälla omedelbart. Genom en sådan bestämmelse skulle byggnadsnämnden i varje enskilt fall kunna väga de olika intressen som talar för och emot att lovbeslutet ska bli omedelbart gällande mot varandra (jfr 22 kap. 28 § och 19 kap. 5 § 12 miljöbalken) (avsnitt 6.6).

⁷ Med en onyttig överklagandeprocess avser vi att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en otillåten skada som inte går att återställa efter att lovbeslutet helt eller delvis upphävs av en högre instans (se avsnitt 6.1.2).

5. *Omedelbar verkställbarhet med undantag för allmänna intressen:* en generell bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart som kompletteras med ett eller flera undantag hänförliga till allmänna intressen. En sådan konstruktion finns på flera ställen i PBL i dag, exempelvis i fråga om bygglov inom ett område som är av riksintresse för totalförsvaret eller för byggnader eller bebyggelseområden som inte får förvanskas (se bl.a. 9 kap. 4 d §) (avsnitt 6.7).
6. *Omedelbar verkställbarhet med "ventil" i enskilda fall:* en generell bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart som kompletteras med en "ventil" som ger byggnadsnämnden möjlighet att i varje enskilt fall förordna att lovbeslutet inte ska gälla innan det har fått laga kraft (avsnitt 6.8).
7. *Verkställbarhet efter laga kraft:* ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov gäller omedelbart när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. En sådan reglering skulle överensstämma med huvudregeln enligt 35 § FL (avsnitt 6.9).

Därefter kommer vi i kapitel 7 att redogöra för vår uppfattning om vilket sätt som är det bästa sättet när det gäller att reglera verkställbarhet av beslut om lov.

6.3 Omedelbar verkställbarhet

Bedömning: Fördelen av en ökad effektivitet i byggprocessen skulle överväga nackdelen av minskad rättssäkerhet i överklagandeprocessen, om en lovgiven åtgärd fick påbörjas omedelbart efter att startbesked getts, jämfört med om en byggherre skulle behöva avvakta att beslutet får laga kraft.

För byggherrarna skulle den ekonomiska risken minska väsentligt, om det vore möjligt att påbörja en lovgiven åtgärd omedelbart efter att startbesked getts, vilket i sin tur skulle leda till att bl.a. fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur kunde färdigställas snabbare. Sammantaget är effektiviteten i byggprocessen väsentligt högre med en sådan reglering, jämfört med om byggherren som huvudregel skulle behöva invänta utfallet av en eventuell överklagandeprocess.

Sannolikheten är låg för att en överklagandeprocess skulle bli onyttig på grund av att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en otillåten skada som inte går att återställa efter att lovbeslutet ändrats eller upphävts av en högre instans, om det skulle vara tillåtet att påbörja den lovgivna åtgärden omedelbart efter att startbesked getts. En sådan reglering tillgodoser kraven på rätts-säkerhet.

Det här sättet att reglera verkställbarheten innebär att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov gäller omedelbart, även om det inte har fått laga kraft. Eftersom alternativet är det längst gående undantaget från huvudregeln enligt FL att ett beslut ska få laga kraft innan det får verkställas, är det logiskt att inleda med att analysera denna regleringsmöjlighet. En sådan reglering har även under lång tid varit gällande rätt tills ikraftträdandet av den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL, vilket gör att det finns ett jämförelsevis bra underlag. Vidare kommer vi att jämföra en sådan reglering framför allt med huvudregeln enligt FL som alltså innebär att beslutet ska få laga kraft innan det får verkställas. Detta för att för- respektive nackdelar med en sådan reglering ska bli tydliga.

6.3.1 Högre effektivitet i byggprocessen

Sammanfattningsvis är effektiviteten i byggprocessen väsentligt högre med en reglering som innebär att lovbeslut gäller omedelbart, jämfört med om byggherren är tvungen att invänta att beslutet får laga kraft. Det finns flera anledningar för detta.

De ekonomiska konsekvenserna för en byggherre kan bli betydande

För en byggherre kan det finnas ekonomiska fördelar med att kunna påbörja en lovgiven åtgärd på egen risk, i stället för att behöva invänta att beslutet om lov får laga kraft.

Tiden från det att lovbeslutet fattas till dess att lovet får laga kraft kan vara lång. För den som förvärvar en fastighet i syfte att bebygga denna är markinnehavet vanligtvis förenat med kapitalkostnader under den tid som detaljplane- och byggprocessen fortgår. Ju mer tid som går innan byggandet kan påbörjas och fastigheten kan generera

inkomster, desto högre blir kapitalkostnaderna för byggherren. Mot den bakgrunden kan en reglering som innebär att byggherren måste invänta att beslutet får laga kraft, innebära att kapitalstarka byggherrar får en konkurrensfördel jämfört med byggherrar utan stort eget kapital. I någon mån kan en sådan reglering således påverka förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn.

När nya hus med bostadsrätter ska byggas, är det vanligt att sådana lägenheter säljs innan byggnadsnämnden har gett bygglov, ibland även innan kommunen antagit detaljplanen. Genom köpehandlingarna garanteras ett senaste datum för inflyttning och köpet villkoras inte sällan av att en detaljplan ska antas eller ett bygglov ges. För byggherren är detta ett sätt att minska riskexponeringen. Om byggherren i en sådan situation blev tvungen att avvakta en överklagandeprocess, skulle byggherren behöva ta höjd för att bygglovets överklagande till högsta instans. Det skulle öka de ekonomiska riskerna. Sannolikt skulle längre ledtider från säljstart till beräknad inflyttning även minska kundernas intresse för bostadsprojekt som förutsätter nybyggnad.

För entreprenadföretag som bygger i egen regi är det även viktigt att i god tid kunna planera för den arbetskraft som kommer att behövas, vilket blir svårare om byggherren måste avvakta en överklagandeprocess. I den mån byggherren har tillgång till egen personal, kan personalen bli överksam under lång tid.

Längre ledtider för byggprocessen påverkar även möjligheten att genomföra nya projekt som förutsätter byggnadsarbeten inom näringslivet. Det kan i sin tur påverka benägenheten att initiera sådana projekt i Sverige. Sammantaget kan de ekonomiska konsekvenserna av en försenad byggstart bli betydande.

Behovet av förutsebarhet

Förutom de ekonomiska konsekvenser som en överklagandeprocess kan få för en byggherre som vore tvungen att behöva avvakta en överklagandeprocess, så handlar möjligheten om att få påbörja den lovgivna åtgärden omedelbart om *förutsebarhet*. Vid en reglering som innebär att byggherren måste invänta att beslutet får laga kraft, skulle det innan överklagandetiden löpt ut finnas en viss osäkerhet om när åtgärden kan påbörjas. Denna osäkerhet skulle även gälla för

sökandena i de 97 procent av lovärendena som inte överklagas. Förhållandet kan beskrivas som att ju svårare det är för en exploatör att veta när en lovpliktig åtgärd kan påbörjas, desto högre blir den ekonomiska risken, vilket i förlängningen antingen fördyrar projektet eller i värsta fall omintetgör detsamma.

Överklaganden i syfte att fördröja

En reglering som innebär att ett beslut om lov måste få laga kraft innan det kan tas i anspråk, skulle ge grannar m.fl. en väsentligt starkare ställning än vad dessa har i dag. En sådan reglering skulle öppna upp för fler överklaganden som enbart sker i syfte att fördröja påbörjandet av byggnadsarbetet. Det skulle även kunna öppna upp för situationer där en granne hotar att fördröja genomförandet av ett byggprojekt genom ett överklagande, om inte byggherren anpassar byggprojektet efter grannens önskemål.

Hur lång tid tar överklagandeprocessen?

För att lättare kunna bedöma vilka konsekvenserna skulle bli med en reglering som innebar att byggherren måste invänta att beslutet får laga kraft, finns skäl att titta närmare på hur många beslut som överklagades 2017 och hur lång handläggningstiden, den s.k. omloppstiden, var för dessa beslut.

Sammantaget kan det ta flera år från att byggnadsnämnden gett ett beslut om lov till dess att det får laga kraft. Samtidigt är det få beslut, cirka 3 procent, som överklagas jämfört med hur många lovbeslut som ges totalt (cirka 93 000 under 2017⁸).

Nedanstående tabell ger en översiktlig bild över lång den genomsnittliga handläggningstiden, den s.k. omloppstiden, var för beslut om lov och förhandsbesked.

⁸ Enligt Boverkets plan- och byggenkät fattades under 2017 totalt 85 486 positiva och negativa beslut om lov och förhandsbesked i de kommuner som besvarade enkäten, vilket utgör 92 procent av samtliga kommuner. Det medför att det kan antas att det under 2017 fattades cirka 93 000 beslut om lov och förhandsbesked i hela landet.

Tabell 6.1 Omloppstider för överklagade mål och ärenden under 2017

Uppgifter från Boverkets plan- och byggenkät
och budgetpropositionen för 2019⁹

	Ungefärlig omloppstid (månader)	Antal överklagade mål/ärenden	Andel överklagade (procent)
Byggnadsnämnden	–	(93 000)	–
Länsstyrelsen	3	2 800	3,-0
Mark- och miljödomstol	4	1 500	1,6
Mark- och miljööverdomstolen, PT ¹⁰	1,7	619	0,7
MÖD, prövning i sak	7,6	100	0,1
Högsta domstolen	–	–	–

Mer detaljerad information om omloppstiderna för överklagade mål och ärenden finns i *bilaga 8*.

Att bygga på egen risk

Dagens möjligheter att, efter den lagstadgade tidsfristen, kunna påbörja en byggnation på egen risk innebär naturligtvis inte att alla lovgivna åtgärder kommer att påbörjas omedelbart efter att startbesked getts. Det ger emellertid byggherren möjligheten att själv värdera risken för att beslutet om lov kommer att upphävas i högre instans. I många fall väljer byggherren att avvakta tills det överklagade beslutet har hunnit prövas av första instans, dvs. länsstyrelsen. Klarar beslutet denna prövning, finns goda chanser för att beslutet kommer att stå sig. Då kan byggherren i vart fall påbörja detaljprojekteringen innan de egentliga byggnadsarbetena påbörjas, exempelvis genom att ta fram konstruktionsritningar. I andra fall kan byggherren själv göra bedömningen att klaganden inte kommer att få framgång med sitt överklagande, exempelvis om överklagandet rör frågor som egentligen inte har med det överklagade beslutet att göra. I sådana fall kan byggherren välja att påbörja byggnadsarbetet omedelbart.

Hur många som väljer att påbörja den lovgivna åtgärden innan lovbeslutet har fått laga kraft, indikerar hur byggherrarna själva ser

⁹ Prop. 2018/19:1, Utgiftsområde 18, s. 22 f.

¹⁰ För överklagande till Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen krävs prövningstillstånd. För överklagande till Högsta domstolen krävs dessutom att Mark- och miljööverdomstolen tillåter att domen överklagas, vilket enbart sker i ett mindre antal fall.

på fördelarna med att kunna påbörja åtgärden omedelbart efter att startbesked getts, givetvis förutsatt att de är medvetna om att ett sådant påbörjande sker på egen risk. Det finns ingen tillgänglig statistik som visar hur många byggåtgärder som påbörjas innan ett beslut om bygglov har fått laga kraft. Av en undersökning som Sveriges Kommuner och Landsting genomförde i oktober 2017¹¹ framgår att över hälften av de kommuner som svarade bedömer att bygglovsbeslut i stor utsträckning tas i anspråk innan beslutet har fått laga kraft. Dessa beslut uppskattas i första hand avse byggande av bostäder, men även exempelvis tidsbegränsade bygglov lyfts fram. Huvudsakligen rör det sig om projekt inom detaljplan och projekten berör såväl planenliga som planstridiga åtgärder. Uppgifterna indikerar att byggherrarna själva ser fördelar med att kunna påbörja den lovgivna åtgärden omedelbart.

*Påverkan på det allmänna intresset av fler bostäder
och mer samhällsnyttig infrastruktur*

Det allmänna intresset av fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur skulle påverkas negativt av långa omloppstider, med en reglering som innebär att byggherren måste invänta att beslutet om lov får laga kraft. Detta mot bakgrund av de effekter en överklagande-process kan få för byggherrar, med förseningar och, när det gäller mindre aktörer, i värsta fall konkurs. Exempelvis skulle påbörjandet av ett flerbostadshus i värsta fall kunna behöva vänta under lång tid på grund av att en granne har överklagat det aktuella lovbeslutet. En sådan reglering skulle även påverka det allmänna intresset negativt genom att förutsebarheten minskade och öppna upp för fler överklaganden som enbart sker i syfte att fördröja påbörjandet av byggnadsarbetet. Av samma anledningar skulle även det enskilda intresset påverkas negativt, med en reglering som innebär att byggherren måste invänta att lovbeslutet får laga kraft.

Således har det stor betydelse för effektiviteten i byggsektorn att byggherren efter ett startbesked kan påbörja en byggåtgärd på egen risk, även om beslutet om lov inte har fått laga kraft. Det leder i sin tur till att bl.a. fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur kan färdigställas snabbare.

¹¹ Undersökningen skedde genom ett utskick till 32 tjänstepersoner i 29 kommuner, varav 26 svarade.

Ingen påverkan på byggnadsnämndens handläggningstider

En reglering som innebär att beslut om lov gäller omedelbart skulle inte innebära någon ytterligare arbetsbelastning för byggnadsnämnderna och följaktligen inte heller påverka deras handläggningstider.

6.3.2 Låg risk för en onyttig överklagandeprocess

Sammanfattningsvis uppfylls kraven på rättssäkerhet med en reglering som innebär att beslut om lov gäller omedelbart. Vår bedömning grundar sig på att risken vid en sådan reglering är låg för en onyttig överklagandeprocess. Samtidigt kan vi konstatera att det finns en viss risk. Denna risk blir lägre med en reglering som inte innebär att lovbeslut gäller omedelbart, exempelvis enligt den nuvarande regleringen, och som lägst med en reglering som innebär att sådana beslut gäller först när de får laga kraft.

Våra bedömningar av risken bygger på de undersökningsmetoder som vi har redogjort för i avsnitt 6.1.2, dvs. risken utifrån

1. prövningen av lov,
2. antalet ändrade beslut vid överprövning,
3. antalet inhiberade beslut, och
4. antalet faktiska fall.

Risken utifrån prövningen av lov

I kapitel 5 har vi analyserat skyddet för natur- och kulturvärden vid prövningen i detaljplan och vid prövningen av lov. Utifrån den analysen kan vi även dra slutsatser i fråga om risken för oåterkallelig skada på sådana värden vid genomförandet av lovgivna åtgärder. Som vi har konstaterat där påverkas skyddet för natur- och kulturvärden av att kommunen vid planläggning har ett stort utrymme för att göra avvägningar mellan olika intressen. Skyddet för natur- och kulturvärden vid lovprövningen beror således i viss utsträckning på om kommunen har valt att planlägga det område som berörs av åtgärden eller inte. Vi bedömer att risken allmänt sett är hög för att genomförandet av lovgivna åtgärder kan medföra oåterkallelig skada på natur- och kulturvärden – skador på framför allt naturvärden är ofta en direkt

följd av byggande och exploateringsverksamhet. Däremot bör det vara ovanligt med sådana oåterkalleliga skador som en konsekvens av att den lovgivna åtgärden får påbörjas innan lovbeslutet har fått laga kraft ("otillåtna skador"), i synnerhet när det är fråga om stora natur- och kulturvärden.

I fråga om den specifika risken för oåterkalleliga skador när det gäller kulturvärden bedömer vi att den sannolikt är något högre vid genomförande av åtgärderna i ett rivningslov jämfört med i ett bygglöv. Framför allt handlar det om att skadorna i allmänhet ofta är mer omfattande i det förra fallet. Som vi har redovisat i avsnitt 5.2.4 finns det emellertid ingen uttrycklig skyldighet för byggnadsnämnden att vägra rivningslov, eftersom sådana beslut ofta är förenade med stora kostnader för kommunen.

Kravet på rivningslov beror på om kommunen har valt att planlägga det aktuella området eller inte. I fråga om själva prövningen påverkas den av fastighetsägarens rätt till ersättning vid vägrat rivningslov och beror på hur den enskilda kommunen prioriterar. Mot den bakgrunden så beror skyddet för kulturvärden i samband med rivning på vilka ekonomiska förutsättningar den enskilda kommunen har för att säkerställa att byggnaden eller byggnadsdelen bevaras. Byggnadsnämndens omfattande handlingsutrymme medför samtidigt att risken för otillåtna skador är mycket liten.

Som vi har redovisat i avsnitt 5.3.4 bör riskerna, även om de är svåra bedöma, vara små för otillåtna skador på natur- och kulturvärden till följd av åtgärder som prövas genom marklov.

Risken är låg utifrån antalet ändrade beslut och grunden för ändringarna

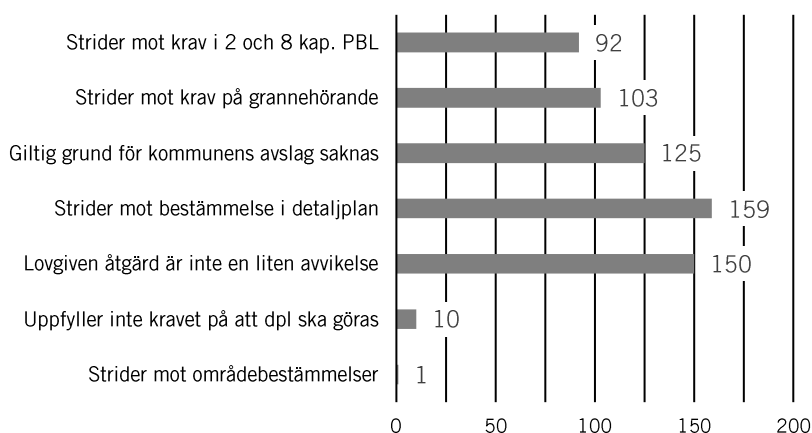
Enligt Boverkets uppföljning av hur PBL tillämpas¹² fattades totalt 85 486 positiva och negativa beslut om lov och förhandsbesked under 2017 i de kommuner som besvarade enkäten (vilket motsvarar 92 procent av samtliga kommuner). Andelen avslag för alla ärenden om lov och förhandsbesked var cirka 1 procent. Av det totala antalet beslut om lov och förhandsbesked överklagades nästan 2 800 ärenden,

¹² Se Boverket, "Uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning", 2 maj 2018, Tillgänglig: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/ (hämtad 2018-10-20). Siffrorna bygger på enkätsvar från 92 procent av landets kommuner och statistik från 20 av landets 21 länsstyrelser.

vilket motsvarar cirka 3 procent. Av de överklagade besluten upphävdes 649 helt eller delvis av länsstyrelsen, vilket utgör drygt 23 procent av de beslut som överklagades. Av dessa var i stort sett alla positiva beslut. Drygt 1 500 beslut om lov och förhandsbesked överklagades vidare till mark- och miljödomstolarna.

Orsakerna till upphävandet framgår av figur 6.1. Siffrorna bör tolkas med försiktighet när det gäller på vilken grund som besluten har upphävts, eftersom det finns anledning att tro att statistiken inte är fullständig i dessa avseenden.

Figur 6.1 Anledning till upphävande av beslut om lov och förhandsbesked hos länsstyrelsen



Källa: Boverkets plan- och byggenkät för 2017.

Statistiken gäller för 2017, då det fortfarande var tillåtet att påbörja en lovgiven åtgärd omedelbart efter att startbesked getts. Av de 2 786 ärenden som överklagades finns det skäl att titta närmare på de cirka 650 ärenden som i slutändan har ändrats helt eller delvis av en högre instans. Som framgår av figur 6.1 har 92 beslut om lov upphävts på grund av att beslutet ansetts strida mot kraven i 2 och 8 kap. PBL. Endast en del av dessa har upphävts på grund av att beslutet inte bedömts vara förenligt med natur- och kulturvärdena på platsen.

Högt räknat – med hänsyn till de brister som kan finnas i statistiken från länsstyrelserna – är det rimligt att anta att mindre än

50 lovbeslut har ändrats på grund av hänsynen till natur- och kulturvärden. Av dessa anser vi att det är ett rimligt antagande att högst en fjärdedel av ärendena – dvs. högt räknat ett 15-tal ärenden om året – har påbörjats före det att lovet har fått laga kraft. Det hänger samman med att det i många fall bör vara känt för byggherren om en granne avser att överklaga ett lovbeslut. I sådana fall bör det vara vanligt att byggherren avvaktar med byggstarten till dess att byggherren fått del av överklagandet, inte minst för att kunna värdera risken för att lovbeslutet upphävs i ett senare skede.

När överklagandet särskilt gäller risken för skador på natur- och kulturvärden kan det tänkas vara ännu ovanligare att byggherren påbörjar arbetet, i vart fall inte förrän åtminstone länsstyrelsen har prövat överklagandet. Däremot kan det tänkas vara desto vanligare att byggherren påbörjar byggandet trots att beslutet om lov inte har fått laga kraft i de fall där överklagandet avser något annat, t.ex. en fråga som redan är avgjord genom gällande detaljplan.

Sammantaget skulle möjligheten till omedelbar verkställbarhet av beslut om lov under ett år bara i ett fåtal fall ha lett till en onyttig överklagandeprocess. Sett till antalet ändrade beslut och grunden för ändringarna, så borde risken bara vara marginellt högre för en onyttig överklagandeprocess vid omedelbar verkställbarhet, jämfört med om regelverket förutsätter att lovbeslutet skulle få verkställas först efter laga kraft.

Det kan tilläggas att när en ny byggnad väl står på plats, finns det naturligtvis ett starkt motstånd mot den kapitalförstöring det skulle innebära om den revs. Om ett lov nekas av en högre instans är det inte ovanligt att kommunen för att ”stå vid sitt ord” antingen hjälper sökanden att justera sin bygglovsansökan för att på nytt kunna ge lov eller ändrar detaljplanen, om detta har varit anledningen till avslaget.¹³ I praktiken skulle detta kunna innebära att av det fåtal fall per år som vi bedömer leder till en onyttig överklagandeprocess, så kan enstaka fall i slutändan leda till att den åtgärd som vidtagits i efterhand godkänns genom ett nytt beslut om lov.

Att kommunen i efterhand medverkar till att ändra en detaljplan, i syfte att legalisera en redan utförd åtgärd efter att ett lovbeslut ändrats i högre instans, bör för övrigt ses som ett utslag av det s.k. kommunala planmonopolet och inte som en fråga om bristande rätts-säkerhet.

¹³ Se bl.a. Petréns skiljaktiga mening i RÅ 1981 2:33 och prop. 2016/17:180, s. 211.

Risken är liten sett till antalet inhiberade beslut

Enligt direktiven ingår det i vårt uppdrag att undersöka i vilken omfattning beslut om lov har inhiberats med hänsyn till risken för att oåterkalleliga natur- och kulturvärden skadas.

Vi har genomfört denna del av vårt uppdrag genom att skicka en enkät till länsstyrelserna med frågor om inhiberade lovärenden under 2017. I de 16 län vars länsstyrelser svarade på enkäten, har det yrkats inhibition i totalt 188 lovärenden. Vidare har inhibition beviljats i totalt 45 ärenden och av dessa har inhibition beviljats eller beslutet ändrats på grund av hänsyn till natur- och kulturvärden i totalt fyra ärenden. En sammanställning av dessa svar finns i *bilaga 5*.

I enkätfrågorna har vi förutsett den omständigheten att det första länsstyrelsen i praktiken gör vid handläggningen av ett yrkande om inhibition, är att bedöma risken, dvs. hur brådskande en inhibition är. Om det finns förutsättningar för det, torde det vanliga vara att länsstyrelsen omedelbart avgör ärendet i sak i stället för att besluta om inhibition.

Vi har inte identifierat några skillnader i svarsfrekvens utifrån typ av länsstyrelse eller geografisk spridning. Vår bedömning är därför att enkätresultatet speglar undersökningsområdet och länsstyrelsernas erfarenhet på ett relativt bra sätt och att det kan läggas till grund för vår analys i detta kapitel. Vid en tolkning av resultatet från undersökningen är det bra att ha i åtanke att en prövning av inhibition ska omfatta både en bedömning av om oåterkalleliga skador kan uppstå och av sannolikheten för att beslutet ska ändras.

Vi anser att resultatet av undersökningen sammantaget talar för att en reglering som innebär att en lovgiven åtgärd fick påbörjas omedelbart efter att startbesked getts, bara marginellt skulle påverka risken för en onyttig överklagandeprocess.

Risken är liten sett till antalet praktiska exempel på en onyttig överklagandeprocess

Enligt direktiven ingår det även i vårt uppdrag att undersöka om det finns några praktiska exempel på när sådana skador har uppstått *till följd* (vår kursivering) av att beslut om lov lagligen har verkställts

innan det har fått laga kraft. Orsakssambandet innebär att den lovgivna åtgärden vars genomförande har orsakat skadorna ska ingå i ett beslut som sedermera har ändrats av en högre instans.

