

TJÄNSTESKRIVELSE

Datum

2019-01-31

Samhällsbyggnadskontoret

Handläggare: Annika Linde

Stadsbyggnadsnämnden

**Remissvar till Näringsdepartementet angående
betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU
2018:86), dnr N2018/05882/SPN**

Diarienummer: SBN-2019-00103

Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade den 5 juli 2018 att tillsätta en utredning för att utreda 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, vilken behandlas i delbetänkandet SOU 2018:86. Detta delbetänkande är en del av Översiktsplaneutredningen (dir. 2017:6). Södertälje kommun har blivit utvald att, som en av remissinstanserna, avge ett remissvar avseende utredarnas förslag till lagändring. Remissvaret ska ha kommit in till Näringsdepartementet senast den 15 april 2019.

I betänkandet beaktas olika former av verkställbarhet vilka sedermera granskas utifrån aspekterna effektivitet i byggprocessen, enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess samt ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden. I betänkandet finner utredarna att omedelbar verkställbarhet är det bästa sättet att, avseende bygglov, rivningslov och marklov, reglera verkställbarhet av beslut. Utredarna föreslår således en lagändring för att införa omedelbar verkställbarhet av beslut om lov samt en del därtill hörande bestämmelser.

Betänkandet SOU 2018:86 (referat)**Vårt uppdrag**

Detta delbetänkande (betänkandet) omfattar således frågan om verkställbarhet av beslut om lov. Betänkandet omfattar verkställbarhet av såväl bygglov, rivningslov och marklov. Enligt kommittédirektiven ska betänkandet omfatta hur verkställbarhet av beslut om lov 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 betänkandet har utredarna även sett över angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelser om startbesked, villkorade lov, krav på beslutets innehåll och byggsanktionsavgift, föreslår de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

Om verkställbarhet

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. FL är en subsidiär författning som ger företräde för avvikande bestämmelse i speciallag, så som plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. I PBL regleras verkställbarhet av beslut om lov i 9 kap. 42 a §, där det anges att 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. 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 beaktas den inverkan som en alternativ reglering skulle få i form av ökad effektivitet i byggprocessen vara avgörande för om det är motiverat att göra avsteg från huvudregeln i FL att ett beslut får verkställas när det fått laga kraft. Utredarna gör bedömningen att det finns ett betydande allmänt intresse av effektivitet i byggprocessen, särskilt i fråga om byggandet av bostäder och samhällsnyttig infrastruktur. Det får anses vara ett allmänt intresse av sådan styrka att det kan vara motiverat med 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 rättsäker 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. Att genomförandet av en lovgiven åtgärd medför oåterkalleliga skador på sådana värden behöver inte innebära att lovbeslutet är rättsstridigt. Därutöver så utgör enskildas rätt att överklaga beslut om lov ett begränsat skydd för i huvudsak allmänna intressen, så som natur- och kulturvärden. Klagorättens syfte är primärt att enskilda ska kunna bevaka sina egna intressen och det är därför endast