Förutom att ställa frågor även om detta i den ovan nämnda enkäten till länsstyrelserna, så har vi skickat ut en enkät till bygglovscheferna i 23 kommuner¹⁴. Vi har fått in svar från totalt 17 kommuner. Vi har inte identifierat några skillnader i svarsfrekvens utifrån kommuntyp eller geografisk spridning. Vår bedömning är därför att enkätresultatet speglar undersökningsområdet på ett relativt bra sätt och att det kan läggas till grund för vår analys i detta kapitel. En sammanställning av dessa svar finns i *bilaga 6*.

Vi frågade länsstyrelserna och kommunerna om de känner till något fall de senaste tio åren där ett beslut om lov har verkställts innan det har fått laga kraft och där beslutet efter överklagande har upphävts med oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden som följd. Av de länsstyrelser och kommuner som svarade på vår enkät, så är det tre av länsstyrelserna och inte någon av kommunerna som känner till något sådant fall de senaste tio åren. Det handlar totalt om en handfull ärenden under den senaste tioårsperioden.

Enligt vår bedömning indikerar resultatet av undersökningen att en reglering som innebär att en lovgiven åtgärd får påbörjas omedelbart efter att startbesked getts, bara marginellt skulle påverka risken för en onyttig överklagandeprocess.

Samlad bedömning av risken för en onyttig överklagandeprocess

Sammantaget bedömer vi att en reglering som innebär att det är tillåtet att påbörja den lovgivna åtgärden omedelbart efter att startbesked getts, skulle uppfylla kraven på rättssäkerhet. Vår bedömning grundar sig på att risken för en onyttig överklagandeprocess är liten med en sådan reglering. Samtidigt kan vi konstatera att det finns en viss risk, som skulle bli lägre med en reglering som inte innebär omedelbar verkställbarhet och som lägst med en reglering som innebär att lovbeslut får verkställas först när de får laga kraft. Nackdelen med en reglering som innebär att lovbeslut gäller omedelbart, är alltså att sannolikheten för en onyttig överklagandeprocess fortfarande är något högre än vid de övriga sätten att reglera verkställbarheten.

¹⁴ Kommunerna ingår i Sveriges Kommuner och Landstings nätverk för bygglovschefer.

6.3.3 Övriga hänsynstaganden

Kommunens skadeståndsansvar

Med en reglering som innebär att beslut om lov gäller omedelbart, skulle tidpunkten för verkställbarhet inte bero på byggnadsnämndens bedömning. Det innebär att kommunen med en sådan reglering inte skulle riskera att bli skadeståndsskyldig för fel eller försummelse vid beslutsfattande som har med verkställbarhet att göra. Vi menar att detta talar för lämpligheten av en sådan reglering.

Den bästa lösningen i praktiken

En reglering som innebär att beslutet om lov gäller omedelbart, skulle även passa in i PBL-systemet där det både krävs ett lovbeslut och ett startbesked för att få påbörja en åtgärd (10 kap. 3 § PBL). Med en sådan reglering skulle ett startbesked innebära att den lovgivna åtgärden fick påbörjas, till skillnad vad som är fallet i dag med den gällande bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL. Jämfört med bl.a. den nuvarande regleringen skulle inte heller den situationen kunna uppstå att någon påbörjar en lovgiven åtgärd i strid mot någon annan förutsättning (exempelvis en tidsfrist) än att startbesked getts. Med en sådan reglering skulle därför det nuvarande sanktionssystemet med en avgift kopplad till överträdelse av startbeskedet vara ändamålsenligt (se avsnitt 7.1.1). Som läget är i dag avhåller sig flera kommuner från att ge ett startbesked samtidigt som lovbeslutet (jfr 10 kap. 22 § PBL), eftersom det inte är sanktionerat med en överträdelse av den lagstadgade tidsfristen (jfr avsnitt 6.4).

6.4 Verkställbarhet efter en tidsfrist

Bedömning: Det är en brist med den nuvarande regleringen, där ett beslut om lov får verkställas efter en tidsfrist om fyra veckor, att den bara marginellt påverkar risken för en onyttig överklagandeprocess samtidigt som den årligen kan fördröja påbörjandet av närmare 100 000 lovgivna åtgärder.

Mot bakgrund av att enbart ett fåtal ärenden per år inhiberas med hänsyn till natur- och kulturvärden, är det även tveksamt om syftet med den nuvarande regleringen uppnås.

För att den nuvarande regleringen i praktiken ska fungera, behöver en överträdelse av tidsfristen sanktioneras. Det skulle leda till att regleringen blir svårare att förstå.

Vidare är den nya regleringen redan svår att förstå på så sätt att sökanden måste invänta fyra veckorsfristen även om startbesked har getts, med medföljande risk för att många lovärenden kommer att påbörjas innan den föreslagna fyra veckorsfristen passerat, om inte byggnadsnämnderna, vid expediering av lovbeslut och startbesked, är tydliga med att upplysa om fyra veckorsfristen.

Dessutom utgår fyra veckorsfristen från dagen för kungörelse, vilket innebär att verkställighet av lovbeslut kan komma att variera från fall till fall beroende på hur snabbt nämnderna väljer att kungöra sina beslut. Detta riskerar att ytterligare komplicera beräkningen av den tid efter vilken en sökt åtgärd kan påbörjas.

Det här sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov, som även är gällande rätt, innebär en generell bestämmelse om verkställbarhet efter en tidsfrist på fyra veckor, inom vilken beslutet inte får verkställas. På så sätt kan lovbeslutet inte tas i anspråk innan eventuella klagoberättigade har fått möjlighet att överklaga beslutet och begära inhibition.

Vi tänker jämföra detta alternativ med alternativet i avsnitt 6.3, som innebär att den lovgivna åtgärden får påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Sammanfattningsvis bedömer vi att den nuvarande regleringen – med en generell bestämmelse om verkställbarhet efter en tidsfrist om fyra veckor – bara marginellt påverkar risken för en onyttig överklagandeprocess, samtidigt som den årligen fördröjer påbörjandet av närmare 100 000 lovgivna åtgärder. Mot bakgrund av att enbart ett fåtal ärenden per år inhiberas med hänsyn till

natur- och kulturvärden, är det även tveksamt om syftet med den nuvarande regleringen uppnås.

6.4.1 Lägre effektivitet när det gäller enklare åtgärder

Vår bedömning av påverkan på effektiviteten i byggprocessen är att den knappast minskar något när det gäller större åtgärder, men däremot påtagligt i fråga om enklare åtgärder, när den nuvarande regleringen jämförs med alternativet att ett beslut om lov skulle gälla omedelbart. Kategorin enklare åtgärder utgör en stor del av det totala antalet lovärenden och avser åtgärder som exempelvis inglasning av en altan, en mindre tillbyggnad eller fasadändring eller uppförande av ett plank. I dessa fall består nackdelen alltså av att sökanden måste avvakta fyra veckor innan den lovgivna åtgärden får påbörjas. Modellen med en tidsfrist är för övrigt vad vi kan bedöma ett helt nytt inslag i svensk rätt. Risker finns naturligtvis att ett sådant inslag i högre grad skapar osäkerhet för enskilda än vad sedan tidigare beprövade regleringar av verkställbarheten skulle göra.

6.4.2 Syftet med bestämmelsen uppnås inte

Syftet med att införa en tidsfrist var, som vi har beskrivit i avsnitt 4.5.1, att skapa en möjlighet att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av ett beslut om lov innan det får verkställas. Därigenom skulle det säkerställas att ett lovbeslut kan bli föremål för överprövning innan det verkställs.¹⁵

Som vi har redogjort för i avsnitt 6.3.2 har vi undersökt i vilken omfattning beslut om lov har inhiberats med hänsyn till risken för att oåterkalleliga natur- och kulturvärden skadas. Totalt 16 länsstyrelser svarade på vår enkät med frågor om inhiberade lovärenden under 2017. I samtliga dessa har det yrkats inhibition i totalt 188 lovärenden. Vidare hade inhibition beviljats i totalt 45 ärenden och av dessa hade inhibitionen beviljats eller beslutet ändrats på grund av hänsyn till natur- och kulturvärden i totalt fyra ärenden.

Vi tolkar att ett av syftena med vårt uppdrag att genomföra en sådan undersökning var att få en överblick över hur ändamålsenlig den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL kan tänkas vara i fråga om

¹⁵ Se prop. 2017/18:240, s. 9.

skyddet för natur- och kulturvärden. Detta mot bakgrund att syftet med bestämmelsen är att skapa en möjlighet för klaganden att framställa ett yrkande om inhibition av ett lovbeslut, innan det kan verkställas.

Resultatet av undersökningen visar alltså att inhibition beviljades i totalt fyra ärenden under 2017. Vi bedömer utifrån detta resultat att den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL sannolikt bara ytterst marginellt bidrar till en ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen.

6.4.3 Övriga brister med den nuvarande regleringen

Sämre överskådlighet och minskad rättssäkerhet

En konsekvens av den nuvarande regleringen, som framhålls i direktiven, är att regleringen kan uppfattas som svårtillgänglig. Ett startbesked kan ges samtidigt som ett beslut om lov och ska ges snarast möjligt därefter, dvs. även innan lovbeslutet har fått laga kraft. Då den nuvarande regleringen tillåter verkställbarhet först efter en tidsfrist, så kan situationen lätt uppstå att sökanden efter ett startbesked tar för givet att en sökt åtgärd kan påbörjas. Sökanden måste dock enligt 9 kap. 42 a § PBL invänta fyra veckorsfristen även om startbesked har getts. Vi ser en betydande risk att många lovgivna åtgärder kommer att påbörjas innan fyra veckorsfristen passerat, om inte nämnden, vid expediering av lovbeslut och startbesked, är tydlig med att upplysa om fyra veckorsfristen.

Dessutom utgår fyra veckorsfristen från dagen för kungörelse, vilket innebär att verkställbarheten av beslut om lov kan komma att variera från fall till fall beroende på hur snabbt nämnderna väljer att kungöra sina beslut. Detta riskerar att ytterligare komplicera beräkningen av den tid inom vilken en sökt åtgärd kan påbörjas. Sammantaget ser vi att den nuvarande regleringen har lett till sämre överskådlighet och minskad rättssäkerhet.

Redan innan den nya bestämmelsen har PBL ansetts vara ett komplicerat regelverk. Den nuvarande regleringen ställer enligt vår uppfattning ännu större krav jämfört med tidigare, både på kommunerna och på de som söker lov.

En överträdelse av tidsfristen skulle behöva sanktioneras

En överträdelse av tidsfristen i den nya bestämmelsen har inte knutits till någon sanktion, vilket måste betecknas som en brist med den nuvarande regleringen. Ett sätt att sanktionera en sådan överträdelse inom det nuvarande regelsystemet, skulle vara att startbesked får ges först när tidsfristen har löpt ut. På det sättet skulle en överträdelse av tidsfristen vara sanktionerad indirekt genom att den skulle äga rum samtidigt som en överträdelse av bestämmelsen att bl.a. en lovpliktig åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). En sådan överträdelse ska leda till att en byggsanktionsavgift tas ut (9 kap. 6–17 §§ PBF).

En lösning som innebär att ett startbesked inte längre kan ges samtidigt som beslutet om lov skulle emellertid inte vara ändamålsenlig. Enligt vår bedömning gavs merparten av startbeskeden för lovgivna åtgärder samtidigt med lovbeslutet, innan den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL infördes. Att inte längre kunna meddela dessa beslut samtidigt, skulle innebära en betydande arbetsbörda för byggnadsnämnderna. Mot den bakgrunden är det inte lämpligt att hantera en sanktionering av en bestämmelse om verkställbarhet av lovbeslut på detta sätt.

Som vi ser det skulle det återstående alternativet vara att antingen knyta en överträdelse av tidsfristen till systemet med byggsanktionsavgifter eller att införa en ny sanktionsmodell. Vi bedömer emellertid att det i sammanhanget vore olämpligt att knyta en sanktion till en tidsfrist som den enskilde själv ska bevaka och som dessutom, som den för närvarande är konstruerad, kan vara svår att beräkna.

Förutom att det skulle vara en lagteknisk utmaning att föreslå en ny sanktion som passade in i det nuvarande systemet, så kan det vidare antas att en sådan bestämmelse skulle leda till ökad administration för byggnadsnämnderna. För den enskilde skulle ytterligare en sanktion göra det än svårare att överblicka regleringen av verkställbarhet. Sammantaget skulle en sådan ordning gå emot vad som anges i våra direktiv om att regelsystemet i fråga om verkställbarhet ska vara överskådligt. Sammantaget anser vi mot denna bakgrund att det förhållandet att den nuvarande regleringen medför att en överträdelse av bestämmelsen bör sanktioneras, talar mot lämpligheten av en sådan reglering.

6.5 Verkställbarhet efter startbesked

Bedömning: Det är mindre lämpligt att koppla verkställbarhet av beslut om lov till tidpunkten för när startbesked ges.

Det här sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov innebär att inte bara lovbeslutets giltighet, utan även möjligheten att meddela inhibition, kopplas till startbeskedet.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.5.1 är frågan om verkställbarhet av beslut om lov speciell, på det sättet att lovbeslutet, efter att den lagstadgade tidsfristen löpt ut, inte innebär en rätt att få påbörja den beviljade åtgärden. Om vi bortser från den lagstadgade tidsfristen i 9 kap. 42 a § PBL, kan rättsläget beskrivas som att ett lovbeslut är omedelbart verkställbart i den bemärkelsen att det blir gällande. Detta får främst betydelse eftersom det innebär att lovbeslutet går att inhibera. För att faktiskt få påbörja den beviljade åtgärden, vilket vanligtvis förknippas med verkställbarhet, krävs det emellertid ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). Att termen verkställbarhet kan ha olika innebörd framgår av vår redogörelse i avsnitt 4.1.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.9 så klargjordes i rättsfallet MÖD 2017:9 att införandet av startbesked som en förutsättning för att få påbörja den beviljade åtgärden inte hade ändrat möjligheten att inhibera ett bygglovsbeslut. Mark- och miljööverdomstolens slutsats byggde bl.a. på att en ordning som innebär att ett sådant beslut kan inhiberas först när startbesked getts skulle förutsätta att berörda sakägare måste bevaka när byggnadsnämnden ger startbesked. En ordning som innebär att verkställbarhet av lovbeslut kopplas till startbeskedet skulle enligt domstolen vara mindre lämplig med tanke på att grannar/sakägare inte är parter i den processen.

Vi instämmer i Mark- och miljööverdomstolens bedömning att en sådan ordning på angivna skäl vore mindre lämplig. Vi menar att det är bättre att behålla uppdelningen att ett beslut om lov först blir gällande (så att det kan inhiberas), och sedan genom startbeskedet blir verkställbart, i bemärkelsen att den lovgivna åtgärden får påbörjas, snarare än att koppla verkställbarhet av lovbeslut till den tidpunkt när startbeskedet ges.

6.6 Verktällighetsförordnande

Bedömning: Fördelen av ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen skulle inte överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden jämfört med om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

För byggnadsnämnderna skulle både den tillkommande prövningen och det faktum att startbeskedet inte kan ges samtidigt med beslutet om lov innebära nya resurskrävande uppgifter.

Det här sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov innebär att bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden. En sådan bestämmelse skulle kunna ges en generell utformning så att bedömningen ska göras i alla lovärenden, eller begränsas till sådana fall där den som ansöker om lov begär att få verkställa beslutet omedelbart. Sökanden kan då visa vilka konkreta skäl som talar för ett omedelbart verkställande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som skulle uppkomma om inte lovet fick tas i anspråk på en gång. Genom en sådan bestämmelse skulle byggnadsnämnden i varje enskilt fall kunna väga de olika intressen som talar för och emot en omedelbar verkställbarhet av lovbeslutet mot varandra. Vid den bedömningen skulle byggnadsnämnden kunna ta hänsyn till om det finns risk för oåterkalleliga skador.

Vi jämför även detta alternativ med alternativet i avsnitt 6.3, som innebär att den lovgivna åtgärden får påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Sammantaget är vår bedömning att detta alternativ skulle minska effektiviteten i byggprocessen i högre utsträckning än vad den skulle minska risken för en onyttig överklagandeprocess, jämfört med en reglering som innebär att beslut om lov ska gälla omedelbart.

6.6.1 Lägre effektivitet i byggprocessen

Smalt tillämpningsområde

Konsekvensen av ett verkställighetsförordnande skulle antagligen bli att relativt få lovgivna åtgärder fick verkställas omedelbart, trots att det stora flertalet av dessa beslut i slutändan inte skulle upphävas om de överklagades. Detta mot bakgrund av att det är relativt vanligt att genomförandet av lovgivna åtgärder medför skador på natur- och kulturvärden, eftersom detta ofta är en direkt följd av byggandet (vilket vi redogjort för i avsnitt 5.1.2).

Minskad förutsebarhet

Vidare så skulle förutsebarheten för byggherrarna minska som en följd av risken att få avslag på sin begäran om omedelbar verkställbarhet. Större byggprojekt och även lovpliktiga åtgärder kopplade till vissa större infrastrukturprojekt¹⁶ är oftast både så pass kostsamma och ingripande att det skulle innebära en alltför stor risk att börja bygga på egen risk. I sådana fall bör det därför spela mindre roll ur effektivitetssynpunkt om en åtgärd kan få påbörjas omedelbart eller inte. Det viktiga är i stället att det är förutsebart när åtgärden får påbörjas. En reglering som innebär att det överläts till byggnadsnämnden att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet, skulle innebära det motsatta för byggherren.

Byggnadsnämndens handläggningstider

Ett krav på verkställighetsförordnande innebär att byggnadsnämnden skulle belastas med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift. Sannolikt skulle det bli vanligt att sökanden begärde ett verkställighetsförordnande, i vart fall om byggnadsnämnden inte tog ut någon särskild avgift för förordnandet. Ett sådant system skulle alltså kunna medföra ett mycket stort antal prövningar för byggnadsnämnderna, teoretiskt sett i närmare 100 000 ärenden per år. Som vi har redogjort för i avsnitt 6.3.2 bedömer vi att antalet överklagade fall där otillåtna skador på natur- och kulturvärden kan bli aktuella

¹⁶ Exempelvis sådana projekt som kräver en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

inte överstiger 15 per år. Denna regleringsmöjlighet skulle således föranleda ett stort antal bedömningar i ärenden där bedömningen i det enskilda fallet inte har någon betydelse.

Byggnadsnämnden skulle i varje enskilt fall behöva väga de olika intressen som talar för och emot en omedelbar verkställbarhet av lovbeslutet mot varandra och ta hänsyn till om det finns risk för oåterkalleliga skador. För att kunna göra dessa ställningstaganden, så skulle det även ställas ett högre krav på underlag. Vidare skulle det ligga på sökanden att visa vilka konkreta skäl som talar för ett omedelbart verkställande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som skulle uppkomma om inte lovet fick tas i anspråk på en gång. Dessutom skulle det ligga på byggnadsnämnderna att utöva viss materiell processledning, exempelvis genom att begära in kompletteringar av ett sådant underlag. Slutligen kan det antas att det sannolikt skulle bli vanligt förekommande att sökanden först i efterhand, när lovbeslut getts, kommer på att hen vill ansöka om omedelbar verkställbarhet. Sammantaget skulle en reglering med verkställighetsförordnande innebära en omfattande hantering för byggnadsnämnden, vilket talar mot att en sådan reglering skulle vara den mest lämpliga.

Effektiviteten i byggprocessen skulle minska väsentligt

Sammanfattningsvis skulle effektiviteten i byggprocessen således kunna minska väsentligt, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden jämfört med alternativet att den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

6.6.2 Marginellt lägre risk för en onyttig överklagandeprocess

Enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess, skulle i viss utsträckning gagnas av en ordning där det låg på byggnadsnämnden att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet. Vidare skulle en sådan reglering vara ändamålsenlig på så sätt att de byggherrar som ansökte om ett förordnande antagligen skulle vara samma som byggde på egen risk om ordningen vore att beslut om lov blev omedelbart gällande. Mot bakgrund av det uppskattningsvis fåtal fall av ändrade eller upphävida lovbeslut per år som leder till otillåtna skador, så

skulle graden av risk för en onyttig överklagandeprocess bara minska marginellt, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden jämfört med om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

6.6.3 Övriga hänsynstaganden

En överträdelse av en sådan bestämmelse skulle behöva sanktioneras

I de fall där byggnadsnämnden avslår en begäran om omedelbar verkställbarhet och byggherren alltså tvingas invänta att beslutet får laga kraft, så skulle startbeskedet lämpligen inte kunna ges innan beslutet om lov hade fått laga kraft. Om startbeskedet vid en sådan reglering i stället gavs i samband med lovbeslutet, så skulle det nuvarande systemet med byggsanktionsavgifter behöva ändras eftersom dessa i dag är kopplade till att en åtgärd vidtas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Alternativet skulle vara att startbesked får ges först när lovbeslutet har fått laga kraft, vilket både från sökandens och byggnadsnämndernas perspektiv skulle vara en otillfredsställande lösning som innebär ökad administration. I övrigt gäller liknande överväganden som vi redogjort för i avsnitt 6.5.3.

Kommunens skadeståndsansvar

Vi bedömer att en reglering som innebär att det är byggnadsnämnden som ska bedöma om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet, innebär en ökad risk för att kommunen kan bli skadeståndsskyldig för fel eller försummelse vid myndighetsutövning (jfr 3 kap. 2 § SkL). Anledningen är att den enskilde tjänstemannen i förekommande fall kommer att ha ytterligare ett beslut att fatta, där exempelvis ett avslag kan få betydande ekonomiska konsekvenser. Därigenom ökar risken för att fel begås vid handläggningen jämfört med vad som är fallet med en reglering som innebär att tidpunkten för verkställbarhet inte beror på byggnadsnämndens bedömning.

6.7 Omedelbar verkställbarhet med undantag för allmänna intressen

Bedömning: Fördelen av ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen skulle inte överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om bedömningen av om det är lämpligt att avvakta med verkställbarhet till dess att beslutet om lov har fått laga kraft överläts till byggnadsnämnden jämfört med om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

Det här sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov innebär att huvudregeln är omedelbar verkställbarhet med en möjlighet till undantag hänförliga till allmänna intressen. En sådan konstruktion finns på flera ställen i PBL i dag, exempelvis i fråga om bygglov inom ett område som är av riksintresse för totalförsvaret eller för byggnader eller bebyggelseområden som inte får förvanskas (se bl.a. 9 kap. 4 d §).

En sådan undantagsbestämmelse skulle kunna omfatta åtgärder som kan innebära oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden. Sådana åtgärder skulle alltså få påbörjas först när beslutet om lov har fått laga kraft och efter att ett startbesked getts. Ett annat tänkbart alternativ är att undantagen skulle vara hänförliga till geografiska områden, exempelvis områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljövården.

Vi jämför även detta alternativ med alternativet i avsnitt 6.3, som innebär att den lovgivna åtgärden får påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Sammanfattningsvis bedömer vi att fördelarna med detta alternativ i fråga om ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen inte skulle överväga nackdelarna i form av minskad effektivitet i byggprocessen, jämfört med en reglering som innebär att beslut om lov ska gälla omedelbart.

6.7.1 Lägre effektivitet i byggprocessen

Brett tillämpningsområde

En undantagsbestämmelse som tar sikte på allmänna intressen skulle sannolikt träffa de flesta större byggprojekt, exempelvis sådana som innebär fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur. Samtidigt skulle bestämmelsen, för att fånga upp de önskade situationerna, inte kunna vara alltför snävt formulerad. Tillsammans med att en sådan undantagsbestämmelse ska tillämpas av myndigheten *ex officio*, alltså på eget initiativ, innebär detta att träffsäkerheten skulle vara bristfällig med en sådan reglering.

Byggnadsnämndens handläggningstider

En sådan reglering innebär att byggnadsnämnderna skulle belastas med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift. Nämnden skulle i samtliga ärenden ha ytterligare ett moment att ta ställning till. Nämnden skulle behöva avgöra dels vilka natur- och kulturvärden det är fråga om, dels vilka skador som kan tänkas uppstå, dels huruvida dessa skador går att återställa eller inte. För att kunna göra dessa ställningstaganden, så skulle det även ställas ett högre krav på underlag för att kunna avgöra risken för oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden.

Effektiviteten i byggprocessen skulle minska

Sammanfattningsvis skulle effektiviteten i byggprocessen således kunna minska, med en undantagsbestämmelse för allmänna intressen som exempelvis natur- och kulturvärden, jämfört med alternativet att den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

6.7.2 Marginellt lägre risk för en onyttig överklagandeprocess

En reglering med undantag för allmänna intressen skulle få en positiv påverkan på enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess, i och med att risken för en onyttig överklagandeprocess skulle minska.

Mot bakgrund av det fåtal fall av ändrade beslut om lov per år som leder till otillåtna skador, så skulle en sådan inverkan på rättssäkerheten samtidigt vara marginell.

6.7.3 Övriga hänsynstaganden

En överträdelse av en sådan bestämmelse skulle behöva sanktioneras

I de fall där den sökta åtgärden omfattas av undantagsbestämmelsen, skulle startbeskedet lämpligen inte kunna ges innan beslutet om lov har fått laga kraft. Om startbeskedet vid en sådan reglering i stället gavs i samband med beslutet om lov, skulle det nuvarande systemet med byggsanktionsavgifter behöva ändras eftersom dessa i dag är kopplade till att en åtgärd vidtas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Alternativet skulle vara att startbesked får ges först när lovbeslutet har fått laga kraft, vilket både från sökandens och byggnadsnämndernas perspektiv skulle vara en otillfredsställande lösning som innebär ökad administration. I övrigt gäller liknande överväganden som vi redogjort för i avsnitt 6.5.3.

Kommunens skadeståndsansvar

Vi bedömer att en reglering som innebär att det ligger på byggnadsnämnden att bevilja undantag från en huvudregel att beslut om lov gäller omedelbart, innebär en ökad risk för att kommunen kan bli skadeståndsskyldig för fel eller försummelse vid myndighetsutövning (jfr 3 kap. 2 § SkL). Anledningen är att den enskilde tjänstemannen i förekommande fall kommer att ha ytterligare ett beslut att fatta, där exempelvis ett avslag kan få betydande ekonomiska konsekvenser. Därigenom ökar risken för att fel begås vid handläggningen jämfört med vad som är fallet med en reglering som innebär att tidpunkten för verkställbarhet inte beror på byggnadsnämndens bedömning.

6.8 Omedelbar verkställbarhet med "ventil" i enskilda fall

Bedömning: Fördelen av ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen skulle inte överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen med en generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet som kompletteras med en "ventil", jämfört med om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

Det här sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov innebär att omedelbar verkställbarhet är huvudregeln, men att byggnadsnämnden i det enskilda fallet har möjlighet att besluta att lovet inte får verkställas innan det har fått laga kraft. Byggnadsnämnden skulle i så fall vara skyldig att förhindra omedelbar verkställbarhet för exempelvis åtgärder som är enkla att genomföra men svåra eller omöjliga att återställa. En sådan bestämmelse skulle exempelvis omfatta åtgärder som att såga ner ett skyddsvärt träd.

Vi jämför även detta alternativ med alternativet i avsnitt 6.3, som innebär att den lovgivna åtgärden får påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Sammanfattningsvis bedömer vi att med denna regleringsmöjlighet skulle den negativa påverkan på effektiviteten i byggprocessen vara högre än vad den positiva påverkan skulle vara på enskildas intresse av rättssäkerhet, jämfört med en reglering som innebär att beslut om lov ska gälla omedelbart.

6.8.1 Effektiviteten i byggprocessen skulle påverkas negativt

Smalt tillämpningsområde

Med en reglering där byggnadsnämnden i det enskilda fallet skulle kunna besluta att ett beslut om lov inte får verkställas innan det har fått laga kraft, skulle effektiviteten i byggprocessen bara minska marginellt, jämfört med om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Anledningen är att relativt få åtgärder som har med det allmännas intresse av effektivitet att göra (bostäder och samhällsnyttig infrastruktur m.m.), skulle omfattas av byggnadsnämndens möjligheter att använda "ventilen".

Byggnadsnämndens handläggningstider

En sådan reglering innebär att byggnadsnämnden skulle belastas med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift. Nämnden skulle i samtliga ärenden ha ytterligare ett moment att ta ställning till. För att kunna göra dessa ställningstaganden, så skulle det även ställas ett högre krav på underlag i vissa delar.

Effektiviteten i byggprocessen skulle påverkas negativt

Framför allt mot bakgrund av en ökad administration för byggnadsnämnden så skulle effektiviteten i byggprocessen påverkas negativt, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet skulle ha möjlighet att besluta att ett beslut om lov inte får verkställas innan det har fått laga kraft.

6.8.2 Marginell påverkan på enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess

Enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess skulle i någon mån gagnas av en sådan ordning, jämfört med om den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Mot bakgrund av det uppskattningsvis fåtal fall av ändrade beslut om lov per år som leder till en onyttig överklagandeprocess, så skulle inverkan på rättssäkerheten ändå vara marginell. Vidare skulle en möjlighet till "ventil" som bara omfattade åtgärder som är enkla att genomföra, antagligen inte träffa dessa fåtal fall. Samtidigt bedömer vi att med ett bredare tillämpningsområde för "ventilen", så skulle den negativa påverkan på effektiviteten i byggprocessen vara högre än vad den positiva påverkan skulle vara på enskildas intresse av rättssäkerhet.

6.8.3 Övriga hänsynstaganden

En överträdelse av en sådan bestämmelse skulle behöva sanktioneras

I de fall där byggnadsnämnden använder sig av "ventilen", skulle startbeskedet lämpligen inte kunna ges innan beslutet om lov hade fått laga kraft. Om startbeskedet vid en sådan reglering i stället gavs

i samband med lovbeslutet, skulle det nuvarande systemet med bygg-sanktionsavgifter behöva ändras eftersom dessa i dag är kopplade till att en åtgärd vidtas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Alternativet skulle vara att startbesked får ges först när lovbeslutet har fått laga kraft, vilket både från sökandens och byggnadsnämndernas perspektiv skulle vara en otillfredsställande lösning som innebär ökad administration. I övrigt gäller liknande överväganden som vi redogjort för i avsnitt 6.5.3.

Kommunens skadeståndsansvar

Vi bedömer att en reglering som innebär att byggnadsnämnden i det enskilda fallet har möjlighet att förordna att ett beslut om lov inte får verkställas innan det har fått laga kraft, innebär en ökad risk för att kommunen kan bli skadeståndsskyldig för fel eller försummelse vid myndighetsutövning (jfr 3 kap. 2 § SkL). Anledningen är att den enskilde tjänstemannen i förekommande fall kommer att ha ytterligare ett beslut att fatta, där exempelvis ett avslag kan få betydande ekonomiska konsekvenser. Därigenom ökar risken för att fel begås vid handläggningen jämfört med vad som är fallet med en reglering som innebär att tidpunkten för verkställbarhet inte beror på byggnadsnämndens bedömning.

6.9 Verkställbarhet efter laga kraft

Bedömning: Fördelen av maximal rättssäkerhet i överklagandeprocessen skulle inte överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om ett beslut om lov skulle gälla först när det fått laga kraft jämfört med om en laggiven åtgärd fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts.

Det här sättet att reglera verkställbarheten innebär att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov gäller när beslutet har fått laga kraft, dvs. när överklagandetiden har gått ut eller, om beslutet överklagas, när detta slutgiltigt har prövats av en högre instans. En sådan reglering skulle överensstämja med huvudregeln enligt 35 § FL.

Vi jämför även detta alternativ med alternativet i avsnitt 6.3, som innebär att den lovgivna åtgärden får påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts. Sammantaget bedömer vi att fördelen med detta alternativ i form av maximal rättssäkerhet i överklagandeprocessen inte skulle överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, jämfört med en reglering som innebär att ett lovbeslut ska gälla omedelbart.

6.9.1 Ingen risk för en onyttig överklagandeprocess men samtidigt lägst effektivitet i byggprocessen

Som framgår av avsnitt 6.3.1 bedömer vi att effektiviteten i byggprocessen skulle minska avsevärt med en reglering som innebär att beslut om lov gäller först när de har fått laga kraft. Samtidigt skulle en sådan reglering innebära att det inte fanns någon risk för en onyttig överklagandeprocess, dvs. att genomförandet av en lovgiven åtgärd har orsakat en skada som inte går att återställa efter att lovbeslutet helt eller delvis upphävts av en högre instans. Som framgår av avsnitt 6.3.2 bedömer vi emellertid att risken för en onyttig överklagandeprocess är låg även med en reglering som innebär att ett lovbeslut ska gälla omedelbart. Mot den bakgrunden bedömer vi sammantaget att fördelen av maximal rättssäkerhet i överklagandeprocessen inte skulle överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om ett lovbeslut skulle gälla först när det har fått laga kraft.

6.9.2 Övriga hänsynstaganden

En överträdelse av en sådan bestämmelse skulle behöva sanktioneras

Med en reglering som innebär att beslut om lov gäller när de har fått laga kraft, så skulle startbeskedet lämpligen inte kunna ges innan beslutet om lov fått laga kraft. Om startbeskedet vid en sådan reglering i stället gavs i samband med lovbeslutet, skulle det nuvarande systemet med byggsanktionsavgifter behöva ändras eftersom dessa i dag är kopplade till att en åtgärd vidtas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Alternativet skulle vara att startbesked fick ges först när lovbeslutet har fått laga kraft, vilket både från sökan-

dens och byggnadsnämndernas perspektiv skulle vara en otillfredsställande lösning som innebär ökad administration. I övrigt gäller samma överväganden som vi redogjort för i avsnitt 6.5.3.

Kommunens skadeståndsansvar

Med en reglering som innebär att beslut om lov gäller först när de har fått laga kraft, så skulle tidpunkten för verkställbarhet inte bero på byggnadsnämndens bedömning. Det innebär att kommunen med en sådan reglering inte skulle riskera att bli skadeståndsskyldig för fel eller försummelse vid beslutsfattande som har med verkställbarhet att göra. Vi menar att detta talar för lämpligheten av en sådan reglering.

7 Vårt förslag om reglering av verkställbarhet

I det här kapitlet redogör vi för våra förslag om hur verkställbarhet av beslut om lov och angränsande beslut ska regleras.

Vi går i avsnitt 7.1 igenom vårt förslag hur verkställbarhet av beslut om lov bör regleras. Sedan redogör vi i avsnitt 7.2 för våra förslag om verkställbarhet av angränsande beslut.

7.1 Det bästa sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov

7.1.1 Ett beslut om lov ska gälla omedelbart

Förslag: Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov ska gälla omedelbart, även om det inte har fått laga kraft.

Verkställbarhet av beslut om lov ska regleras i 10 kap. plan- och bygglagen. Vidare ska nya rubriker införas som ska tydliggöra bl.a. att verkställbarhet av sådana beslut främst handlar om när en åtgärd får påbörjas.

Beslut om lov bör ”gälla” omedelbart

I avsnitt 6.3–6.9 har vi gått igenom olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov. Som framgått vid denna genomgång har vi funnit att fördelen av ökad effektivitet i byggprocessen skulle överväga nackdelen av minskad rättssäkerhet i överklagandeprocessen, om ett beslut om lov gäller omedelbart jämfört med om en byggherre skulle behöva avvakta att beslutet om lov får laga kraft (avsnitt 6.3). För byggherrarna skulle den ekonomiska risken dessutom minska,

om det vore möjligt att påbörja lovgivna åtgärder omedelbart efter att ett startbesked getts, vilket i sin tur skulle leda till att bl.a. fler bostäder och mer samhällsnyttig infrastruktur kunde färdigställas snabbare (avsnitt 6.3.1). Vi har även gjort bedömningen att sannolikheten är låg för en onyttig överklagandeprocess, dvs. att genomförandet av en lovgiven åtgärd medför en skada som inte går att återställa efter att lovbeslutet helt eller delvis upphävts av en högre instans, om det vore tillåtet att efter ett startbesked påbörja den lovgivna åtgärden omedelbart. En sådan reglering skulle även uppfylla kraven på rättssäkerhet (avsnitt 6.3.2). Motsatsvis skulle fördelen av maximal rättssäkerhet i överklagandeprocessen inte överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om en lovgiven åtgärd fick påbörjas först när lovbeslutet har fått laga kraft, jämfört med om en sådan åtgärd fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts (avsnitt 6.9).

Vidare har vi bedömt att den nuvarande regleringen – med en generell bestämmelse om verkställbarhet efter en tidsfrist om fyra veckor – bara marginellt påverkar risken för en onyttig överklagandeprocess, samtidigt som den årligen fördröjer påbörjandet av närmare 100 000 lovgivna åtgärder. Mot bakgrund av att enbart ett fåtal ärenden per år inhiberas med hänsyn till natur- och kulturvärden, är det även tveksamt om syftet med den nuvarande regleringen uppnås (avsnitt 6.4).

Vi har även gjort bedömningen att det vore mindre lämpligt att koppla verkställbarhet av lovbeslut till tidpunkten för när startbesked ges, jämfört med om lovbeslutet skulle gälla omedelbart och den lovgivna åtgärden få påbörjas efter att ett startbesked getts (avsnitt 6.5).

Vi har också bedömt att fördelen av ökad rättssäkerhet i överklagandeprocessen inte skulle överväga nackdelen av minskad effektivitet i byggprocessen, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden jämfört med alternativet att den lovgivna åtgärden fick påbörjas omedelbart efter att ett startbesked getts (avsnitt 6.6). Vi har även funnit att en sådan reglering skulle innebära att byggnadsnämnden belastades med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift. I de fall som byggnadsnämnden inte meddelade ett sådant beslut, skulle en överträdelse av en sådan bestämmelse behöva sank-

tioneras, vilket i sin tur skulle innebära ökad administration för byggnadsnämnden och att regelsystemet skulle bli än mer svårtillgängligt för den enskilde. Slutligen skulle kommunens skadeståndsansvar kunna aktualiseras, om bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden (avsnitt 6.6.3).

Slutligen har vi bedömt att inte heller alternativen med omedelbar verkställbarhet med undantag för vissa åtgärder som berör allmänna intressen (avsnitt 6.7) eller en ”ventil”, som innebär att byggnadsnämnden ges möjlighet att i det enskilda fallet bestämma att åtgärden inte får påbörjas förrän beslutet om lov fått laga kraft (avsnitt 6.8), är lämpliga att genomföra. Det beror främst på att fördelarna i form av ökad rättssäkerhet inte skulle överväga nackdelarna i form av minskad effektivitet i byggprocessen.

Sammanfattningsvis menar vi att den nytta som uppstår i form av ökad rättssäkerhet genom att i viss omfattning ställa krav på att ett beslut om lov inte ska få verkställas innan det har fått laga kraft inte uppväger de olägenheter som uppstår i form av minskad effektivitet i byggprocessen. Inte heller nyttan med att byggherren måste avvakta en tidsfrist, i syfte att skapa en möjlighet att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av beslut om lov innan det får verkställas, medför några reella fördelar i form av ökad rättssäkerhet. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att beslut om lov bör gälla omedelbart och att den nuvarande regleringen bör göras om.

Möjligheten att inhibera ett beslut om lov även om startbesked inte har getts ska finnas kvar

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.5.1 är verkställbarhet av beslut om lov speciellt på det sättet att ett sådant beslut, efter att den lagstadgade tidsfristen löpt ut, inte innebär en rätt att få påbörja den beviljade åtgärden. För att få göra detta krävs det i stället att byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL). Om vi bortser från den lagstadgade tidsfristen i 9 kap. 42 a § PBL, kan rättsläget beskrivas som att ett lovbeslut är omedelbart verkställbart på så sätt att det blir gällande. Den främsta betydelsen är att lovbeslutet därigenom går att inhibera. För att faktiskt få påbörja den beviljade åtgärden, vilket vanligtvis förknippas med verkställbarhet, krävs även ett startbesked. Sammanfattningsvis bör det alltså även i

fortsättningen vara möjligt att inhibera ett lovbeslut, även om startbesked inte har getts.

Verkställbarhet av beslut om lov bör regleras i 10 kap. PBL

I våra direktiv anges att det är av stor vikt att det tydligt framgår när en lovgiven åtgärd får påbörjas. För att den nya regleringen ska bli tydlig har det stor betydelse var bestämmelserna placeras.

I avsnitt 4.5.5 har vi redogjort för de bestämmelser i PBL som innebär att vissa beslut kan verkställas omedelbart. Av den redogörelsen framgår att bestämmelserna om verkställbarhet finns i flera olika kapitel i PBL, eftersom bestämmelserna normalt är placerade i direkt anslutning till de bestämmelser som reglerar respektive beslut.¹

Vi bedömer att de nya bestämmelserna om verkställbarhet av beslut om lov bör placeras i 10 kap. PBL. Kapitlet handlar om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder, dvs. vad som händer efter att byggnadsnämnden har gett ett lovbeslut. Eftersom frågan om verkställbarhet av lovbeslut främst handlar om när den lovgivna åtgärden får påbörjas, anser vi att sådana bestämmelser bör placeras i det kapitel som handlar om just genomförandet av åtgärder.

Nya rubriker

I stället för den nuvarande rubriken ”Startbesked och slutbesked” är det utifrån våra förslag till ändringar mer talande med rubrikerna ”När en åtgärd får påbörjas” respektive ”När ett byggnadsverk får tas i bruk”. Termerna i den nuvarande rubriken som slopas kommer för övrigt att finnas kvar genom de befintliga rubrikerna närmast före 10 kap. 23 § respektive 34 § PBL.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 § första stycket PBL.

¹ Det gäller inte möjligheten att förordna om verkställbarhet för detaljplaner, som är placerad i 13 kap. 17 § PBL. Att bestämmelsen är placerad i kapitlet som handlar om överklagande beror på den rättsprövning som görs av detaljplaner och områdesbestämmelser.

7.1.2 En åtgärd som kräver lov ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda

Förslag: En åtgärd som kräver lov ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor för åtgärdens påbörjande är uppfyllda.

Vi anser att tidpunkten för när en lovgiven åtgärd ska få påbörjas, bör vara knuten till att byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 10 kap. 23 § PBL och att eventuella villkor i såväl beslutet om lov som startbeskedet är uppfyllda. En sådan reglering blir en logisk följd av vårt förslag om att beslut om lov ska gälla omedelbart. Eftersom vi anser att den nuvarande tidsfristen bör slopas, skulle det återigen bli tydligt för byggherren när en åtgärd får påbörjas. Vidare skulle hindret för att ge startbesked samtidigt som lovbeslut försvinna, vilket i sin tur skulle underlätta byggnadsnämndens arbete väsentligt.

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.4, så kan byggnadsnämnden under vissa förutsättningar villkora ett bygglov, rivningslov eller marklov (jfr 9 kap. 36–37 a §§ PBL). Av ett lovbeslut ska det framgå om beslutet har getts med villkor och i sådana fall vilka dessa villkor är (9 kap. 40 § PBL). Vidare ska byggnadsnämnden i startbeskedet bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs (10 kap. 24 § 2 PBL).

För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av lovbeslut, bör det även uttryckligen anges i PBL att eventuella villkor som angetts i ett beslut om lov eller ett startbesked ska vara uppfyllda innan en lovgiven åtgärd får påbörjas. Att bestämmelsen inte även bör hänvisa till villkor enligt 9 kap. 37 a § hänger samman med att sådana villkor förhindrar byggnadsnämnden från att ge startbesked, till dess att villkoret är uppfyllt.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 § andra stycket PBL.

7.1.3 Ett startbesked för en åtgärd som kräver lov ska gälla omedelbart

Förslag: Ett beslut om startbesked för en åtgärd som kräver lov ska gälla omedelbart.

Ett beslut om startbesked i ett lovärende får bara överklagas av sökanden i ärendet (13 kap. 15 § PBL). Om byggnadsnämnden har gett ett startbesked för en åtgärd som kräver lov får beslutet alltså inte överklagas av någon annan. Det råder inte någon tvekan om att beslut som inte går någon – varken en part eller någon annan intressent som har rätt att överklaga – emot bör kunna verkställas omedelbart.² Enligt den nuvarande ordningen måste emellertid byggherren avvakta tidsfristen i 9 kap. 42 a § PBL, innan startbeskedet får tas i anspråk.

Verkställbarhet av beslut om lov har ett nära samband med bestämmelserna om startbesked. För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av lovbeslut, bör även verkställbarhet av startbesked för lovpliktiga åtgärder regleras uttryckligen i PBL. Det bör därför framgå av PBL att ett beslut om startbesked för en åtgärd som kräver lov gäller omedelbart.

... även om beslutet inte har fått laga kraft

Även om startbesked för lovpliktiga åtgärder är att betrakta som s.k. gynnande beslut, dvs. beslut som inte går någon emot, så får dessa inte omedelbar laga kraft (se avsnitt 4.6.3). Eftersom det enbart är sökanden i ärendet som får klaga på ett sådant beslut, har tidpunkten för laga kraft i sammanhanget ingen betydelse för frågan om verkställbarhet. Därför menar vi att det skulle leda tankarna fel att använda uttrycket ”även om det inte har fått laga kraft” när det gäller startbesked av nu nämnda slag.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 § tredje stycket PBL.

² Se prop. 2016/17:180, s. 218.

7.1.4 Ett startbesked ska få ges för en åtgärd som kräver lov även om beslutet om lov inte har fått laga kraft

Förslag: Ett startbesked ska få ges för en åtgärd som kräver lov även om beslutet om lov inte har fått laga kraft.

Startbesked för en åtgärd som kräver lov men inte något tekniskt samråd, kan ges i beslutet om lov eller i ett separat beslut snarast efter lovbeslutet. Det framgår av 10 kap. 22 § PBL. Däremot säger bestämmelsen ingenting om möjligheten att ge startbesked för en åtgärd som kräver ett tekniskt samråd.

Vi menar att det tydligt bör framgå att ett startbesked får ges för en åtgärd som kräver lov även om beslutet om lov inte har fått laga kraft. En sådan bestämmelse skulle samtidigt visa att ett startbesked upphör att gälla, om det lovbeslut som startbeskedet grundar sig på upphävs eller inhiberas.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 10 kap. 23 § tredje stycket PBL.

7.1.5 Det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om åtgärden påbörjas innan lovet har fått laga kraft

Förslag: Av ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Om kommunen i en detaljplan har bestämt att lov till en åtgärd endast får ges under en viss förutsättning, får ett lov ges med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Om så är fallet, ska även det framgå av beslutet om lov.

På egen risk innan laga kraft

Redan i dag finns bestämmelser om att ett beslut om lov ska innehålla vissa upplysningar. Bland annat ska det framgå av beslutet vilken giltighetstid lovet har och att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. (9 kap. 40 § PBL). Däremot finns inget krav på att bygglovets eller startbeskedet ska innehålla några upplysningar om vad ett startbesked innebär.

Ett startbesked kan uppfattas som att byggnadsnämnden slutligt medger att byggnadsarbetet får påbörjas. Att sådana arbeten sker på egen risk – och att byggnadsnämnden kan komma att kräva att arbetena återställs, om beslutet om lov inte får laga kraft – framgår dock varken av PBL eller ett lovbeslut. Vi menar att det är viktigt att säkerställa att sökanden förstår innebörden av ett lämnat startbesked. Därför anser vi att PBL bör innehålla krav på att det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Komplettering av vilka villkor som ska framgå av ett beslut om lov

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov för vissa åtgärder endast får ges om vissa förutsättningar är uppfyllda (4 kap. 14 § PBL). Kommunen får bestämma att lov endast får ges om

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,
2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,
3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,
4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,
5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

Även om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld, får byggnadsnämnden ge lov med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Det framgår av 9 kap. 37 a § PBL. Det hänger samman med att det ibland kan vara lämpligt att vidta de åtgärder som avses i 4 kap. 14 § i direkt samband med att det egentliga byggnadsarbetet påbörjas.³

Av 9 kap. 40 § andra stycket framgår att lovet ska innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt. Det finns ingen anledning varför inte ett beslut om lov även skulle innehålla villkor enligt 9 kap. 37 a § PBL. Detta bör således rättas till.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 9 kap. 40 § PBL.

7.1.6 Bestämmelsen om rättelseföreläggande behöver förtydligas

Förslag: Det ska förtydligas att byggnadsnämnden även får utfärda ett rättelseföreläggande, när det har vidtagits en åtgärd med stöd av ett bygglov, rivningslov eller marklov, om beslutet om lov har ändrats eller upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft.

Av den nuvarande bestämmelsen om rättelseföreläggande i 11 kap. 20 § PBL framgår att byggnadsnämnden får förelägga den som äger en fastighet eller ett byggnadsverk att vidta rättelse, om det på denna har vidtagits en åtgärd i strid mot PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Det framgår emellertid inte tydligt vilka möjligheter som byggnadsnämnden har att förelägga om rättelse när någon vidtar en åtgärd med stöd av ett lov, om beslutet om lov senare undanröjs genom ett beslut eller en dom som får laga kraft.

³ Jfr prop. 2013/14:126, s. 191 f.

Enligt ÄPBL var det tydligt att byggnadsnämnden även fick förelägga om rättelse när någon hade vidtagit en åtgärd med stöd av ett lov, om lovet senare ändrades eller upphävdes genom ett beslut som fick laga kraft (10 kap. 12 § 2 jämförd med 14 § första stycket ÄPBL). Av förarbetena framgår att den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 20 § PBL överensstämmer med 10 kap. 14 § första stycket i ÄPBL med språkliga ändringar.⁴ Det finns inget i förarbetena som tyder på att den nuvarande bestämmelsen har utformats på ett sätt som syftat till att begränsa byggnadsnämndens möjligheter att förelägga om rättelse i de fall en åtgärd vidtas med stöd av ett lov, men där lovet senare ändras eller upphävs. Rättsläget får således uppfattas som att byggnadsnämnden i vart fall i samband med tillkomsten av PBL kunde besluta om rättelseföreläggande i sådana situationer.

Frågan om verkställbarhet innan ett beslut om lov har fått laga kraft är i dag reglerad i lag genom 9 kap. 42 a § PBL. Vi anser att det numera kan ifrågasättas om byggnadsnämnden får utfärda ett rättelseföreläggande mot någon som vidtagit en lovgiven åtgärd och där lovet sedan ändrats eller upphävts genom ett beslut som har fått laga kraft. När en sådan åtgärd vidtas efter att den lagstadgade tidsfristen enligt 9 kap. 42 a § har löpt ut och ett startbesked getts, går det att ifrågasätta om den vidtagits i strid mot vare sig PBL eller ett beslut enligt PBL. När det gäller sådana situationer kan den nya bestämmelsen sägas stå i strid med möjligheten till rättelseföreläggande enligt 11 kap. 20 § PBL. Det finns därmed risk för att denna oklarhet om hur PBL ska förstås kommer att tolkas till byggherrens fördel och till byggnadsnämndens nackdel. Således skulle det inte längre finnas möjlighet att förelägga om rättelse i sådana situationer.

Det kan invändas att det länge har varit praxis att byggherren står risken för att byggnadsnämnden senare kan förelägga om rättelse, om byggherren påbörjar en lovgiven åtgärd innan bygglovsbeslutet har fått laga kraft. Principen har funnits under lång tid utan att det har ifrågasatts om bestämmelsen i 11 kap. 20 § PBL täcker in denna situation. Som vi har nämnt är det emellertid en skillnad jämfört med tidigare att frågan om verkställbarhet av beslut om lov numera är uttryckligen reglerad.

Det är angeläget att PBL gör det möjligt att förelägga om rättelse när en åtgärd har vidtagits i strid med lagen. Det gäller även i de fall en åtgärd har vidtagits med stöd av ett beslut om lov, som senare har

⁴ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 492.

undanröjts efter överklagande. Det är även av central betydelse för den enskilde att det tydligt framgår vilka risker som finns med att påbörja en lovgiven åtgärd innan lovbeslutet har fått laga kraft.

Våra förslag innebär dels att ett beslut om lov ska gälla omedelbart, dels att det ska framgå av ett sådant beslut att byggherren kan påbörja åtgärden på egen risk innan lovet har fått laga kraft (avsnitt 7.1.2 och 7.1.5). Av den anledningen behövs ett förtydligande när det gäller byggnadsnämndens möjligheter att utfärda ett rättelseföreläggande i nu avsedda fall, även om bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 42 a § PBL slopas.

Mot denna bakgrund bör bestämmelsen om rättelseföreläggande ändras så att byggnadsnämnden får ett tydligt stöd för att förelägga om rättelse när någon har vidtagit en lovgiven åtgärd, i de fall lovet senare har ändrats eller upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft. Avsikten med den nya bestämmelsen är att denna ska kunna tillämpas i de situationer när motsvarande bestämmelser i ÄPBL var tillämpliga (10 kap. 12 § 2 jämförd med 14 §).

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 11 kap. 20 § första stycket PBL.

7.1.7 Sanktionssystemet är ändamålsenligt

Bedömning: Det nuvarande systemet med byggsanktionsavgifter är ändamålsenligt, på så sätt att det inte behöver ändras med vårt förslag om att beslut om lov ska gälla omedelbart.

Enligt våra direktiv ska vi bl.a. se över bestämmelserna om byggsanktionsavgifter. Som vi har beskrivit i avsnitt 6.4.3 så är en brist med dagens system att det inte finns någon sanktion om byggherren påbörjar en lovgiven åtgärd innan tidsfristen om fyra veckor enligt 9 kap. 42 a § PBL har löpt ut.

Som en följd av att vi föreslår att beslut om lov ska gälla omedelbart och att den nuvarande tidsfristen i 9 kap. 42 a § PBL därmed slopas, så kan byggsanktionsavgifterna även i fortsättningen vara

kopplade till startbeskedet. Någon ändring i sanktionssystemet behövs således inte.

7.2 Verkställbarhet av angränsande beslut

Att FL är subsidiär innebär att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, så tillämpas den bestämmelsen (4 § FL). Huruvida en föreskrift i en annan lag eller förordning ska anses exklusivt reglera förfarandet i ett visst avseende får avgöras genom att myndigheten tillämpar s.k. lagtolkningsmetoder. I det sammanhanget är det sannolikt typiskt sett bara avvikelser som *klart framgår* av den speciella lagen eller förordningen som gäller framför FL.⁵

Om en författning innehåller regler om verkställbarhet för vissa preciserade beslutstyper men inte säger något om vad som gäller i fråga om andra beslut enligt författningen, är det givet att tillämpningsproblem kan uppkomma. Att motsatsslut inte är givna framgår av synen på regleringen i PBL. Det förhållandet att vissa särskilt utpekade förbud och förelägganden anges gälla omedelbart eller kan bli föremål för förordnande om omedelbar verkställighet enligt 11 kap. 38 § PBL, har t.ex. inte uppfattats så att andra beslut, exempelvis bygglov, inte skulle kunna tas i anspråk direkt.⁶

Samtidigt finns det, som vi tidigare har nämnt, vissa beslut som under alla förhållanden måste kunna verkställas omgående. Sådana beslut är bl.a. beslut som över huvud taget inte kan överklagas eller som kan överklagas utan tidsbegränsning (jfr 35 § första stycket FL), men också s.k. gynnande beslut, dvs. beslut som inte går någon emot.

Sammantaget är det därför angeläget att det tydligt framgår av PBL i vilka fall som de generella bestämmelserna i FL inte är tillämpliga. Denna utgångspunkt motiverar att en översyn görs i syfte att säkerställa att regelsystemet i fråga om verkställbarhet är överskådligt, även i fråga om beslut som har ett nära samband med beslut om lov.

⁵ Se prop. 2016/17:180, s. 38 f.

⁶ Se SOU 2010:29, s. 535.

7.2.1 En åtgärd som kräver anmälan ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda

Förslag: En åtgärd som kräver anmälan ska få påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor är uppfyllda.

I startbeskedet ska byggnadsnämnden bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs (10 kap. 24 § 2 PBL). I linje med den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket 2, som innebär att eventuella villkor ska vara uppfyllda för att få påbörja en lovpliktig åtgärd, anser vi att detta även bör gälla i fråga om anmälningsskyldiga åtgärder (avsnitt 7.1.2). Det bör således framgå av PBL att en åtgärd som kräver anmälan inte får påbörjas innan eventuella villkor är uppfyllda.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 a § första stycket 2 PBL.

7.2.2 Ett startbesked för en åtgärd som kräver anmälan ska gälla omedelbart

Förslag: En åtgärd som kräver en anmälan ska få påbörjas omedelbart när byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Vi ser inte något bärande skäl till att reglerna om verkställbarhet av startbesked bör skilja sig åt mellan åtgärder som kräver lov och sådana som kräver anmälan. Trots att gällande rätt enligt vår uppfattning är att både startbesked för både lov- och anmälningsskyldiga åtgärder får verkställas omedelbart (se avsnitt 4.6), så kan den nuvarande regleringen upplevas som svårtillgänglig, inte minst av enskilda. För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av främst anmälningsskyldiga åtgärder, men även lovpliktiga, anser vi att även verkställbarhet av startbesked för anmälningsskyldiga åtgärder uttryckligen bör regleras i PBL.

... även om beslutet inte har fått laga kraft

Även om startbesked för anmälningsspliktiga åtgärder (med undantag för startbesked för s.k. attefallsåtgärder) är att betrakta som s.k. gynnande beslut, dvs. beslut som inte går någon emot, så får dessa inte omedelbar laga kraft (se avsnitt 4.6.3). När det gäller verkställbarhet av lovbeslut, har vi föreslagit en utformning av bestämmelsen som innebär att ett sådant beslut gäller omedelbart, *även om det inte har fått laga kraft* (jfr förslaget till 10 kap. 3 § första stycket PBL). I fråga om startbesked i ett anmälningssärende har tidpunkten för laga kraft i sammanhanget ingen betydelse för frågan om verkställbarhet, eftersom det enbart är anmälaren i ärendet som får klaga på ett sådant beslut. Därför menar vi att det skulle leda tankarna fel att använda ett sådant uttryck ("även om det inte har fått laga kraft") när det gäller startbesked av nu nämnda slag. Ett sådant uttryck kan leda till frågor om när beslutet får laga kraft, vilket skulle innebära ett onödigt merarbete för byggnadsnämnden.

När det gäller startbesked för s.k. attefallsåtgärder, så bedömer vi att även dessa kan verkställas omedelbart, men på en annan grund än övriga anmälningsspliktiga åtgärder (se avsnitt 4.6.2). I fråga om sådana åtgärder beror tillåtligheten av omedelbart verkställbarhet i stället på att startbeskedet i dessa fall inte får laga kraft, eftersom de som är klagoberättigade i lagens mening inte underrättas om beslutet. Det medför att rätten att överklaga beslut om sådana startbesked är tidsmässigt obegränsad och att beslutet därmed får verkställas omedelbart (se avsnitt 4.1). Mot den bakgrunden skulle det även när det gäller startbesked för s.k. attefallsåtgärder vara missvisande att i PBL ange att ett sådant startbesked får verkställas omedelbart "även om det inte har fått laga kraft".

Frågan om verkställbarhet av startbesked för anmälningsspliktiga åtgärder har koppling till ett förslag från Boverket

Boverket har haft regeringens uppdrag att bl.a. genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av s.k. attefallsåtgärder (se avsnitt 2.4). I Boverkets rapport Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan (Boverkets rapport 2018:17) finns förslag om att

- byggnadsnämnden i startbesked för sådana åtgärder som undantagits från kraven på bygglov enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL ska pröva att kraven om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL är uppfyllda
- nuvarande begränsning av rätten att överklaga startbesked i 13 kap. 15 § PBL ska inte gälla startbesked för sådana åtgärder till den del de avser prövning av krav enligt 2 kap. PBL
- byggnadsnämnden ska kungöra startbesked för sådana åtgärder och skicka ett meddelande om kungörelsen till dem som anges i 9 kap. 41 a och 41 b §§ PBL.

Utöver det anser Boverket att det i motivuttalanden till ändringarna i PBL ska anges att startbesked för attefallsåtgärder får negativ rättskraft endast i den del de avser prövning av krav om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL.

Vårt uppdrag omfattar även denna fråga

Boverkets uppdrag var att genomföra en bred analys av frågan om domstolsprövning av s.k. attefallsåtgärder, medan vårt uppdrag är att se över frågan om verkställbarhet av bl.a. startbesked. Uppdragen handlar alltså om att lösa helt olika frågor.

Emellertid skulle Boverkets förslag, om det ledde till lagstiftning, innebära att startbesked för attefallsåtgärder skulle dels gå att överklaga, dels få laga kraft efter att överklagandetiden löpt ut, om beslutet inte överklagas. Det skulle i sin tur innebära att gällande rätt ändrades på så sätt att startbesked för sådana åtgärder inte längre fick verkställas omedelbart, utan först efter laga kraft enligt huvudregeln i 35 § första stycket FL.

Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå något som ligger inom ramen för Boverkets rapport. Vi bedömer emellertid att vårt förslag inte är beroende av att Boverkets förslag genomförs. Mot den bakgrunden anser vi att det är lämpligt att föreslå ett förtydligande när det gäller verkställbarhet av startbesked för anmälningspliktiga åtgärder, inklusive startbesked för attefallsåtgärder.

Bestämmelserna

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 a § andra stycket PBL.

7.2.3 Frågor om verkställbarhet kopplade till förslagen i Boverkets rapport

Bedömning: Om Boverkets förslag leder till att startbesked för s.k. attefallsåtgärder får laga kraft, så bör en bestämmelse införas med innebörden att det sker på egen risk om en sådan åtgärd påbörjas innan startbeskedet har fått laga kraft.

Upplysning om ”på egen risk” för det fall startbesked för s.k. attefallsåtgärder skulle få laga kraft

Eftersom startbesked för s.k. attefallsåtgärder i nuläget i princip aldrig får laga kraft, så vore det inte lämpligt att föreslå en bestämmelse om att byggnadsnämnden ska upplysa om att det sker på egen risk om sådana åtgärder påbörjas innan startbeskedet har fått laga kraft.

Som framgår av föregående avsnitt har Boverket föreslagit att startbesked för attefallsåtgärder ska få laga kraft efter att överklagandetiden passerat, om beslutet inte överklagas. Skulle Boverkets förslag genomföras bör en upplysning om att byggandet sker ”på egen risk” tas in i bestämmelsen om vilka uppgifter som ska finnas med i ett startbesked (10 kap. 24 § PBL). Detta förbehåll bör i sådant fall lämpligen utformas på ett liknande sätt som den bestämmelse vi förslagit ska finnas i 9 kap. 40 § PBL (se avsnitt 7.1.5), enligt följande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

24 §

I startbeskedet ska byggnadsnämnden

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,

2. bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,

3. bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,

4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked, *och*

5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs.

4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked,

5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs, *och*

6. upplysa om att det sker på egen risk om åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ påbörjas innan startbeskedet har fått laga kraft.

7.2.4 Ett slutbesked ska gälla omedelbart

Förslag: Ett slutbesked ska gälla omedelbart. Vidare ska ett slutbesked få ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om beslutet om lov eller startbeskedet inte har fått laga kraft.

Ett slutbesked ska gälla omedelbart

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.7, så får slutbesked verkställas omedelbart eftersom sådana beslut i praktiken är att betrakta som s.k. gynnande beslut. För att det ska bli lättare att överblicka, förstå och tillämpa reglerna om verkställbarhet av beslut om lov och startbesked, bör emellertid även verkställbarhet av slutbesked regleras uttryckligen i PBL.

... även om beslutet inte har fått laga kraft

När det gäller verkställbarhet av beslut om lov i bemärkelsen att de blir gällande, har vi föreslagit en utformning av bestämmelsen som innebär att ett sådant beslutet gäller omedelbart, *även om det inte har fått laga kraft* (jfr förslaget till 10 kap. 3 § första stycket PBL).

Eftersom ett slutbesked i princip aldrig går någon emot, har tidpunkten för när beslutet får laga kraft i sammanhanget ingen betydelse. Därför menar vi att det skulle leda tankarna fel att använda ett sådant uttryck när det gäller slutbesked.

Ett slutbesked får ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan även om beslutet om lov eller startbeskedet inte har fått laga kraft

Vi anser att det tydligt bör framgå att ett slutbesked får ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om beslutet om lov eller startbeskedet inte har fått laga kraft. Förutom att uttryckligen reglera det som direkt framgår av bestämmelsen, bör den även bidra till att tydliggöra att ett slutbesked upphör att gälla, om det beslut om lov eller startbesked som slutbeskedet grundar sig på upphävs eller, när det gäller lovbeslut, inhiberas.

Vi har tidigare argumenterat för att det inte är lämpligt att använda uttrycket ”även om det inte har fått laga kraft” i anslutning till den föreslagna bestämmelsen om när åtgärder som kräver en anmälan ska få påbörjas (avsnitt 7.2.2). Om det införs en bestämmelse med innebörden att slutbesked för lovpliktiga åtgärder får ges *trots att lovbeslutet inte har fått laga kraft*, skulle en sådan bestämmelse kunna leda till frågor om när ett slutbesked kan ges för en åtgärd som kräver anmälan.

Startbesked för lovpliktiga och anmälningspliktiga åtgärder, med undantag för startbesked för s.k. attefallsåtgärder, får laga kraft när överklagandetiden enligt 44 § FL har löpt ut eller, om beslutet överklagas, när detta har prövats slutligt av en högre instans (se avsnitt 4.6.3). I fråga om startbesked för s.k. attefallsåtgärder gäller att möjligheten att överklaga sådana beslut är tidsmässigt obegränsad, varför de i praktiken aldrig får laga kraft. Detta gäller med undantag för om ett sådant startbesked överklagas och prövas slutligt av högre instans (se avsnitt 4.6.3).

Sammantaget kan alltså startbesked, oavsett om det avser åtgärder som kräver lov eller anmälan, få laga kraft. Det leder till att ett slutbesked bör kunna ges, för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om beslutet om lov eller ”startbeskedet inte har fått laga kraft”. Vidare riktar sig den föreslagna bestämmelsen i huvudsak till byggnadsnämnden och syftar till att det ska vara tydligt för nämnden att förutsättningarna för att ge slutbesked inte beror på om lovbeslutet eller

startbeskedet har fått laga kraft. Mot den bakgrunden anser vi att den föreslagna bestämmelsen även bör omfatta startbesked för anmälningspliktiga åtgärder.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 10 kap. 4 och 38 §§ PBL.

7.2.5 Förhandsbesked går inte att verkställa

Bedömning: Eftersom förhandsbesked inte går att verkställa och då det redan framgår av PBL och förarbetsuttalanden att ett förhandsbesked ska ha fått laga kraft för att kunna läggas till grund vid en bygglovsprövning, är det inte lämpligt att reglera verkställbarhet av förhandsbesked.

Som vi har redogjort för i avsnitt 4.8 gör vi bedömningen att ett positivt förhandsbesked inte kan verkställas.

För att ett förhandsbesked ska vara bindande, ska ansökan om bygglov göras inom två år från den dag då förhandsbeskedet vann laga kraft (9 kap. 18 § PBL). Bestämmelsen om förhandsbesked fanns redan i ÄPBL och ändrades vid ikraftträdandet av PBL bara på så sätt att förhandsbeskedet inte längre är bindande i två år från dagen för beslutet om förhandsbesked, utan i två år från den dag beslutet om förhandsbesked fick laga kraft.⁷ Av förarbetsuttalandet framgår att ett förhandsbesked ska ha fått laga kraft, för att kunna läggas till grund vid en bygglovsprövning.⁸ I sammanhanget kan tilläggas att om ett förhandsbesked överklagas, förhindrar detta givetvis inte den enskilde från att ansöka om bygglov för samma åtgärd. Emellertid kan i dessa fall alltså inte det överklagade förhandsbeskedet läggas till grund vid bygglovsprövningen (jfr 39 § FL).⁹

⁷ Se prop. 2009/10:170, Del 1, s. 470.

⁸ Jfr rättskraften i tvistemåls- och brottmålsprocessen som också inträder i och med att beslutet får laga kraft (se 17 kap. 11 § första stycket och 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken).

⁹ Jfr prop. 2016/17:180, s. 330 f.

Eftersom ett positivt förhandsbesked varken kan verkställas eller läggas till grund för ett beslut om bygglov innan det har fått laga kraft, så vore det inte lämpligt att reglera verkställbarheten av denna typ av beslut i PBL.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.1 Dag för ikraftträdande

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

De nya bestämmelserna för att genomföra vårt förslag om verkställbarhet av bygg-, rivnings- och marklov samt start- och slutbesked bör, med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2020.

8.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Vi ser inte att det finns något behov av övergångsbestämmelser. Det innebär att bestämmelserna vid ikraftträdandet blir tillämpliga i redan påbörjade ärenden.

9 Konsekvenser

9.1 Allmänt om konsekvensutredningen

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De krav på innehåll som följer av 6 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning redovisas nedan i detta avsnitt. De krav som följer av 7 § i fråga om att redovisa konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, redovisas i avsnitt 9.4.

En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Som angetts i direktiven (dir. 2018:62) saknades det tidsmässigt utrymme för att överväga andra sätt att reglera verkställbarhet av lovbeslut och behovet av att göra följdändringar i angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov och krav på beslutets innehåll, i det lagstiftningsärendet som ledde fram till att 9 kap. 42 a § PBL infördes (prop. 2017/18:240). Problemet består således i att det kan finnas andra sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov som på ett bättre sätt tillgodoser behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Av direktiven framgår att uppdraget bl.a. syftar till att regelsystemet ska vara överskådligt och att det tydligt ska framgå när en åtgärd får påbörjas. Enligt direktiven finns det därför skäl att överväga alternativa sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv.

En beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om regleringen inte kommer till stånd

Alternativa lösningar för att reglera verkställbarhet av beslut om lov har beskrivits i avsnitt 6.3–6.9. Effekten av om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd är att genomförandet av de byggåtgärder som omfattas av cirka 100 000 beslut i många fall kan komma att försenas i onödan och att regelverket även i fortsättningen kommer att vara svårt att förstå för enskilda. Ytterligare effekter som kan uppstå om regleringen inte kommer till stånd beskrivs i avsnitt 9.2–9.7.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen berör främst byggherrar (bl.a. företag och enskilda) i de fall ett byggnadsarbete förutsätter ett beslut om lov eller ett startbesked, samt grannar och sakägare, som äger mark m.m. i anslutning till den plats som berörs av ett byggnadsarbete, som motsätter sig lovbeslutet eller startbeskedet. Regleringen berör i viss mån även staten och kommuner. Konsekvenserna för dessa berörda utvecklas i avsnitt 9.2–9.5.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Kravet att denna konsekvensredovisning ska innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, synes vara minde väl anpassat till situationen där ny lagstiftning föreslås i ett betänkande. Enligt vår uppfattning har riksdagen möjlighet att besluta om de regler som föreslås i detta betänkande.

Uppgifter om kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för alternativen

En översiktlig redovisning av de konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för alternativen har redovisats i avsnitt 6.3–6.9. Därutöver redovisas ytterligare konsekvenser i avsnitt 9.2–9.7.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

En bedömning av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till EU-rätten finns i avsnitt 9.7. Som framgår av bedömningen menar vi att den föreslagna regleringen är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Behov av särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningens överväganden om tidpunkten för ikraftträdande finns i kapitel 8. Några särskilda hänsyn bedöms inte behöva tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet.

Den föreslagna regleringen avser delvis frågor av komplex juridisk karaktär. Vi bedömer därför att det är lämpligt att Boverket ger vägledning till kommuner och enskilda om innebörden av de föreslagna bestämmelserna. Boverket har redan i dag i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av PBL (8kap. 19 § första stycket PBF). Något behov av ytterligare informationsinsatser, utöver den skyldighet som redan finns för Boverket, torde inte finnas.

9.2 Konsekvenser för staten

Förslaget till reglering om möjligheten att verkställa beslut om lov kan sägas innebära en återgång till och en reglering av den praxis som tidigare gällt, dvs. fram till den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL trädde i kraft den 1 juli 2018. Statens möjligheter att agera som fastighetsägare och länsstyrelsens möjligheter att bevaka försvarets intressen och andra riksintressen m.m. bör därmed inte påverkas.

Överklaganden av beslut om lov prövas av länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen, och i vissa fall även av Högsta domstolen. Förslaget bedöms varken leda till fler eller färre överklaganden.

I Regeringskansliets promemoria Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov (dnr N2017/06955/SPN, s. 12) anfördes att en viss ökning av antalet yrkanden om inhibition inte kunde uteslutas om det då aktuella förslaget genomfördes, till följd av en

ökad medvetenhet om vad som gäller för verkställbarhet av lovbeslut. För en överprövande instans, i första hand länsstyrelsen, bedömdes detta möjligen kunna innebära en viss ökad arbetsbelastning. Vi gör ingen annan bedömning än den som gjordes i promemorian. Jämfört med de förutsättningar som redan gäller till följd av bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL torde den nu föreslagna bestämmelsen enbart medföra försumbara skillnader.

Som anmärkts ovan i avsnitt 9.1 bör Boverket informera kommuner och enskilda om innebörden av de föreslagna bestämmelserna. Det medför en viss arbetsinsats för Boverkets del.

Vi bedömer vidare att bostadsbyggandet i landet bör underlättas i begränsad utsträckning om den nuvarande tidsfristen i 9 kap. 42 a § PBL tas bort.

Förslagen bedöms inte få några budgetära konsekvenser för staten som inte ryms inom befintliga ramar.

9.3 Konsekvenser för kommunerna

För att en lovpliktig åtgärd ska få påbörjas krävs både att det finns ett verkställbart beslut om lov och att ett startbesked har getts. Är det fråga om ett villkorat lov, måste villkoret för lovet även ha uppfyllts innan den åtgärd som lovet har getts för får påbörjas. Ett startbesked får ges samtidigt som lovbeslutet eller ska ges snarast möjligt därefter, vilket betyder att det får ges även innan lovbeslutet har fått laga kraft.

I propositionen med förslaget till den nuvarande regleringen (prop. 2017/18:240 s. 12) framhöll regeringen att det fanns risk för att regleringen kunde uppfattas som svårtillgänglig, eftersom någon ändring inte föreslogs i reglerna om startbesked eller reglerna om villkorade lov. Regeringen pekade på att en konsekvens av förslaget var att startbesked skulle kunna ges innan lovbeslutet är verkställbart. Regeringen framhöll även att det ska framgå av ett lovbeslut att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän ett startbesked har getts (9 kap. 40 § första stycket 3 PBL). Det förhållandet kunde, enligt regeringen, ge intrycket av att åtgärden får påbörjas när ett startbesked har getts, även om beslutet om lov inte är verkställbart. Regeringen underströk dock att byggherren även i dessa fall behöver avvakta att fyra veckorsfristen löper ut innan åtgärden

får påbörjas. Detsamma gäller, enligt regeringen, om villkoret i ett villkorat lov är uppfyllt innan fristen löper ut.

Under vårt utredningsarbete har vi fått bilden av att den nuvarande regleringen om verkställbarhet av lovbeslut, på vissa håll har uppfattats som svår att förstå för många enskilda (jfr bilaga 6). Regleringen har därmed lett till visst merarbete för flera byggnadsnämnder. En reglering som innebär att beslut om lov gäller omedelbart bör enligt vår bedömning vara enklare för kommunerna att hantera. Förslaget kan i detta avseende leda till att mindre arbete för kommunerna.

Om förslaget inte genomförs kan kommunerna även i fortsättningen påverkas av den extra administration som den nuvarande regleringen medför, exempelvis när byggherren begär att få verkställa ett lovbeslut innan fyra veckorsfristen har löpt ut till följd av att ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det (jfr 9 kap. 42 a § andra stycket PBL). Skillnaderna är dock begränsade.

Förslaget att det ska framgå av ett lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked, bör huvudsakligen underlätta för byggnadsnämnderna (förslaget till 9 kap. 40 § PBL). Samtidigt kan kravet förväntas leda till fler frågor om när ett beslut om lov får laga kraft, vilket kan medföra visst merarbete för byggnadsnämnderna.

Förslaget att det ska framgå av PBL att ett slutbesked får ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om beslutet om lov eller startbeskedet inte har fått laga kraft, bör underlätta tillämpningen för byggnadsnämnderna (förslaget till 10 kap. 38 §).

Förslaget att det ska framgå av PBL att byggnadsnämnden får förelägga om rättelse även i de fall det har vidtagits en åtgärd med stöd av ett bygglov, rivningslov eller marklov, där lovet har ändrats eller upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft, bör underlätta tillämpningen för byggnadsnämnderna (förslaget till 11 kap. 20 §). Tillägget förtydligar emellertid enbart gällande rätt och innebär således inga utökade befogenheter för byggnadsnämnden.

Förslaget bedöms inte innebära någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen).

9.4 Konsekvenser för företag

Som redovisats under avsnitt 9.3 har den reglering som gäller sedan den 1 juli 2018 i viss utsträckning uppfattats som svår att förstå, genom att ett lämnat startbesked inte nödvändigtvis inneburit en rätt att påbörja den sökta åtgärden. Jämfört med gällande rätt bör den reglering vi nu föreslår vara mindre svårtillgänglig. Detta bör vara till fördel för de företag som agerar i egenskap av byggherre.

Som framhölls i promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov (s. 12) är etablerade byggherrar med största sannolikhet redan medvetna om den praxis som tidigare gällt för verkställbarhet av lovbeslut, varför en ny uttrycklig bestämmelse om möjlighet till omedelbar verkställbarhet inte bör leda till att fler åtgärder påbörjas innan besluten har fått laga kraft. Det kan dock inte uteslutas att ett begränsat antal mindre företag är omedvetna om tidigare praxis och därför ändrar sitt agerande.

Regleringen medför en viss risk för att ett företag påbörjar en byggåtgärd trots att lovbeslutet inte har fått laga kraft, där genomförda åtgärder i ett senare skede måste återställas till följd av att lovbeslutet upphävs i högre instans. Den risken finns emellertid redan i dag. Risken kan i viss mån tänkas minska genom förslaget att det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked (förslaget till 9 kap. 40 § första stycket PBL). Ett krav på att det i ett lovbeslut ska finnas en sådan upplysning bör leda till att fler företag gör en korrekt bedömning av de risker som kan föreligga, om företaget omgående påbörjar den sökta åtgärden. I de fall ett överklagande kan förväntas bör det vara relativt vanligt att ett företag åtminstone avvaktar överklagandetidens utgång innan åtgärden påbörjas, för att därigenom få möjlighet att bedöma eventuella invändningar från omgivningen. Därigenom ges företaget möjlighet att fatta ett informerat beslut om vilka risker det kan medföra att påbörja en åtgärd innan lovbeslutet har fått laga kraft.

I SCB:s fastighetsregister finns 430 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav endast 12 företag har tio eller fler anställda. Drygt 24 000 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav drygt 1 400 har tio eller fler

anställda. Därutöver finns 753 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav 12 företag har tio eller fler anställda. Drygt 85 000 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav 252 har tio eller fler anställda.¹ Någon uppgift om hur många av dessa företag som kan komma att beröras av den nya regleringen har utredningen inte kunnat hitta, men det kan konstateras att regleringen potentiellt kan beröra ett stort antal företag.

Mot bakgrund av att det saknas statistik om vilka typer av företag som i dag påbörjar beviljade åtgärder innan ett lovbeslut har fått laga kraft är det svårt att förutse hur olika företag och marknaden kommer att påverkas om förslaget inte genomförs.

Om förslaget inte genomförs kan konkurrensen inom byggbranschen påverkas negativt eftersom väntetider särskilt missgynnar mindre och nystartade företag med begränsat kassaflöde. Sett till det enskilda fallet innebär det begränsade konsekvenser att ett företag behöver avvakta fyra veckor innan en byggåtgärd kan genomföras, i de fall byggnadsnämnden ger lov och startbesked i samma beslut. Där emot är de aggregerade konsekvenserna stora eftersom det handlar om ett stort antal lovbeslut som byggnadsnämnderna beslutar om varje år.²

Företag kan även motsätta sig ett beviljat lov i egenskap av granne. För förslagets konsekvenser i detta avseende, se avsnitt 9.5.

9.5 Konsekvenser för enskilda

En enskild som agerar i egenskap av byggherre kan komma att påverkas av förslaget på ett likartat sätt som ett företag, se avsnitt 9.4.

En enskild kan ha invändningar mot ett beviljat lov i egenskap av granne. Jämfört med dagens reglering innebär förslaget en viss ökad risk för att en byggherre hinner påbörja en åtgärd med stöd av ett beviljat lov, innan en klagoberättigad granne får kännedom om lovbeslutet och har möjlighet att framställa ett yrkande om inhibition. Det innebär en liten ökning av risken för att ett lovbeslut inte hinner

¹ SCB:s företagsregister, uppgifterna uppdaterade den 5 december 2017.

² Som redovisats på annan plats i betänkandet handlar det om närmare 100 000 beslut om lov varje år. Utredningen saknar uppgifter i vilken utsträckning det är företag som står bakom ansökningar om lov.

bli föremål för överprövning innan det verkställs och att överklagandeprocessen därigenom i viss mån kan bli onyttig. Det kan exempelvis handla om det hinner uppstå skador på natur- och kulturvärden genom att en berghäll sprängs bort, att vegetation tas ner eller att en värdefull kulturbyggnad rivs. Sådana skador kan vara oåterkalleliga genom att det exempelvis inte går att återplantera en gammal ek som fällts eller återställa en bortsprängd berghäll. Som framgått på annan plats i betänkandet är emellertid denna risk liten, sett till det totala antalet lov som beslutas varje år och det begränsade antal fall där inhibition begärs eller där ett beslut om lov upphävs eller ändras med hänsyn till natur- och kulturvärden.

De olägenheter som kan antas uppstå för enskilda i nu redovisade avseenden bedöms dock vara mindre än de fördelar som den föreslagna regleringen sammantaget förväntas medföra för enskilda i form av ökad effektivitet i byggprocessen.

Förslaget påverkar inte jämställdheten.

9.6 Konsekvenser för miljön

Enligt gällande rätt får ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov enligt huvudregeln verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om beslutet inte har fått laga kraft (9 kap. 42 a § PBL). Byggnadsnämnden får dock bestämma att ett lovbeslut får verkställas tidigare om väsentliga intressen kräver det.

Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder kan ibland medföra skador på natur- och kulturvärden. Tidsfristen om fyra veckor ger en klagoberättigad sakägare en reell möjlighet att överklaga ett lovbeslut och framställa ett yrkande om inhibition innan åtgärden får verkställas. Därigenom kan ett lovbeslut bli föremål för överprövning, vilket säkerställer att överklagandeprocessen inte blir onyttig till följd av skador på natur- och kulturvärden som annars skulle kunna uppstå om den sökta åtgärden hade genomförts innan beslutet fått laga kraft.

Förslaget att beslut om lov ska gälla omedelbart innebär en liten ökning av risken för att ett beslut inte hinner bli föremål för överprövning innan det verkställs. Därigenom finns risk för att överklagandeprocessen i vissa avseenden kan bli onyttig. Det kan exem-

pelvis handla om det hinner uppstå skador på natur- och kulturvärden genom att en berghäll sprängs bort, att vegetation tas ner eller att en värdefull kulturbyggnad rivs. Sådana skador kan vara oåterkalleliga genom att det exempelvis inte går att återplantera en gammal ek som fällts eller att återställa en bortsprängd berghäll. Som framgått på annan plats i betänkandet är emellertid denna risk liten, sett till det totala antalet lov som beslutas varje år och det begränsade antal fall där inhibition begärs eller där ett lovbeslut upphävs eller ändras med hänsyn till natur- och kulturvärden.

En konsekvens av att införa en uttrycklig bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart skulle kunna bli att fler byggherrar omedelbart påbörjar en åtgärd innan lovbeslutet har fått laga kraft. I vissa fall kan det exempelvis finnas kulturhistoriska värden eller naturvärden som skadas och är omöjliga att reparera. Det kan därför inte uteslutas att förslaget, om än i begränsad omfattning, kan leda till en negativ påverkan på natur- och kulturmiljön.

Att risken för oåterkalleliga skador är liten bekräftas emellertid av erfarenheterna från tiden innan den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL trädde i kraft den 1 juli 2018, eftersom omedelbar verkställbarhet av lovbeslut har varit praxis under lång tid. Vi har enbart kunna finna enstaka fall där det har uppstått oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden till följd av att ett lovbeslut har verkställts innan det har fått laga kraft, men där beslutet senare har upphävts eller ändrats efter ett överklagande. Den föreslagna regleringen torde därmed endast ge begränsade konsekvenser för miljön.

Vi har även föreslagit att det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked (förslaget till 9 kap. 40 § första stycket PBL). Förslaget bör leda till att fler byggherrar inväntar att överklagandetiden löper ut, innan den beviljade åtgärden genomförs. Många byggherrar bör vara intresserade av att få klarhet i att lovet inte ändras eller upphävs innan en åtgärd påbörjas, för att byggherren ska kunna undvika kostnader för onyttiga mark- och rivningsarbeten. I många fall bör byggherren även ha ett eget intresse av att undvika skador på natur- och kulturvärden, i händelse av att lovet ändras eller upphävs efter överklagande.

Övriga förslag bör inte ha någon betydelse för miljön.

Sammantaget bedöms förslaget enbart medföra små risker för skador på miljön.

9.7 EU- och internationell rätt

Eftersom förslaget inte innebär någon ändring av rätten att överklaga beslut om bygglov, rivningslov och marklov bedöms det inte heller få några negativa konsekvenser på Sveriges åtaganden som följer av såväl EU-rätt som internationell rätt, exempelvis den s.k. Århuskonventionen³ och den europeiska landskapskonventionen.

³ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

9 kap.

40 §

I paragrafen regleras vad ett beslut om lov ska innehålla.

Första stycket 4, som är ny, innebär att det även ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked.

Uttrycket på egen risk tar sikte på att byggnadsnämnden kan förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom viss tid, om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan beslutet om lov har fått laga kraft (jfr 11 kap. 20 §).

Andra stycket har ändrats på så sätt att lovet också ska innehålla de villkor som följer av 9 kap. 37 a §. Av den paragrafen framgår att om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld, får ett lov ges med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.5.

10 kap.

3 §

Paragrafen, vars innehåll i huvudsak är nytt, innehåller bestämmelser om verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov eller marklov och av beslut om startbesked för åtgärder som kräver lov.

Första stycket anger att ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov gäller omedelbart, även om det inte har fått laga kraft. Bestämmelsen innebär att bestämmelserna om verkställbarhet i 35 § förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämpliga när det gäller beslut om bygglov, rivningslov eller marklov (jfr 4 § den lagen). Eftersom det krävs ett startbesked enligt 23 § detta kapitel för att få påbörja den åtgärd som beviljats lov, innebär bestämmelsen att beslutet om lov blir verkställbart på så sätt att beslutet kan inhiberas.

Andra stycket anger att trots första stycket får en åtgärd som kräver lov inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 23 §, och eventuella villkor enligt 9 kap. 36 och 37 §§ och 24 § 2 detta kapitel är uppfyllda. Bestämmelsen tydliggör vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en lovgiven åtgärd ska få påbörjas.

Av den *första punkten* framgår att byggnadsnämnden ska ha gett ett startbesked enligt 23 § för att en åtgärd som kräver lov ska få påbörjas.

Av den *andra punkten* framgår att även villkor enligt 9 kap. 36 och 37 §§ och 24 § 2 detta kapitel ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska få påbörjas, om byggnadsnämnden har bestämt det i beslutet om lov respektive i startbeskedet. De eventuella villkor i beslutet om lov som ska vara uppfyllda är dels att planbeslutet ska vinna laga kraft, om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte har vunnit laga kraft (9 kap. 36 §), dels att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen (9 kap. 37 §). Vidare ska även eventuella villkor i startbeskedet för att få påbörja åtgärderna vara uppfyllda (24 § 2 detta kapitel).

Tredje stycket anger att ett startbesked för en åtgärd som kräver lov gäller omedelbart. Bestämmelsen reglerar verkställbarhet av startbesked för åtgärder som kräver lov. Bestämmelsen innebär att bestämmelserna om verkställbarhet i 35 § förvaltningslagen inte är tillämpliga när det gäller beslut om startbesked för åtgärder som kräver lov

(jfr 4 § den lagen). Av 23 § framgår att innebörden av ett startbesked är att den åtgärd som beviljats lov får påbörjas.

Av 23 § tredje stycket framgår att ett startbesked får ges för en åtgärd som kräver lov, även om beslutet om lov inte har fått laga kraft. Även sådana startbesked gäller omedelbart, dvs. även om beslutet om lov inte har fått laga kraft. Om beslutet om lov ändras eller upphävs efter ett överklagande eller om överinstansen bestämmer att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (jfr 48 § förvaltningslagen och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden), upphör även startbeskedet att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.1–7.1.3.

3 a §

Paragrafen, som är ny, anger att en åtgärd som kräver en anmälan inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked och eventuella villkor är uppfyllda.

Innehållet i *första stycket 1* motsvarar nuvarande lydelse av 3 § första stycket och andra stycket 2.

Av *första stycket 2* framgår att eventuella villkor enligt 24 § 2 ska vara uppfyllda, innan en åtgärd får påbörjas. Av 24 § 2 framgår att ett startbesked kan innehålla villkor för att en åtgärd ska få påbörjas.

Andra stycket anger att ett startbesked för en åtgärd som kräver en anmälan gäller omedelbart. Bestämmelsen reglerar verkställbarhet av startbesked för sådana åtgärder. Bestämmelsen innebär att bestämmelserna om verkställbarhet i 35 § förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämpliga när det gäller beslut om startbesked för åtgärder som kräver en anmälan (jfr 4 § den lagen). Av 23 § framgår att innebörden av ett startbesked är att åtgärden får påbörjas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1.

4 §

Paragrafen, vars innehåll delvis är nytt, anger att ett byggnadsverk, som huvudregel, inte får tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked, innan ett slutbesked är utfärdat.

Första stycket ändras på så sätt att bestämmelsen efter ändringen uttryckligen hänvisar till bestämmelserna om slutbesked i 34–36 §§.

Andra stycket, som är nytt, anger att ett slutbesked blir omedelbart gällande. Bestämmelsen innebär att bestämmelserna om verkställbarhet i 35 § förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämpliga när det gäller beslut om slutbesked (jfr 4 § den lagen). Av 34 § framgår att innebörden av ett slutbesked är att en eller flera åtgärder som kräver lov eller anmälan ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

23 §

Paragrafen anger vissa krav som ska uppfyllas innan byggnadsnämnden med ett startbesked godkänner att en åtgärd som kräver lov eller anmälan får påbörjas.

Första stycket har följdändrats på grund av att den föreslagna ändringen av 3 § och den nya paragrafen, 3 a §.

Tredje stycket, som är nytt, anger att ett startbesked får ges för en åtgärd som kräver lov, även om beslutet om lov inte har fått laga kraft. Av 3 § tredje stycket framgår att ett startbesked för en åtgärd som kräver lov gäller omedelbart. Om beslutet om lov ändras eller upphävs efter överklagande eller om överinstansen bestämmer att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (jfr 48 § förvaltningslagen [2017:900] och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden), upphör även startbeskedet att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

34 §

Paragrafen anger att byggnadsnämnden med ett slutbesked ska godkänna att åtgärder som kräver lov eller anmälan ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk.

Paragrafen har följdändrats på grund av att den föreslagna ändringen av 3 § och den nya paragrafen, 3 a §.

38 §

Paragrafen, som är ny, anger att ett slutbesked får ges för en åtgärd som kräver lov eller anmälan, även om beslutet om lov eller startbeskedet inte har fått laga kraft.

Av 4 § andra stycket framgår att ett slutbesked gäller omedelbart. Om beslutet om lov eller startbeskedet ändras eller upphävs efter överklagande eller om överinstansen bestämmer att det överklagade beslutet om lov tills vidare inte ska gälla (jfr 48 § förvaltningslagen [2017:900] och 26 § lagen andra stycket [1996:242] om domstolsärenden), upphör även slutbeskedet att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

11 kap.

20 §

Paragrafen ger byggnadsnämnden en möjlighet att besluta om rättelseförelägganden.

Första stycket ändras på så sätt att byggnadsnämndens möjligheter att besluta om rättelseföreläggande utvidgas till att gälla även den situationen att en åtgärd har vidtagits med stöd av ett bygglov, rivningslov eller marklov, men där lovet senare har ändrats eller upphävts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft. Bestämmelsen överensstämmer med 10 kap. 12 § 2 jämförd med 14 § första stycket i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) och är avsedd att tillämpas på samma sätt. Vägledning bör därmed kunna hämtas från förarbetena till de bestämmelserna (prop. 1985/86:1 s. 776–778) och anslutande avgöranden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.6.

Kommittédirektiv 2017:6

En utvecklad översiktsplanering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

Bakgrund

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa förslag behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar även frågan om möjligheten till privat initiativrätt till planläggning.

Översiktsplanens funktion i plansystemet

Plansystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kännetecknas av en långtgående decentralisering. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, vilket bl.a. innebär att det är kommunen som upprättar och antar förslag till översiktsplan och detaljplaner. Staten har i första hand en rådgivande funktion, men kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de statliga och allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka under detaljplaneprocessen (11 kap. 10 § PBL).

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, bl.a. genom att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande för efterföljande beslut. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Den redovisning som ska finnas i översiktsplanen kan sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen som kommunen avser att prioritera i framtida markanvändningsbeslut, t.ex. beslut med anledning av en ansökan om bygglov eller beslut att anta en detaljplan.

Innan kommunen beslutar att anta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. Inom ramen för planprocessen ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget, där det ska framgå om förslaget strider mot någon av de s.k. ingripande-grunderna. Syftet med detta är att staten ska föra fram synpunkter så att kommunen redan i samband med översiktsplanen kan få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.

Av översiktsplanen ska det även framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (det s.k. SMB-direktivet).

Om detaljplanekravet

I PBL finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1 s. 150). Liksom inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap.

miljöbalken om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förutom kraven i SMB-direktivet träffas vissa typer av detaljplaner även av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde således inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14: 366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

Prop. 2013/14:126 innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Remissbehandlingen föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Förslagen till följdändringar i anslutande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

Om möjligheten att reglera upplåtelseformer i en detaljplan

För många är hyresrätten det första steget in på bostadsmarknaden. Att det finns tillräckligt med hyresrätter har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett jobb på en annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid färre hyresrätter än vad det finns behov av i dag.

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen till bostäder i en detaljplan. I de fall då kommunen anser att det finns ett behov av att säkerställa att t.ex. ett flerbostadshus upplåts med hyresrätt är det vanligt att frågan regleras i t.ex. ett exploateringsavtal.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till planläggning

Det är kommunen som bestämmer var och när en detaljplan ska upprättas och även när förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att inleda arbetet med en ny detaljplan. Genom nya PBL infördes en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt att inleda en planläggning, efter förslag från Byggprocessutredningen (SOU 2008:68). Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning.

Enligt riksdagen finns det skäl att överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplanläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Utgångspunkten för övervägandena bör, enligt riksdagen, vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Med dessa utgångspunkter har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Regeringen har i skrivelsen Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2015/16:75 s. 155) redovisat sin avsikt att utreda frågan om privat initiativrätt till detaljplan.

Utredningsbehovet

Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet

Att staten och kommunen är överens i vissa avseenden om hur mark och vatten bör användas och hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras, har stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet. Byggherrar behöver tydliga besked om hur mark och vatten kan användas, t.ex. för att kunna bedöma hur bebyggelsen kan utvecklas eller för att få kännedom om sådana intressen som medför att marken kan anses vara olämplig för bebyggelse av något skäl. För att underlätta efterföljande planering är det önskvärt att dialogen mellan staten och kommunen kan ske så tidigt som möjligt, dvs. inom

ramen för översiktsplaneringen. De utredningsinsatser som har gjorts tidigare för att utveckla översiktsplaneringen behöver emellertid utvecklas. Även möjligheten att med bindande verkan variera kraven på bygglov i viss mån bör utredas, liksom frågan om hur översiktsplanerna kan hållas aktuella i större utsträckning. Detta leder till att det finns ett behov av att se över PBL så att översiktsplanen tydligare redovisar vad som utgör en önskvärd utveckling. Behovet av att se över översiktsplaneringen utvecklas i det följande.

Genom tidig planering kan kommunen skapa bättre beredskap för förändringar, bl.a. när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering och därmed medverka till ett snabbare genomförande när en exploatör vill genomföra ett byggprojekt. Därmed bör det också gå snabbare från idé till färdig byggnad när ett byggprojekt väl initieras. Om kommunen tydligt redovisar sina avsikter med ett visst område, bör dessutom fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig bör kunna bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En annan effekt av en tydlig översiktsplan är att behovet av detaljplaner bör kunna minska.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Även när kommunen och staten är överens om översiktsplanen har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter i senare planeringsskeden på hur bebyggelsen bör lokaliseras, placeras och utformas när enskilda byggprojekt ska genomföras. Det hänger bl.a. ihop med att översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts därmed på framtiden. Det leder i sin tur till att översiktsplanen inte ger den förutsebarhet som behövs, bl.a. för att efterföljande planering ska kunna ske enkelt och effektivt. Därmed kan det ibland ta lång tid från idé till dess att byggprojektet är färdigställt och kan tas i anspråk. Brist på ställningstaganden i översiktsplanen kan även leda till att byggprojekt påbörjas i områden som är olämpliga för exploatering av olika skäl.

Många byggprojekt initieras av enskilda exploatörer. Ibland saknar kommunen och berörda myndigheter en klar uppfattning om

hur ett visst område bör användas, t.ex. hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas för att den ska kunna tillåtas på den plats som exploateringen avser. Därmed är det inte ovanligt att den dialog som är tänkt att ske inom ramen för översiktsplaneringen i stället sker inom ramen för enskilda byggprojekt. Så kan t.ex. vara fallet om kommunen har en inaktuell översiktsplan som inte redovisar hur nya anspråk på ändrad markanvändning bör hanteras. I stället för att kommunen på förhand planerar för en önskvärd utveckling riskerar planeringen att bli reaktiv och fragmenterad.

Plangenomförandeutredningen har redovisat att den kommun-omfattande översiktsplanen ofta upplevs som alltför övergripande för att det ska vara möjligt att studera hur t.ex. en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas (SOU 2013:34). Enligt utredningen stannar ställningstagandena i översiktsplanen därmed ofta på visionsstadiet. Det medför enligt utredningen bl.a. att det kan vara svårt för staten och kommunen att inom ramen för översiktsplaneringen nå en samsyn om hur bebyggelsen bör utformas för att tillgodose de statliga och allmänna intressena.

Översiktsplanen kan ändras för en viss del av kommunen. En sådan ändring av planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Inte heller sådana s.k. fördjupningar av översiktsplanen är emellertid normalt tillräckliga för att staten och kommunen ska kunna nå en samsyn i alla avseenden om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå, där kommunen lättare kan komma överens med berörda statliga myndigheter m.fl. om den önskade markanvändningen – utan att fastna i alla de detaljfrågor som en detaljplan normalt ger upphov till. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför utvecklas.

Kommunens möjligheter att ändra kraven på vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dag är det relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov. Det kan leda till att kraven på bygglov inte motsvarar behoven, t.ex. på landsbygden,

vilket i sin tur medför oönskad administration. Kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver därmed förenklas. Det finns således anledning att överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. På motsvarande sätt kan det i vissa fall vara lämpligt att öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverket har inom ramen för uppföljningen av PBL-tillämpningen under 2015 redovisat att 49 kommuner, motsvarande 17 procent av kommunerna, har en översiktsplan som antogs under perioden 1990–1999. Antalet aktualitetsprövningar som sker av översiktsplanerna är förhållandevis lågt, men bilden av översiktsplanernas aktualitet är enligt Boverket oklar. Boverket menar att aktualitetsprövningen är problematisk som den fungerar i dag. Om översiktsplanen inte hålls aktuell, får planen en oklar status vilket kan leda till att den inte längre blir vägledande för efterföljande planering och tillståndsprövningar. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen av översiktsplanerna inte fungerar tillfredsställande medför att det finns anledning att se över om det behövs åtgärder för att säkerställa att översiktsplanerna hålls aktuella.

Detaljplanekravet bör begränsas

Den tid som går åt till detaljplaneläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplaneläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105 s. 151). Genom att korta tiden från idé till byggstart kan förutsättningarna förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapacitet

inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att bl.a. fler bostäder ska kunna byggas än vad som sker i dag.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Planprocessutredningen har gjort bedömningen att möjligheten till reglering av upplåtelseformen i en detaljplan bör utredas närmare, bl.a. eftersom nuvarande förfaranden anses leda till administrativt merarbete och därmed onödiga kostnader (SOU 2015:109).

I det bostadspolitiska paketet anges att förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan, ska utredas. Även alternativa möjligheter till att reglera upplåtelseformer bör ingå i en sådan utredning.

Möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljplanläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och översiktsplaneringen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljplanläggning, bl.a. för att utreda behovet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat

initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Uppdraget om en utvecklad översiktsplanering

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

Inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa ökad förutsägbarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten. I dag finns det bindande översiktsplaner i t.ex. Norge. Att planen i ökad grad görs bindande bör bl.a. innebära att för sådana områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten normalt inte ingripa mot sådana detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen. Systemet bör därför utformas så att staten ges möjlighet att i högre grad säkerställa de statliga intressena redan på översiktsplanenivån. Dagens system, där staten kan ingripa mot detaljplaner som kan medföra att en bebyggelse blir olämplig, kan även uppfattas som att det finns ett underförstått ansvar för staten att säkerställa att markanvändningen är lämplig. Inriktningen bör vara att staten har en stark och aktiv roll i översiktsplaneringen, men att staten normalt inte ska behöva lägga sig i detaljerna i bebyggelseutvecklingen när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast. Detta förutsätter bl.a. att redovisningen i översiktsplanen utvecklas. Staten bör dock även i fortsättningen kunna motsätta sig detaljplaner i sådana fall där staten agerar som sakägare m.m. Det är inte heller lämpligt att kravet på redovisning blir så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan. Det gör att det även i fortsättningen kan finnas skäl att pröva vissa frågor genom en detaljplan, t.ex. i de fall kommunen önskar upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om beslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken, ska staten även i fortsättningen överpröva en sådan detaljplan.

Att översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Det är sannolikt inte möjligt att inom ramen för översiktsplaneringen förutse alla de önskemål och behov av förändringar i markanvändningen som kan uppstå. Eftersom processen för att ändra en översiktsplan kan vara komplex kan det vara lämpligt att systemet utformas så att det är möjligt att med begränsade administrativa insatser även medge en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Genom detaljplanläggning bör det således vara möjligt att medge sådan markanvändning som strider mot översiktsplanen. Om så sker ska staten ges möjlighet att komma till tals och kunna bevaka sina intressen.

Att översiktsplanen utvecklas bör inte heller medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, särskilt i de fall dessa intressen inte kommer att prövas igen på en mera detaljerad nivå i ett senare planeringsskede. Det innebär bl.a. att utredaren ska utforma sina förslag så att översiktsplanen tar hänsyn till områden av riksintresse m.m. enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, till förekommande klimat-, miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter samt till förekommande regionala och mellankommunala förhållanden av betydelse. Liksom i dag bör översiktsplaneprocessen utformas så att såväl myndigheter som allmänheten och berörda organisationer och enskilda i övrigt ges möjlighet att påverka planens utformning i syfte att säkerställa medinflytande och att beslutsunderlaget blir tillräckligt inför kommunens beslut att anta planen.

Om översiktsplanen delvis görs bindande, kan det finnas behov av att planen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen. Överinstansernas prövning i sak bör i sådana fall begränsas på samma sätt som gäller för detaljplaner (13 kap. 17 § PBL). I Nya Zeeland finns ett system där översiktsplanen delvis kan träda i kraft i de delar som inte har överklagats. Om utredaren så finner lämpligt, bör en sådan ordning även kunna fungera som förebild för Sverige om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Att översiktsplanen hålls aktuell är av stor betydelse för översiktsplanens funktion. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen inte fungerar tillfredsställande medför att det finns behov av att dels få klarhet i vilken utsträckning som översiktsplanerna kan anses vara aktuella, dels redovisa förslag på åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella. En åtgärd som bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur översiktsplanen kan utvecklas för att skapa ökad förutsebarhet för efterföljande planering.

Utredaren ska särskilt

- utreda hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut,
- redovisa exempel på hur översiktsplanen kan utformas för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering m.m.,
- utreda möjligheten att genom översiktsplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan respektive för bebyggelse som är särskilt värdefull från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
- utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet,
- analysera hur utredningens förslag förhåller sig till kraven i den s.k. Århuskonventionen,
- utreda vilka rättigheter och begränsningar som översiktsplanen bör och kan innebära för enskilda,
- utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut,

- utreda i vilken utsträckning som kommunernas översiktsplaner kan anses vara aktuella och föreslå åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella,
- utreda hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras,
- analysera hur förslagen påverkar förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Om utredningsarbetet visar att det är lämpligt att göra följdändringar i PBL eller andra lagar, ska utredaren redovisa de författningsändringar som behövs och skälen för dessa. Utredningen ska inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Under remissbehandlingen av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) framfördes synpunkter på att det är otydligt hur det föreslagna uttrycket ”samlad bebyggelse” ska förstås och att det därmed blir otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning, som redovisades i promemorian och som innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framfört finns anledning att bl.a. utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av uttrycket ”samlad bebyggelse”.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska i sitt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Om utredaren bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Om utredningen visar att så är lämpligt, ska utredaren lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge. Inriktningen bör vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Vidare bör inriktningen vara att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över det område som avses ingå i detaljplanen.

Utredaren ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i svensk rätt,
- föreslå hur en privat initiativrätt kan utformas, och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt

hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska utredaren även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myn-
digheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riks-

antikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta hänsyn till andra initiativ och förslag till lagändringar som regeringen beslutar om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:132

Tilläggsdirektiv till Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiv om bland annat en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan samt privat initiativrätt till detaljpaneläggning (dir. 2017:6). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan redovisas senast den 15 mars 2018 och slutredovisning ske senast den 15 november 2018.

Utredningstiden förlängs, så att uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan i stället ska redovisas senast den 15 maj 2018. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:62

Tilläggsdirektiv till Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2018

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Översiktsplaneutredningens uppdrag utvidgas till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Om utredningen bedömer att författningsändringar krävs, ska utredningen lämna sådana förslag. Utredningen ska även se över angränsande bestämmelser och föreslå de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 31 januari 2019.

Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen gav den 19 januari 2017 en särskild utredare i uppdrag att utreda bl.a. vissa frågor kopplade till en utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:02). Den 21 december 2017 förlängdes utredningstiden (dir. 2017:132).

I uppdraget ingår bl.a. följande:

- Utredda kravet på detaljplan (delbetänkande lämnades i juni 2017).
- Utredda hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och utreda möjligheten att reglera upplåtelseformer i detaljplan (delbetänkande lämnades i maj 2018).
- Utredda möjligheterna till privat initiativrätt vid planläggning (slutbetänkande ska lämnas senast den 31 januari 2019).

Bakgrund

Från och med den 1 juli 2018 får ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kunnat göras, även om det inte har fått laga kraft. Om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det får byggnadsnämnden dock bestämma att beslutet får verkställas tidigare (9 kap. 42 a § plan- och bygglagen [2010:900]). För att en lovpliktig åtgärd ska få påbörjas krävs dessutom att startbesked har getts och, i fråga om ett s.k. villkorat lov, att villkoret för lovet har uppfyllts (9 kap. 36 och 37 §§ och 10 kap. 3 §). Av beslutet om lov ska det framgå att beslutet inte innebär en rätt att påbörja åtgärden förrän startbesked har getts eller villkoret har uppfyllts (9 kap. 40 § första stycket 3 och andra stycket). Startbesked kan ges innan beslutet om lov får verkställas och innan det har fått laga kraft. Om ett beslut om lov överklagas kan den överprövande instansen bestämma att lovet tillsvidare inte får verkställas (inhibition) oavsett om startbesked har getts eller inte (jfr MOD 2017:9). Den som verkställer ett beslut om lov innan det har fått laga kraft står risken för att beslutet kan upphävas om det överklagas och för att utförda åtgärder i så fall måste återställas. I vissa fall kan utförda åtgärder inte återställas. Även om ett beslut om lov får verkställas ska byggnadsnämnden förbjuda att byggnads-, rivnings- eller markarbeten eller annan åtgärd fortsätter, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa (11 kap. 30 §). Påbörjas en åtgärd som kräver lov innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift (11 kap. 51 § plan- och bygglagen och 9 kap. 6–17 §§ plan- och byggförordningen [2011:338]).

Behovet av ett utvidgat uppdrag

Bostadsbristen är stor och fler bostäder behöver byggas. För att möta behovet av bostäder är det därför av stor vikt att byggprocessen är så effektiv som möjligt. Ett viktigt led i det är att byggandet kan komma igång snabbt. Samtidigt får processens effektivitet inte innebära oacceptabla risker för oåterkalleliga skador på de natur- och kulturvärden som ska beaktas enligt plan- och bygglagen.

I det lagstiftningsärende som ledde fram till att 9 kap. 42 a § plan- och bygglagen infördes (prop. 2017/18:240) saknades det tidsmässigt utrymme för att överväga andra sätt att reglera verkställbarheten och behovet av att göra följdändringar i angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov och krav på beslutets innehåll. Det kan därför finnas andra sätt att reglera verkställbarheten av beslut om lov som på ett bättre sätt tillgodoser behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Det är också av stor vikt att regelsystemet är överskådligt och att det tydligt framgår när en åtgärd får påbörjas. Det finns därför skäl att, som regeringen aviserade i propositionen, överväga alternativa sätt att reglera verkställbarheten av beslut om lov och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv.

Tilläggsuppdraget

Verkställbarhet av beslut om lov

Utredningen ska, utöver vad som framgår av tidigare beslutade direktiv, utreda hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodoser behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås.

I uppdraget ingår särskilt att

- undersöka i vilken omfattning beslut om lov har inhiberats med hänsyn till risken för att oåterkalleliga natur- och kulturvärden skadas och undersöka om det finns några praktiska exempel på när sådana skador har uppstått till följd av att beslut om lov lagligen har verkställts innan de har fått laga kraft,

- analysera och jämföra olika regleringsmöjligheter, däribland omedelbar verkställbarhet och de alternativ som redovisas i promemorian Verktällbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov som låg till grund för lagstiftningsärendet (dnr N2017/06955/SPN),
- analysera de olika regleringsmöjligheternas effekt för bl.a. natur- och kulturvärden liksom för byggandet, byggherren och andra enskilda som berörs, och
- lämna förslag på författningsändringar, om utredningen bedömer att sådana behövs.

Förslagen ska uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet.

Översyn av angränsande bestämmelser

Oavsett om utredningen föreslår en annan reglering av verkställbarheten eller inte, ska utredningen även se över angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov, krav på beslutets innehåll och byggsanktionsavgift, och föreslå de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

Samråd och konsekvensbeskrivning

Till skillnad från vad som gäller enligt tidigare beslutade direktiv ska utredningen i fråga om detta tilläggsuppdrag

- samråda med Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk, Tillväxtverket, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer, och
- utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474), beskriva förslagets konsekvenser i förhållande till staten, kommunerna, enskilda, företag och miljön.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Näringsdepartementet)

Promemoria Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås en ändring i plan- och bygglagen som innebär att det uttryckligen av lagen framgår att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas omedelbart, även om beslutet inte har fått laga kraft. Vidare görs bedömningen att någon motsvarande reglering inte behövs i fråga om förhandsbesked, startbesked och slutbesked.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018.

1. Promemoria för remittering

Denna promemoria har utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) för remittering till ett antal berörda instanser.

2. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 42 a §, och närmast före 9 kap. 42 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Verkställbarhet av beslut om lov

42 a §

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas omedelbart även om det inte har fått laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

3. Ärendet

I denna promemoria föreslås en ändring i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som syftar till att reglera verkställbarhet av beslut om lov.

4. Gällande rätt

I PBL saknas uttryckliga bestämmelser om när beslut om bygg-, rivnings- eller marklov får verkställas, dvs. när sådana beslut får tas i anspråk. Däremot finns det bestämmelser som anger att en lovpliktig åtgärd som har beviljats inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 §). Ett beslut om startbesked måste alltid föregås av ett lovbeslut, men det behöver inte avvakta till dess att lovbeslutet har fått laga kraft (jfr 10 kap. 22 §). Även om det är genom ett startbesked som byggnadsnämnden godkänner att åtgärden får påbörjas har ett bygglovsbesluts giltighet inte ansetts beroende av startbeskedet (MÖD 2017:9). Om en lovgiven åtgärd påbörjas trots att byggnadsnämnden inte har gett ett startbesked riskerar byggherren sanktion i form av byggsanktionsavgift (11 kap. 51 §).

Trots att det saknas uttryckliga bestämmelser om verkställbarhet av beslut om lov står det klart genom den praxis som har utvecklats att ett bygglovsbeslut får tas i anspråk omedelbart (se bl.a. RÅ 1981 2:33 och MÖD 2017:9). Det innebär att en byggherre får börja genomföra den beviljade åtgärden när byggnadsnämnden har gett ett startbesked, utan att behöva avvakta att överklagandetiden för bygglovets löper ut. Om den beviljade åtgärden börjar genomföras innan beslutet har fått laga kraft, står byggherren risken för att bygglovets ändras eller upphävas om det överklagas. Överklagas beslutet om bygglov kan den överprövande myndigheten besluta att inhibera detta (29 § förvaltningslagen [1986:223] och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden), vilket innebär att några ytterligare arbeten inte får vidtas. Om en åtgärd har vidtagits i strid med ett beslut om bygglov får byggnadsnämnden besluta att förelägga ägaren att söka nytt lov, s.k. lovföreläggande, alternativt besluta att förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid, s.k. rättelseföreläggande (11 kap. 17 och 20 §§ PBL). En rättelse kan exempelvis innebära att en nyuppförd byggnad eller del av byggnad måste rivas.

Även när det gäller beslut om rivnings- och marklov ger praxis visst stöd för att sådana beslut får verkställas omedelbart (jfr RÅ 1993 ref 14, mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 13 juni 2012 i mål P 2947-12, mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt dom den 17 juli 2015 i mål P 2372-15 och mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 18 januari 2017 i mål P 5420-16). Vid omedelbar verkställbarhet av sådana beslut gäller samma risker för byggherren som när en byggherre påbörjar en beviljad bygglovspliktig åtgärd före beslutet har fått laga kraft. Likaså är möjligheten för överprövande myndighet att besluta om inhibition samma som vid överklagade bygglovsbeslut. Ett rättelseföreläggande med anledning av en genomförd rivnings- eller markåtgärd kan exempelvis innebära återuppbyggnad av en riven byggnadsdel eller återplantering av träd.

5. Beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas omedelbart

Förslag: Ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska uttryckligen enligt plan- och bygglagen få verkställas omedelbart även om det inte har fått laga kraft.

Bedömning: Någon motsvarande särreglering i förhållande till den nya förvaltningslagen behövs inte i fråga om förhandsbesked, startbesked eller slutbesked som har samband med lovpliktiga åtgärder.

Skälen för förslaget och bedömningen

Behovet av att särreglera verkställbarheten för beslut om lov

I förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018, finns bestämmelser i 35 § om när beslut får verkställas, vilket är en nyhet i förhållande till den nuvarande förvaltningslagen (1986:223). Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får enligt paragrafens huvudregel verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats (35 § första stycket). I paragrafen regleras

även vissa undantag från huvudregeln som innebär att ett beslut i dessa fall alltid får verkställas omedelbart trots att de inte har fått laga kraft. Ett sådant undantag avser beslut där kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut (35 § andra stycket 3). Som framgår av prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag är det enligt regeringens mening angeläget för både enskilda och myndigheter att den nya förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser om när förvaltningsbeslut får rättsverkningar och kan verkställas. Vidare framhåller regeringen att det även i fortsättningen kommer att finnas ett behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden (prop. 2016/17:180 s. 211).

Som tidigare nämnts saknas det bestämmelser i PBL om när beslut om bygg-, rivnings- och marklov får verkställas. Det ovan nämnda undantaget om omedelbar verkställbarhet i den nya förvaltningslagen (jfr 35 § andra stycket 3 förvaltningslagen [2017:900]) kommer inte att bli tillämpligt eftersom det i PBL finns bestämmelser som syftar till att lovbeslut ska få laga kraft inom rimlig tid även om den krets som har rätt att överklaga är vid eller obestämd (se 9 kap. 41–41 b §§ och 13 kap. 16 § tredje stycket). Eftersom undantaget inte blir tillämpligt och det saknas en särreglering i PBL i fråga om verkställbarhet av lovbeslut, finns det ett behov av att kodifiera den praxis som gäller så att rättsläget förblir oförändrat. Inom ramen för utarbetandet av den här promemorian är det arbetsgruppens bedömning att det saknas utrymme att närmare överväga någon ändring av gällande rätt. Samtidigt behandlas senare i promemorian alternativa lösningar för att fördjupa och bredda underlaget inför frågans vidare beredning.

Att gällande rätt i fråga om verkställbarhet av beslut om bygglov innebär att sådana beslut får verkställas omedelbart är tydligt. Även om ett omedelbart ianspråktagande av ett bygglovsbeslut kan riskera att natur- och kulturvärden i enstaka fall inte kan återställas, är det enligt arbetsgruppen av flera skäl angeläget att nuvarande ordning kvarstår oförändrad.

Det finns ingen tillgänglig statistik som visar inom hur många projekt byggåtgärder påbörjas innan ett beslut om bygglov har fått laga kraft. Av en undersökning som Sveriges Kommuner och Lands-ting genomförde i oktober 2017 genom utskick till 32 tjänstemän i 29 kommuner framgår att över hälften av de 26 representanter som har svarat bedömer att bygglovsbeslut i stor utsträckning tas i anspråk

innan beslutet har fått laga kraft. Dessa beslut uppskattas i första hand avse byggande av bostäder, men även exempelvis tidsbegränsade bygglov lyfts fram. Huvudsakligen rör det sig om projekt inom planlagda områden och projekten berör såväl planenliga som icke planenliga åtgärder.

Överklagandeprocessen för ett bygglovsärende till högsta instans kan pågå flera år. De ekonomiska konsekvenserna av en sådan fördröjning av byggprojekt kan bli betydande för byggherren. Även det allmänna intresset av att nya bostäder byggs påverkas negativt vid långa processtider. Enligt arbetsgruppen är det sammantaget angeläget att nuvarande ordning kvarstår oförändrad.

Arbetsgruppens bedömning av gällande rätt i fråga om verkställbarhet av beslut om rivnings- och marklov är att dessa beslut, på samma sätt som bygglovsbeslut, får verkställas omedelbart. Även för dessa lov finns det enligt arbetsgruppen skäl att behålla gällande rättsläge, trots att vissa åtgärders karaktär, exempelvis fällning av äldre träd, sprängning av berg och klipp hållar, rivning av äldre byggnader, talar mot att sådana beslut ska få verkställas omedelbart, eftersom åtgärderna är ingripande och förlorade natur- och kulturvärden svårigen eller inte alls kan återställas i enstaka fall.

När det gäller marklovsåtgärder omfattas förberedande markåtgärder till byggnadsarbeten av beslutet om bygglov för byggnadsarbetena. Förberedande markåtgärder kräver alltså inte något särskilt beslut om marklov. Sådana markåtgärder bör kunna få verkställas samtidigt som övriga åtgärder som omfattas av samma beslut, dvs. omedelbart. Enligt arbetsgruppen är det inte motiverat att markåtgärder som inte har något samband med byggnadsarbeten, och därför kräver ett separat beslut om marklov, ska hanteras på annat sätt.

Anledningen till att en fastighetsägare vill riva en byggnad kan vara väldigt skiftande, från att ge plats för nybyggnad till att ta hand om en skadad jursdrabbad eller eldhärjad byggnad. Om ett rivningslov är en förutsättning för en nybyggnation och beslutet om att ge rivningslov, till skillnad från beslutet om bygglov, inte får verkställas omedelbart innebär det att byggprojektet kan försenas med ekonomiska konsekvenser för fastighetsägaren som följd. Likaså kan en försening av rivning av en olycksskadad byggnad få mycket stora ekonomiska konsekvenser för den drabbade fastighetsägaren.

Om ett rivnings- eller marklovsbeslut ändras vid överprövning och byggherren har verkställt åtgärden innan beslutet har fått laga

kraft kan det finnas risk för att natur- och kulturvärden i enstaka fall inte kan återställas. Trots denna risk bedömer arbetsgruppen sammantaget att intresset av att behålla gällande ordning väger tyngre och att verkställbarheten av sådana beslut bör särregleras i PBL. I sammanhanget bör möjligheten till inhibition nämnas, se nedan.

Arbetsgruppen noterar kravet på att byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (12 kap. 7 § PBL). Vid bedömning av befintliga natur- och kulturvärden och avvägningen mellan olika intressen är detta av särskilt stor vikt.

En uttrycklig bestämmelse om verkställbarhet av beslut om lov införs

Eftersom syftet med förslaget i promemorian är att behålla den praxis som arbetsgruppen bedömer gäller för verkställbarhet av beslut om lov bör verkställbarheten regleras genom en ny generell bestämmelse i PBL av vilken det ska framgå att ett beslut om att ge lov får verkställas omedelbart, även om det inte har fått laga kraft.

Att ett beslut om lov *får* verkställas omedelbart innebär en valmöjlighet för en byggherre att ta lovet i anspråk innan överklagandetiden har löpt ut (se dock krav på startbesked ovan). Väljer en byggherre att påbörja åtgärden trots att lovet inte har fått laga kraft, exempelvis på grund av att en granne har överklagat lovet och överinstansen inte har tagit ställning till om lovet ska gälla oförändrat, ändras eller upphävas, gör byggherren det på egen risk. Risken för byggherren är främst ekonomisk, där byggherren behöver beakta bl.a. om en vidtagen åtgärd kan återställas. Om åtgärden genomförs enligt det överklagade beslutet och lovet ändras eller upphävs, kan byggnadsnämnden förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse i förhållande till det slutliga beslutet. I ett fall när ett värde har skadats finns det dock inga särskilda sanktioner enligt PBL.

I likhet med vad som gäller i dag kommer överinstanser ha möjlighet att besluta om inhibition av ett överklagat beslut om lov med stöd av bestämmelser i den nya förvaltningslagen (2017:900) samt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Några ytterligare arbeten får

då inte vidtas till dess att beslutet har ändrats eller ärendet prövats slutligt. Eftersom ett byggprojekt tar lång tid att genomföra (för flerbostadshus normalt 1–1,5 år) innebär möjligheten att bygglovsbeslutet kan inhiberas att arbetena kan stoppas på ett tidigt stadium. Möjligheten att inhibera ett lovbeslut innebär därmed att ett överklagande inte blir illusoriskt. Behovet av att kunna hindra verkställbarhet genom ett snabbt inhibitionsbeslut är särskilt tydligt när det exempelvis gäller beslut om att ge lov för trädfällning eller mindre rivningar, eftersom sådana åtgärder kan genomföras med enkla medel.

Eftersom en beviljad lovpliktig åtgärd inte får påbörjas innan ett startbesked har lämnats, får en klagande ett tidsmässigt utrymme att begära inhibition. Möjligheten att få en begäran om inhibition prövad innan en åtgärd verkställs kan vara begränsad om ett startbesked lämnas samtidigt som beslutet om lov ges. Arbetsgruppen har inom ramen för sitt arbete dock inte identifierat några konkreta fall där ett överklagande enbart har blivit illusoriskt i en sådan situation.

Förslaget i promemorian påverkar inte skyldigheten för byggherrar att söka, och eventuellt behöva invänta, tillstånd eller anmäla en åtgärd enligt någon annan lagstiftning, exempelvis om åtgärden berör fornminnen och strandskydd.

Alternativa lösningar

Enligt arbetsgruppen är utrymmet att föreslå någon ändring av rättsläget eller att införa något undantag från möjligheten att verkställa lovbeslut omedelbart begränsat inom ramen för arbetet med denna promemoria. Förslag i den riktningen skulle också innebära en skärpning jämfört med dagens förhållanden. I fråga om totalförsvarets intressen pågår för närvarande en översyn för ett förbättrat skydd av totalförsvarets verksamhet (dir. 2017:31 Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamheten).

Några alternativa sätt att reglera verkställbarheten skulle kunna vara:

1. Införande av en bestämmelse som innebär att bedömningen av om det är lämpligt att meddela ett beslut om omedelbar verkställbarhet överläts till byggnadsnämnden. En sådan bestämmelse skulle kunna ges en generell utformning så att bedömningen ska göras i alla lovärenden, eller begränsas till sådana fall där den som söker

om lov begär att få verkställa beslutet omedelbart. Genom en sådan bestämmelse skulle byggnadsnämnden i varje enskilt fall kunna väga de olika intressen som talar för och emot en omedelbar verkställbarhet av lovbeslutet mot varandra (jfr 22 kap. 28 § och 19 kap. 5 § 12 miljöbalken). En sådan reglering innebär dock att lovhandläggare belastas med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift. Samtidigt innebär en sådan lösning en osäkerhet för byggherren om när byggåtgärder kan påbörjas, vilket får ekonomiska konsekvenser för denne.

2. Införande av en generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet som kompletteras med ett eller flera undantag hänförliga till allmänna intressen. En sådan konstruktion finns på flera ställen i PBL i dag, exempelvis i fråga om bygglov inom ett område som är av riksintresse för totalförsvaret eller för byggnader eller bebyggelseområden som inte får förvanskas (se bl.a. 9 kap. 4 d §).
3. Införande av en generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet som kompletteras med en ”ventil” som ger byggnadsnämnden möjlighet att i varje enskilt fall förordna att lovbeslut inte får verkställas innan det har fått laga kraft, dvs. att beslut om att ge lov får verkställas omedelbart även om det överklagas, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden skulle i så fall kunna förhindra omedelbar verkställbarhet för exempelvis åtgärder som är enkla att genomföra men svåra eller omöjliga att återställa eller åtgärder som medför konsekvenser för totalförsvaret.
4. Införande av en generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet som kombineras med en tidsfrist, exempelvis fyra veckor, inom vilken beslutet inte får verkställas. På så sätt skulle lovbeslutet inte kunna tas i anspråk innan eventuella klagoberättigade har fått möjlighet att överklaga lovbeslutet och begära inhibition.

Särskilt angående förhandsbesked, startbesked och slutbesked

Beslut om förhandsbesked, startbesked och slutbesked har ett nära samband med lovbesluten. Arbetsgruppen har därför övervägt om det även för sådana beslut finns ett behov av att reglera verkställbarheten i en bestämmelse utformad i likhet med den som föreslås för beslut om lov, dvs. att *beslut om att ge positivt förhandsbesked, startbesked*

eller slutbesked får verkställas omedelbart även om det inte har fått laga kraft.

Resonemanget nedan omfattar inte anmälningsspliktiga åtgärder för vilka start- och slutbesked meddelas (jfr bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 februari 2016 i mål P 7514-15). Verkställbarheten av besked för sådana åtgärder får alltså avvakta till dess att beskeden har fått laga kraft (jfr 35 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]).

Genom att ansöka om förhandsbesked kan den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd få besked av byggnadsnämnden om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid en kommande bygglovsprövning, men innebär inte att åtgärden får påbörjas (9 kap. 17–18 §§ och 39 § 2 PBL). Ett positivt förhandsbesked kan därmed inte verkställas. En kommande bygglovsprövning bör enligt arbetsgruppen inte kunna avgöras slutligt i byggnadsnämnden förrän beslutet om förhandsbesked har fått laga kraft.

Ett beslut om startbesked i ett lovärende får bara överklagas av sökanden i ärendet (13 kap. 15 § PBL). Om byggnadsnämnden har beviljat ett startbesked får beslutet alltså inte överklagas av någon annan, vilket i praktiken betyder att det får verkställas omedelbart. Enligt arbetsgruppens bedömning behövs det inte någon särskild reglering kring detta.

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera lovpliktiga åtgärder anses slutförda och att byggnadsverket får tas i bruk om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte har funnit skäl att ingripa med tillsynsåtgärder eller sanktioner enligt 11 kap. (10 kap. 4 och 34–37 §§ PBL). Det saknas en särskild bestämmelse i PBL som reglerar klagorätten för slutbesked liknande den som finns för startbesked. Beslut om slutbesked får därför överklagas av den som beslutet angår om beslutet har gått denne emot (13 kap. 3 och 8 §§ PBL, jfr 22 § förvaltningslagen [1986:223] och 42 § förvaltningslagen [2017:900]). Enligt förarbetena till PBL framgår att sökanden bör kunna överklaga ett vägrat slutbesked (prop. 2009/10:170, del 1, s. 328). Praxis ger visst stöd för

att ett beslut om att ge slutbesked inte kan anses angå en granne på ett sätt som ger honom eller henne rätt att överklaga beslutet (se mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 11 oktober 2017 i mål P 4167-17 och mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 28 april 2017 i mål P 7483-16). Med beaktande av denna praxis och de frågor som prövas i ett slutbesked bör, enligt arbetsgruppens bedömning, ett slutbesked i praktiken kunna verkställas omedelbart, varför det inte behövs någon särskild reglering kring detta.

Sammantaget bedömer arbetsgruppen att varken beslut om förhandsbesked, startbesked eller slutbesked som har samband med beslut om lov behöver särregleras i förhållande till den nya förvaltningslagen.

Bestämmelserna

Bestämmelserna förs in i en ny paragraf, 9 kap. 42 a § PBL.

6. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 augusti 2018.

Bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen

Ändringen i PBL bör träda i kraft samtidigt som den nya förvaltningslagen träder i kraft, dvs. den 1 juli 2018, men med hänsyn till lagstiftningsprocessen kan ändringen träda i kraft först den 1 augusti 2018. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

7. Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för staten

Eftersom avsikten med förslaget är att den praxis som enligt arbetsgruppen gäller för verkställbarhet av beslut om lov ska gälla även fortsättningsvis kommer förhållandena för staten som fastighetsägare samt möjligheterna att bevaka försvarets intressen och andra riksintressen att vara oförändrade.

Bostadsbyggandet i stort i landet kan komma att försenas om nuvarande möjlighet att börja bygga, riva och utföra markåtgärder utan att ett beslut om lov har fått laga kraft försvinner.

Om förslaget inte införs och åtgärder som kräver lov inte kommer att kunna påbörjas efter beviljat lov finns en risk att antalet överklaganden endast med syfte att fördröja processen ökar eftersom överklaganden omedelbart hindrar fortsatta åtgärder. Det skulle medföra fler ärenden att hantera för överprövande instanser, i första hand länsstyrelsen, och skulle kunna innebära budgetära konsekvenser för staten i form av ökade utgifter för rättsväsendet.

Om förslaget införs kan en viss ökning av antalet yrkanden om inhibition inte uteslutas, till följd av en ökad medvetenhet om vad som gäller för verkställbarhet av beslut om att ge lov. För en överprövande instans, i första hand länsstyrelsen, skulle detta möjligen kunna innebära en viss ökad arbetsbelastning.

Sammantaget bedöms förslaget inte få några budgetära konsekvenser för staten som inte rymms inom befintliga ramar.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser på Sveriges åtaganden som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

7.2 Konsekvenser för kommunerna

Avsikten med förslaget är att den praxis som enligt arbetsgruppen gäller för verkställbarhet av beslut om lov ska gälla även fortsättningsvis. Som utgångspunkt medför därför förslaget inte några konsekvenser för kommunerna.

Om förslaget inte genomförs och beslut om att ge lov inte får verkställas omedelbart kommer kommunerna troligtvis att belastas av ytterligare administration för att först mycket noggrant behöva fastställa vilka som berörs av ett beslut om lov och efter beslut utreda

när beslutet får laga kraft. Detta eftersom byggherrar med stor sannolikhet kommer att efterfråga en precis tidpunkt för laga kraft för att försäkra sig om att de agerar i enlighet med lagen. Om kommunerna ger felaktiga besked skulle det kunna leda till att byggherrar riktar skadeståndskrav mot kommunerna för att täcka eventuella ekonomiska förluster som ett felaktigt besked har gett upphov till.

När kommunerna agerar som byggherrar för exempelvis tidsbegränsade paviljonger för förskolor, skolor och boenden för nyanlända kan konsekvensen av att behöva invänta att ett beviljat lov får laga kraft påverka verksamheten i stor utsträckning eftersom planeringen och genomförandet av dessa till sin natur är tidspressat.

Förslaget bedöms inte innebära någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen).

7.3 Konsekvenser för företag

Avsikten med förslaget är att den praxis som enligt arbetsgruppen gäller för verkställbarhet av beslut om lov ska gälla även fortsättningsvis. Som utgångspunkt medför därför förslaget inte några ändrade konsekvenser för företag när de agerar som byggherrar. Stora etablerade byggherrar är med största sannolikhet redan medvetna om den praxis som gäller för verkställbarhet av beslut om lov varför en ny uttrycklig bestämmelse om möjlighet till omedelbar verkställbarhet inte bör leda till att flera åtgärder påbörjas innan besluten har fått laga kraft. Det kan dock inte uteslutas att ett begränsat antal mindre företag är omedvetna om tidigare praxis och därför ändrar sitt agerande.

Mot bakgrund av att det saknas detaljerad statistik om vilka typer av företag som i dag påbörjar beviljade åtgärder innan ett lovbeslut har fått laga kraft är det svårt att förutse hur olika företag och marknaden kommer att påverkas om förslaget inte genomförs.

Om förslaget inte genomförs kommer de företag som tidigare påbörjat beviljade åtgärder innan lovbeslutet har fått laga kraft att drabbas av att projekt försenas, vilket innebär ekonomiska konsekvenser. För mindre och nystartade företag med begränsat eget kapital kan den ökade risken medföra att projekt inte blir av. För större företag kan den ökade risken innebära att byggen generellt blir dyrare då de riskkostnader som en eventuell försening kan medföra måste fördelas på alla projekt. Om lovgivna åtgärder inte kan påbörjas

omedelbart innebär det även att säljfasen av nya bostäder kan försenas, vilket påverkar såväl tidpunkten för när byggnationen kan påbörjas och inflyttning.

Om byggen inte kommer att kunna påbörjas omedelbart efter beviljat bygglov finns en risk att antalet överklaganden endast med syfte att fördröja processen ökar eftersom överklaganden omedelbart hindrar fortsatta åtgärder. I dessa fall kommer även de byggherrar som i dag inväntar laga kraft att påverkas negativt genom att fler projekt därmed fördröjs och fördras.

Om förslaget inte genomförs kan konkurrensen inom byggbranschen påverkas negativt eftersom långa väntetider särskilt missgynnar mindre och nystartade företag med begränsat kassaflöde.

Om förslaget genomförs kan det med hänsyn till lagstiftningsprocessen träda i kraft först den 1 augusti 2018, vilket är en månad senare än den nya förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018. Det innebär att byggherrar under juli månad 2018 inte har lagstöd för att påbörja eller fortsätta att genomföra en beviljad lovåtgärd innan beslutet har fått laga kraft.

7.4 Konsekvenser för enskilda

Avsikten med förslaget är att den praxis som gäller för verkställbarhet av beslut om lov ska gälla även fortsättningsvis. Som utgångspunkt medför därför förslaget inte några ändrade konsekvenser för enskilda.

Om förslaget inte genomförs kan det påverka enskilda som agerar som byggherrar för nybyggnad av enbostadshus och liknande. Den fördröjning som följer av att den lovgivna åtgärden inte får påbörjas direkt kan påverka den privata ekonomin och möjligheten att flytta till ny bostad negativt.

Om förslaget genomförs kan det med hänsyn till lagstiftningsprocessen träda i kraft först den 1 augusti 2018, vilket är en månad senare än den nya förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018. Det innebär att byggherrar under juli månad 2018 inte har lagstöd för att påbörja eller fortsätta att genomföra en beviljad lovåtgärd innan beslutet har fått laga kraft.

Förslaget påverkar inte jämställdheten.

7.5 Konsekvenser för miljön

Den miljöpåverkan som en eventuell rivning, inklusive rivningsmaterial, respektive trädfällning innebär om ett beslut om att ge lov upphävs efter överklagan motsvarar dagens förhållanden eftersom förslaget inte avser att ändra den praxis som bedöms gälla. En konsekvens av att införa en uttrycklig bestämmelse som befäster gällande praxis skulle kunna bli att fler omedelbart tar lov i anspråk innan besluten har fått laga kraft. I vissa av dessa fall skulle det kunna finnas exempelvis kulturhistoriska värden eller naturvärden som skadas och är omöjliga att reparera. Det kan därför inte uteslutas att förslaget, om än i begränsad omfattning, kan leda till en negativ påverkan på natur- och kulturmiljön.

8. Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Verkställbarhet av beslut om lov

42 a § Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas omedelbart även om det inte har fått laga kraft.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Bestämmelsen innebär att den åtgärd för vilken lov har beslutats får påbörjas innan överklagandetiden har löpt ut och beslutet har fått laga kraft.

Bestämmelser om att villkorade lov inte får verkställas innan villkoret är uppfyllt finns i 9 kap. 36–37 a §§. Bestämmelser om krav på startbesked för att få påbörja en åtgärd som kräver lov finns i 10 kap. 3 §. Bestämmelser om byggsanktionsavgift för att en åtgärd har påbörjats innan ett startbesked har getts finns i 11 kap. 51 §.

Bestämmelser om att överprövande myndighet kan inhibera ett överklagat lovbeslut finns i 48 § förvaltningslagen (2017:900) och 26 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Svar på enkät till länsstyrelserna

Utredningen har inhämtat uppgifter från länsstyrelserna om hur ofta det förekommer att beslut om lov inhiberas m.m. Enkäten har skickats till samtliga 21 länsstyrelser, varav 16 har svarat.

Fråga 1

I hur många ärenden avseende överklagade beslut om bygglov, rivningslov respektive marklov har det yrkats inhibition?¹

Län	Bygglov ²	Rivningslov ²	Marklov ²	Summa lov	Antal överklagade beslut ³
AB	71 (11 471*)	1 (531*)	0 (454*)	72 (12 456*)	725
C	2 (3 815)	0 (125)	0 (47)	2 (3 987)	145
D	2 (3 122*)	0 (159*)	0 (70*)	2 (3 351*)	37
E	3 (5 002)	0 (138)	0 (64)	3 (5 204)	91
F	10 (4 216)	0 (179)	0 (62)	10 (4 457)	80
G	1 (1 972)	0 (94)	0 (36)	1 (2 102)	56
I	1 (919)	0 (15)	0 (25)	1 (959)	33
M	28 (16 519*)	1 (640*)	0 (550*)	29 (17 709*)	431
N	13 (4 088)	0 (151)	0 (49)	13 (4 288)	101
O	29 (15 653*)	0 (575*)	0 (301*)	29 (16 529*)	481

Tabellen fortsätter på nästa sida.

¹ Frågan avser antalet ärenden som har inletts under kalenderåret 2017.

² För att ge möjlighet att värdera svaren redovisas inom parentes även det totala antalet beslut om lov i respektive län under 2017. Uppgifterna är hämtade från Boverkets plan- och bygg-enkät. Uppgifter med asterisk (*) indikerar att svar saknas från en eller flera kommuner. Det verkliga antalet beslut kan således vara högre i dessa fall.

³ Det totala antalet överklagade lov i angivna län under 2017. Uppgifterna är hämtade från Boverkets plan- och byggenkät. Uppgifterna inkluderar även antalet överklagade beslut om förhandsbesked.

Fortsättning från föregående sida.

Län	Bygglov	Rivningslov	Marklov	Summa lov	Antal överklagade beslut
S	5 ⁴ (2 078*)	0 (51*)	0 (32*)	5 (2 161*)	43
T	2 (2 504)	0 (109)	0 (39)	2 (2 652)	54
X	6 (1 910*)	0 (28*)	1 (73*)	7 (2 011*)	67
Y	8 (2 055)	0 (89)	0 (22)	8 (2 166)	37
Z	1 (2 003*)	0 (47*)	0 (36*)	1 (2 086*)	65
AC	3 (3 327*)	0 (167*)	0 (60*)	3 (3 554*)	79
Totalt	185 (80 654*)	2 (3 098*)	1 (1 920*)	188 (85 672*)	2 525

Övrigt/Eventuell kommentar till svaren på ovanstående fråga:

- Länsstyrelsen fattade beslut i sak direkt. Överklagandet avsågs.
- Statistiken har tagits fram utifrån vad som är möjligt att söka fram i vårt ärendehanteringssystem Platina. Det kan finnas ytterligare ett fåtal ärenden i vilka det yrkats inhibition där ingen anteckning om detta gjorts i Platina.
- Som bakgrundsinformation kan vara intressant att veta att enligt Plan- och byggenkäten för 2017, hämtad från Boverkets hemsida överklagades 101 beslut om bygglov och förhandsbesked till länsstyrelsen i Hallands län år 2017. Samma år upphävde länsstyrelsen 40 beslut om lov och förhandsbesked helt eller delvis.
- Härutöver två inhibitioner angående förbud och sanktionsavgift (Jönköpings län).
- I vissa ärenden har det varit fråga om såväl rivningslov som marklov i kombination med bygglov. I dessa fall har dock dessa frågor, vid författandet av ärenderubriken, konsumerats av bygglovsfrågan. Det är t.ex. ganska ovanligt med specifika marklov, betydligt vanligare då att det i samband med markåtgärder också uppförs en byggnad. Antingen ges då ett marklov i samma beslut som bygglovet eller så anses marklovet utgöra en del av bygglovet utan att man för den sakens skull specifikt tagit ställning till behovet av ett marklov.

⁴ Cirka 5, länsstyrelsen har i dessa fall avgjort ärendet slutligt och inte prövat yrkandet om inhibition i sak eller upprättat särskilt delbeslut.

Fråga 2

I hur många av dessa ärenden har länsstyrelsen beviljat inhibition?

Län	Bygglov ⁵	Rivningslov ²	Marklov ²	Totalt
AB	15 (71)	0 (1)	0 (0)	15 (72)
C	0 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (2)
D	1 (2)	0 (0)	0 (0)	1 (2)
E	1 (3)	0 (0)	0 (0)	1 (3)
F	3 (10)	0 (0)	0 (0)	3 (10)
G	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (1)
I	1 (1)	0 (0)	0 (0)	1 (1)
M	2 (28)	0 (1)	0 (0)	2 (29)
N	5 (13)	0 (0)	0 (0)	5 (13)
O	13 (29)	0 (0)	0 (0)	13 (29)
S	0 (5)	0 (0)	0 (0)	0 (5)
T	0 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (2)
X	0 (6)	0 (0)	1 (1)	1 (1)
Y	1 (8)	0 (0)	0 (0)	1 (2)
Z	0 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (1)
AC	2 (3)	0 (0)	0 (0)	2 (3)
Totalt	44 (185)	0 (2)	1 (1)	45 (188)

Övrigt/Eventuell kommentar till svaren på ovanstående fråga:

- Resultatet kan vara missvisande då vi i många av ärendena där det yrkats inhibition har fattat slutligt beslut direkt och därmed inte tagit ställning i inhibitionsfrågan.

Fråga 3

I hur många fall beviljades inhibition/ändrades⁶ beslutet i ett ärende om bygglov på grund av

- Planstridighet (detaljplan/områdesbestämmelser)*
- Fel avseende grannehörande (9 kap. 25 § PBL)*
- Betydande olägenhet (2 kap. 9 § PBL)*

⁵ Antalet ärenden där inhibition yrkats anges inom parentes (dvs. svaren på fråga 1).

⁶ Ofta sker detta samtidigt.

d) *Hänsyn till natur- och kulturvärden (2 kap. 6 § och 8 kap. 1, 9, 12, 13, 17 och 18 §§ PBL)*

e) *Övrigt.*

Län	a) Planstridighet	b) Grannhörande	c) Betydande olägenhet	d) Natur- och kulturvärden	e) Övrigt	Av totalt ⁷
AB	4	6	—	—	5	15
C	—	—	—	—	—	0
D	—	—	—	—	1 ⁸	1
E	—	—	—	1	—	1
F	2	—	—	1	—	3
G	—	—	—	—	—	0
I	—	—	—	—	1 ⁹	1
M ¹⁰	7	1	—	1 ¹¹	4	2 ¹²
N	3	3	1	—	4 ¹³	5
O	8	2	1	—	2 ¹⁴	13
S	5	3	—	1	3	0
T	—	—	—	—	—	0
X	—	—	—	—	—	1
Y	1	—	—	—	—	1
Z	—	—	—	—	—	0
AC	2	—	—	—	—	2
Totalt	32	15	2	4	20	45

Övrigt/Eventuell kommentar till svaren på ovanstående fråga:

- Länsstyrelsen inhiberade och upphävde ett beslut om bygglov på grund av planstridighet. När det sedan överklagades till mark- och miljödomstolen ändrades länsstyrelsens beslut och kommunens beslut om att bevilja bygglov fastställdes. Domstolen ansåg att åtgärden var en liten avvikelse som inte stred mot planens syfte.

⁷ Av det totala antalet inhiberade beslut, dvs. svaret på fråga 2.

⁸ Beslutet ändrades med hänsyn till 2 kap. 5 § PBL.

⁹ Beslutet avsåg ett föreläggande till ett kommunalt bostadsbolag att tillgänglighetsanpassa 77 dörrar.

¹⁰ Svaret avser anledningen till att beslutet ändrades i ett bygglovsärende där det yrkats inhibition.

¹¹ Ej lämplig placering enligt 2 kap. 6 § PBL.

¹² Här kan vi konstatera att det tycks finnas brister i statistiken från Skåne län, eftersom antalet fall där inhibition uppges ha skett med hänvisning till viss grund överstiger det totala antalet fall som länsstyrelsen rapporterat.

¹³ Tre beslut upphävdes på grund av bristfälligt ritningsunderlag och ett på grund av formellt fel.

¹⁴ Otydligt beslutsunderlag/ritningar.

Fråga 4

I hur många fall beviljades/ändrades beslutet i ett ärende om

- 1. rivningslov*
- 2. marklov.*

Län	a) Rivningslov	b) Marklov
AB	–	–
C	–	–
D	–	–
E	–	–
F	–	–
G	–	–
I	–	–
M	–	–
N	–	–
O	–	–
S	–	–
T	–	–
X	–	1
Y	–	–
Z	–	–
AC	–	–
Totalt	–	1

Övrigt/Eventuell kommentar till svaren på ovanstående fråga: [inga kommentarer].

Fråga 5

Vilka var skälen till att de beslut om rivningslov/marklov som avses i fråga 4 inhiberades/ändrades?

- Planstridighet beträffande det avsedda ändamålet med planen.

Fråga 6

Känner länsstyrelsen till något fall som handlagts vid länsstyrelsen de senaste tio åren där ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov har verkställts innan det har fått laga kraft och där beslutet efter överklagande har upphävts¹⁵ med oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden som följd?

(Om ni känner till något sådant fall vore vi tacksamma för en kortfattad beskrivning.)

Län	Svar
AB	Nej
C	Nej
D	Det finns 3–4 stycken de senaste 10 åren. Svårt att bedöma om det har inneburit oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden, men det har inneburit stora olägenheter för grannar.
E	Nej
F	Nej
G	Nej
I	Nej
M	Nej
N	Det beror på hur natur- och kulturvärden definieras. I flera fall har markuppfyllningar, sprängningar och andra anläggningsåtgärder utförts vilket naturligtvis är till nackdel för de kringboende och för naturvärdena på platsen om bygglovet sedan upphävts.
O	Nej
S	Nej
T	Nej
X	Nej
Y	Nej
Z	Ja, se redogörelsen nedan.
AC	Nej

¹⁵ Upphävandet kan även ha skett av högre instans.

Länsstyrelsen i Jämtlands län redovisar följande svar på frågan:

År 2012 beviljade Bergs kommun bygglov på jordbruksmark. En granne klagade och Länsstyrelsen upphävde nämndens beslut (403-3393-12) med hänsyn till reglerna kring brukningsvärd jordbruksmark. Schaktarbetet/markberedningen hade dock redan skadat jordbruksmarken. Nämnden, bygdegårdsföreningen m.fl. överklagade till mark- och miljödomstolen som avlog överklagandet samt utöver vad Länsstyrelsen anfört också påpekade att bygget stred mot bestämmelserna om strandskydd. Det blev en del pådrag i medierna, dock mer kring vem som önskat bosätta sig där och viljan kring att låta det ske, snarare än verkningarna av att inte beslutet vann laga kraft innan åtgärderna påbörjats. – Det har under åren också uppkommit något fall där beslutet inte vunnit laga kraft p.g.a. misstag i delgivningsprocessen. Kanske mest markant var när den stora matbutiken *Nabocash* (2 000 kvm butik och lager) vid gränsen mot Norge redan stod färdigbyggd när en granne lämnade in överklagandet. Då nämndens beslut var planstridigt upphävde Länsstyrelsen beslutet. Mark- och miljödomstolen fastställde Länsstyrelsens beslut. Diskuteras kan huruvida ”etableringen av en stor hangarliknande, ljusgrönfärgad byggnad med tre stora neonskyltar och flaggstänger” skadar ett naturskönt fjällområde som Storlien.

Fråga 7

Övriga synpunkter som bedöms vara av intresse för oss med anledning av utredningens uppdrag om att se över verkställbarhet av beslut om lov (max en sida)

Endast länsstyrelserna i Hallands respektive Jämtlands län har besvarat frågan.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att huvudregeln i nya förvaltningslagen, dvs. att ett beslut får verkställas först när det har vunnit laga kraft, ska gälla även i lovärenden. För de fall det är motiverat med en omedelbar verkställighet anser vi att bestämmelsen lämpligen bör utformas i likhet med Lagrådets synpunkter på regeringens förslag inför införandet av 9 kap. 42 a § PBL.

Enligt Lagrådets yttrande kunde regeringens förslag i vissa situationer leda till skador som är mer eller mindre irreparabla då en möjlighet till inhibition i praktiken inte alltid är ett tillräckligt sätt för den enskilde att bevaka sådana intressen. I stället föreslog Lagrådet att hänsynen till det allmänna intresset av en snabb byggprocess skulle kunna tillgodoses genom att byggnadsnämnden ges möjlighet att – under föreskrivna förutsättningar – i det enskilda fallet besluta om rätt till omedelbar verkställighet när detta bedöms motiverat. Sökanden kan då visa vilka konkreta skäl som talar för ett omedelbart verkställande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som skulle uppkomma om lovet inte fick tas i anspråk på en gång. Enligt Lagrådets yttrande kan byggnadsnämnden vid den bedömningen ta hänsyn till om det finns värden som riskerar att skadas permanent.

Skälet härtill är att den omständighet att lov får verkställas innan de har vunnit laga kraft ofta leder till negativa konsekvenser för sökanden i lovärendet samt övriga berörda. Många enskilda förutsätter att nämnden har gjort en korrekt bedömning när lovet beviljats och är därför benägna att börja bygga. Detta får till följd att anläggnings- och byggåtgärder vidtas vilket i många fall innebär irreparabla ingrepp i miljön och onödiga kostnader för den enskilde för det fall bygglovet upphävs. Det är inte heller ovanligt att sökanden drabbas av stora kostnader när bygglovet inhiberas eftersom entreprenören redan påbörjat arbetet.

Vidare bör beaktas att en klart övervägande del av de lov som beviljas inte överklagas och att besluten i dessa fall vinner laga kraft fyra veckor efter att beslutet kungjorts (under förutsättning att åtgärden är planenlig), vilket inte är oskäligt lång tid att avvakta även med hänsyn till behovet av effektivitet i byggprocessen.

Oaktat hur verkställbarheten kommer att regleras i PBL är det nödvändigt med tydliggörande i dessa avseenden:

1. Vad är kopplingen mellan lovbeslut och startbesked? Kan startbesked ges innan ett lov har meddelats för en lovpliktig åtgärd? Upphör startbeskedet att gälla om ett lov inhiberas/upphävs? I 10 kap. 25 § anges att beslutet om startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Denna paragraf åsyftar dock endast att ett startbesked inte gäller längre än den giltighetstid för lov som anges i 9 kap. 43 § PBL. Eventuell byggsanktionsavgift eller annan sanktion om byggnation sker efter att bygglovet har inhiberats? I dag är bestämmelserna om byggsanktionsavgiften kopplade till att bygga utan startbesked och

eftersom bestämmelserna har en straffrättslig karaktär kan de inte tolkas extensivt.

2. Vad gäller för verkställigheten av startbesked? Gäller huvudregeln i förvaltningslagen för dessa? Dessa varken kungörs eller delges och vinner således inte laga kraft. Detta trots att berörd granne enligt praxis kan klaga på startbesked i vissa fall (med stöd av EKMR). Detta är framför allt aktuellt avseende attefallsåtgärder. Innebär avsaknaden av bestämmelse om verkställighet av startbesked att dessa i nuläget inte får ianspråktagas?

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att kopplingen mellan verkställbarhet av lovbeslut och startbesked bör förtydligas i verkställbarhetsbestämmelsen. När det gäller förlust av kulturvärden på grund av rivningslov kan även det att skaran besvärberättigade ofta är mycket begränsad eller i vissa fall obefintlig ha betydelse. Se t.ex. mark- och miljödomstolens i Umeå dom den 1 juli 2015 i mål P 1532-15. (Länsstyrelsen har dock inte prövat eller på annat sätt tagit ställning till rivningslovet i sak i det fallet men det är ändå belysande vad gäller risken för förlust av värden om inte kommunen skulle tillgodose bevarandeintresset.)

Svar på enkät till kommuner

Utredningen har inhämtat synpunkter från några kommuner om hur de nya bestämmelserna om verkställbarhet tillämpas. Frågorna har ställts till de 23 kommuner som ingår i SKL:s nätverk för bygglovschefer, varav 17 har svarat. Flera kommuner har endast delvis besvarat enkäten. Det statistiska underlaget är således begränsat. Svaren bör vidare ses mot bakgrund av att 9 kap. 42 a § PBL trädde i kraft den 1 juli 2018 och att svar på våra frågor önskades senast den 26 oktober 2018.

Fråga 1

Vilka är era erfarenheter av tillämpningen av den nya bestämmelsen i 9 kap. 4 a § PBL?

a) Följs den tidsfrist som anges i bestämmelsen av byggherrarna?

Svar	antal (andel i procent)
Ja	2 (20,0)
Nej	2 (20,0)
Vet ej	6 (60,0)

b) Fyller bestämmelsen den avsedda funktionen (möjlighet att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av ett lovbeslut innan det får verkställas)?

Svar	antal (andel i procent)
Ja	2 (18,2)
Nej	2 (18,2)
Vet ej	7 (63,6)

c) *Har bestämmelsen lett till några tillämpningssvårigheter?*

	antal (andel i procent)
Ja	1 (9,1)
Nej	6 (54,5)
Vet ej	3 (27,3)

d) *Om ni har svarat ja på frågan om bestämmelsen har lett till några tillämpningsproblem, beskriv i så fall kortfattat vilka problem som har uppstått.*

1. Trots tydlig information i framför allt s.k. kombobeslut (bygglov och startbesked i samma beslut) så är det svårt att nå fram med innebörden av reglerna om verkställighet. Det är inte heller lätt att pedagogiskt förklara varför startbesked inte innebär att de får starta sin byggnation. Vidare så finns det inte heller någon klar sanktion om byggnationen startar under tiden med verkställighetsförbud. Det som har börjat hända är att redan under tiden med verkställighetsförbud lämnas begäran om slutbesked in (slutanmälan) för vissa mindre byggnationer. Några juridiska möjligheter att bara på den grunden vägra slutbesked finns inte, samtidigt som det enkelt kan konstateras i diariet att byggnationen helt och hållet har utförts under tiden med verkställighetsförbud.
2. Det är för tidigt att utvärdera hur väl detta efterlevs och vilka andra konsekvenser det kan få. Men när man gjorde denna lagändring borde man också ha ändrat begreppet ”startbesked” som ju i dag tyvärr kan upplevas som direkt missvisande.

Fråga 2

Känner ni till något fall som handlagts i er kommun (eller i någon annan kommun som ni arbetat i) de senaste tio åren där ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov har verkställts innan det har fått laga kraft och där beslutet efter överklagande har upphävts¹ med oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden som följd? (Om ni känner

¹ Upphävandet kan även ha skett av högre instans.

till något sådant fall vore vi tacksamma för en kortfattad beskrivning av ärendet.)

	antal (andel i procent)
Ja	0 (0,0)
Nej	14 (87,5)
Inget svar	2 (12,5)

Kommentar:

1. Det är oftast bara konsekvenser för byggherren, t.ex. rivning. Vi upplever däremot att eventuella skador kanske redan har uppstått innan man ens har kommit in med lovansökan, kanske på grund av okunskap, och dessa är svårare att komma åt. Ofta ställs vi inför fullbordat faktum som kan vara svårt att återställa. Det kan gälla markarbeten och trädfällning. Utanför detaljplan krävs ju inte lov för detta och strandskyddet har inte alla koll på. Eller det kan vara klassade byggnader som har "renoverats".

Fråga 3

Övriga synpunkter som du bedömer är av intresse för oss med anledning av vårt uppdrag om att se över verkställbarhet av beslut om lov (max en sida)

1. Systemet som gällde fram till den nya förvaltningslagen fungerade på det hela taget bra. Med tanke på ambitionen att förenkla PBL bör en reglering i PBL konstrueras som motsvarar vad som var gällande innan nya förvaltningslagen.
2. Vi har alltid informerat att innan ett beslut har vunnit laga kraft påbörjas åtgärden på egen risk. Byggherrarna tycker oftast att lovprocessen är lång. Dessutom är byggperioden kort i [kommunen] på grund av den korta sommaren. Därför påbörjar de flesta direkt när de får ett startbesked som vi kan ha skrivit utan att lovet hunnit vinna laga kraft. Vi har diskuterat möjligheten att vänta att lovbeslut vinner laga kraft innan vi skriver startbesked men kom fram till att risken är att ärenden "faller mellan stolarna". För övrigt vill byggherrar få beslut så fort som möjligt. En annan

fundering vi har haft är att beslut kan överklagas under en längre period än fyra veckor. Överklagan ska inkomma inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick ta del av beslutet. Och det kan bli senare än fyra veckor från den dag då beslutet annonserades.

3. Vi upplever den nya bestämmelsen som olämplig av flera skäl. Redan sedan tidigare är det knepigt för de sökande att bygglov inte innebär att det är ok att påbörja byggprojektet utan att startbesked behöver inväntas. Med den nya bestämmelsen innebär det att de som vill börja bygga kan behöva vänta även efter att de erhållit startbesked. Väntan blir således lång och svår att förstå för de sökande. Att man bygger på egen risk till dess beslut om bygglov fått laga kraft är känt sedan länge så normalt väntar byggherren på detta. För de som ändå vill börja tidigare upplevs den nya bestämmelsen endast som en ytterligare fördröjning. Vidare är det oklart hur den nya bestämmelsen ska följas upp och om ett brott mot den går att sanktionera. När jag har pratat med andra chefer om den nya bestämmelsen verkar flera ha missat den. Det är således sannolikt att rutiner/mallar för att hantera denna saknas i en del kommuner. Vi undrar i vilken utsträckning behovet av denna bestämmelse i plan- och byggregelverket verkligen utredes innan den infördes som en följd av den nya förvaltningslagen. Oavsett det så är det inte en regelförenkling. Vårt förslag är att den nya bestämmelsen om verkställighet i PBL tas bort.
4. Den nya lagstiftningen avseende verkställighet från i somras är lite anonym och många byggherrar vet inte om att tidsfristen har tillkommit när vi upplyser om denna. En del ifrågasätter behovet och många undrar (speciellt grannar) vad det blir för sanktioner om man börjar innan de fyra veckorna har gått (kanske något att titta på). Om startbeskedet lämnas i samband med lov (vilket är förhållandevis vanligt) har vi egentligen ingen koll på om tidsfristen hålls trots att vi tydligt anger detta i beslutet. Å andra sidan i de ärenden där grannar t.ex. har synpunkter redan före lov blir det ju mer viktigt och oftast mer berättigat ur byggherrens synvinkel att faktiskt avvakta. Vi har även tidigare varit tydliga med att allt arbete sker på egen risk innan lovet vinner laga kraft. Tidsfristen följer ju överklagandetiden till stor del så längden känns adekvat. Motivet att en överklagan och en begäran om inhibition hinner komma in innan verkställan är logiskt. Problematiskt är att när

delgivning sker med mottagningsbevis etc. där mottagaren gör sig onåbar emellanåt tar mycket längre tid än dessa fyra veckor, samt att få begär inhibition (tror inte att alla vet vad det är). Även kopplingen eller inte kopplingen till startbeskedet behöver ses över.

5. Många tycker att det är bra med verkställbarhetskravet, men bara när det gäller rivningslov av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. I princip alla jag har pratat med tycker att verkställigheten på bygglov bara skapar ett problem som gemene man inte förstår. När det gäller marklov är det inte så mycket som man diskuterar.
6. Bestämmelsen, som den utformades, har flera problem och borde kunna utformas mer ändamålsenligt. Att vi kan ge bygglov och startbesked men att byggherren ändå inte får verkställa lovet blir förvirrande. Att det saknas sanktionsmöjligheter om byggherren väljer att ändå börja bygga innebär att hela bestämmelsen mer blir en papperstiger ... Frågan om omedelbar verkställbarhet för startbesked borde utredas. – ... den alternativa lösningen som presenterades i promemorian om införandet av en generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet med en komplettering i form av ”ventil” – vilket ger Byggnadsnämnden möjlighet att i ett enskilt fall förordna att ett lovbeslut inte får verkställas innan det vunnit laga kraft – är ett intressant förslag som med fördel kan utredas ytterligare i det framtida lagstiftningsarbetet. Som det noteras i promemorian kan en sådan lösning vara till nytta i situationer där den lovgivna åtgärden innebär ingrepp i exempelvis natur- och kulturvärden som är omöjliga att återställa. – Från när ändringen infördes i PBL ... har vi märkt att vi haft ganska många sökanden som tyckt det varit omständligt med väntetiden och regeln som infördes. Vissa har blivit överraskade negativt då de påbörjat projektering och ansökningsprocess i tro om att så snart bygglov och startbesked är meddelat så kunde de sätta igång, men sen blivit varse att så inte längre var fallet.
7. Det är en svårighet att förmedla skillnaden mellan startbesked och verkställande. Startbesked kan ju fås direkt och ändå får en inte påbörja. I många enkla ärenden (exempelvis ändring av skylt) så känns det svårt att förklara varför byggherren behöver vänta i fyra veckor. Åtgärden är enkel att ta bort om den skulle överklagas och upphävas. Det är dock bra att lagstiftningen är tydlig med att påbörjande innan lovet [har fått] laga kraft sker på egen

risk. Och detta är en viktig del av vår upplysningsplikt anser jag.

- Det är svårt att säga om Byggherrar väntar fyra veckor på verkställande. I enkla ärenden där vi ger lov och startbesked i samma beslut har vi ingen uppföljande kontroll innan det är färdigställt.

Omedelbar verkställbarhet i annan lagstiftning

Denna bilaga innehåller en översikt över bestämmelser där verkställbarheten avviker från bestämmelserna i 35 § FL.

Ordningslagstiftningen

Enligt 2 kap. 28 § fjärde stycket ordningslagen (1993:1617) är huvudregeln att Polismyndighetens beslut gäller omedelbart i fråga om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Vidare gäller enligt 3 kap. 28 § samma lag att bl.a. Polismyndighetens beslut gäller omedelbart i fråga om allmän ordning och säkerhet.

Miljö- och hälsoskyddslagstiftningen

Enligt 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken får mark- och miljödomstolen förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har fått laga kraft (s.k. verkställighetsförordnande).

Enligt 33 § livsmedelslagen (2006:804) får en myndighet meddela ett verkställighetsförordnande, dvs. att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagats. Lagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel (1 §).

I 10 kap. 3 § strålskyddslagen (2018:396) föreskrivs att beslut som har meddelats enligt lagen ska gälla omedelbart om inget annat bestäms. Syftet med lagen är att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av strålning (1 kap. 1 §).

Utlänningslagstiftningen

I 12 kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, finns bestämmelser om verkställbarheten av beslut om avvisning och utvisning. I 12 kap. 6 § UtlL anges att Polismyndighetens beslut om avvisning får verkställas även om det har överklagats samt att detsamma gäller för Migrationsverkets beslut enligt 8 kap. 4 § andra stycket UtlL. Enligt 12 kap. 7 § UtlL gäller att Migrationsverkets beslut om avvisning enligt 8 kap. 4 § första stycket UtlL eller utvisning får verkställas trots att det inte fått laga kraft, om en av två förutsättningar föreligger. Antingen ska utlänningsbeslutet ha avgett en nöjdförklaring eller så ska Migrationsverket med stöd av 8 kap. 19 § UtlL ha förordnat att beslutet får verkställas trots att det inte fått laga kraft. Ett sådant förordnande blir möjligt, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund.

Vägragslagstiftningen

I 7 kap. 7 § körkortslagen (1998:488) anges att beslut enligt lagen gäller omedelbart om inget annat anges. Ett liknande bestämmande finns i taxitrafiklagen (2012:211) som i 6 kap. 6 § föreskriver att beslut enligt lagen gäller omedelbart om inget annat förordnas.

I 77 § första stycket väglagen (1971:948) räknas vissa beslut upp som blir gällande först när de fått laga kraft. I ett beslut om tillstånd får det dock bestämmas att det ska gälla omedelbart. Enligt 77 § andra stycket väglagen gäller andra beslut än de som omfattas av första stycket omedelbart, om det inte framgår annat av beslutet.

Djurskyddslagstiftningen

I 39 § djurskyddslagen (1988:534) ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om att beslut ska gälla omedelbart utan hinder av att det överklagats. Sådana föreskrifter har meddelats i 74 § djurskyddsförordningen (1988:539). Djurskyddslagens tillämpningsområde handlar om vård och behandling av husdjur och försöksdjur samt andra djur om de hålls i fångenskap (1 §).

Socialrätt

På socialförsäkringsrättens område återfinns en bestämmelse i 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken, som anger att en myndighets eller förvaltningsdomstols beslut enligt balken blir omedelbart gällande, om inget annat anges i beslutet eller bestäms av den domstol som prövar beslutet.

I 16 kap. 3 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453), finns en uppräkningslista över ett antal beslut enligt lagen som blir omedelbart gällande. I samma lagrum ges dock förvaltningsrätt och kammarrätt befogenhet att förordna om att dess beslut ska verkställas först sedan det vunnit laga kraft. En liknande bestämmelse återfinns även i 27 § fjärde och femte styckena lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Stadgandet innehåller dels en uppräkningslista av omedelbart verkställbara beslut, dels ges förvaltningsrätt och kammarrätt möjlighet att förordna att dess beslut ska ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas.

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innehåller i 57 § en bestämmelse om besluts verkställbarhet. Bestämmelsen anger att beslut som fattats enligt lagen av arbetslöshetskassa, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen eller en domstol gäller omedelbart, om inget annat anges i beslutet eller bestäms av den instans som ska överpröva beslutet.

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, innehåller i 40 § bestämmelser om beslut verkställbarhet. I första stycket anges att beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser eller om tillfälligt flyttningsförbud gäller omedelbart. I andra stycket anges att även andra beslut av socialnämnden enligt LVU gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat. Slutligen anges i tredje stycket att rätten får förordna att även andra beslut som rätten har meddelat skall gälla omedelbart.

Omloppstider för överklagade mål och ärenden

För att lättare kunna bedöma vilka konsekvenserna skulle bli med en reglering som innebar att byggherren måste invänta att beslutet får laga kraft, finns skäl att titta närmare på hur många beslut som överklagades 2017 och hur lång handläggningstiden, den s.k. omloppstiden, var för dessa beslut.

Nästan 2 800 lovbeslut och förhandsbesked överklagades till länsstyrelserna under 2017, vilket motsvarar cirka 3 procent av det totala antalet beslut. Enligt regeringens inriktningsmål för 2017 skulle länsstyrelserna avgöra sådana beslut som överklagas till 75 procent inom 105 dagar och till 90 procent inom 150 dagar. Det var 1 av 21 länsstyrelser som klarade målet om 75 procent inom 105 dagar. När det gäller målet om 90 procent inom 150 dagar uppgav 19 länsstyrelser att de hade klarat detta.¹

Drygt 1 500 sådana ärenden överklagades vidare till de fem mark- och miljödomstolarna under 2017. Hos dessa domstolar uppgick den genomsnittliga omloppstiden för de under 2017 avgjorda målen om lov till 4 månader och 75 procent av målen avgjordes inom 5,4 månader.²

För att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva ett mål i sak krävs att domstolen beviljar prövningstillstånd. Antalet mål som överklagades till Mark- och miljööverdomstolen var 619 under 2017. Antalet mål som fått prövningstillstånd är 100 stycken. Tiden för besked om prövningstillstånd i mål om lov var i genomsnitt 1,7 månader. Den totala genomsnittliga handläggningstiden för mål om lov som beviljats prövningstillstånd var 7,6 månader.³

¹ Se Boverket, "Uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning", 2 maj 2018, Tillgänglig: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/ (hämtad 2018-10-20). Siffrorna bygger på uppgifter från 20 av landets 21 länsstyrelser.

² Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 18, s. 22 f.

³ Budgetpropositionen för 2019, Utgiftsområde 18, s. 22 f.

Under vissa förutsättningar kan ett mål om lov som avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen prövas av Högsta domstolen. Under 2017 har Högsta domstolen inte prövat något sådant mål. Handläggningen i Högsta domstolen har således ingen reell betydelse för handläggningstiden i stort.

Sammantaget kan det alltså dröja lång tid från att byggnadsnämnden gett ett lovbeslut till dess att det får laga kraft. Samtidigt är det få beslut (cirka 2 800 under 2017) som överklagas – jämfört med det hur många lovbeslut som ges totalt (cirka 93 000⁴ under 2017).

⁴ Enligt Boverkets plan- och byggenkät fattades under 2017 totalt 85 486 positiva och negativa beslut om lov och förhandsbesked i de kommuner som besvarade enkäten, vilket utgör 92 procent av samtliga kommuner. Det medför att det kan antas att det under 2017 fattades cirka 93 000 beslut om lov och förhandsbesked i hela landet.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.
74. Lite mer lika. Översyn av
kostnadsutjämningen för
kommuner och landsting. Fi.
75. Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör
samt kränkningersättning. Ju.
76. Mindre aktörer i energilandskapet
– förslag med effekt. M.
77. Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. U.
78. Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. U.

79. Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. Fi.
80. Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. S.
81. YA lär dig jobbet på jobbet. U.
82. Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. Ju.
83. Att förstå och bli förstådd – Ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. U.
84. Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning. M.
85. Slopade straffrabatt för unga myndiga. Ju.
86. Verkställbarhet av beslut om lov. N.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
Tryggad tillgång till kontanter. [42]
Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillsatsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]
Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]
Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]
Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. [74]
Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. [79]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
Tillträde till Rotterdammreglerna. [60]
Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]
Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]
Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]
Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]
Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]
Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]
Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningersättning. [75]
Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. [82]
Slopad straffrabatt för unga myndiga. [85]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
Statens gruvliga risker. [59]
Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt. [76]
Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning. [84]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]
En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]
Ett snabbare bostadsbyggande. [67]
Verkställbarhet av beslut om lov. [86]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsam beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
Översyn av maskinell dos, extempore, prövningsläkemedel m.m. [53]
Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]
En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]
Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. [80]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda
för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]
- Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]
- Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]
- Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]
- Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]
- Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]
- En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. [71]
- Studiemedel för effektiva studier. [73]
- Framtidens specialistsjukvård
– ny roll, nya möjligheter. [77]
- Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. [78]
- YA lär dig jobbet på jobbet. [81]
- Att förstå och bli förstådd – Ett reformerat
regelverk för tolkar i talade språk. [83]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
- Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]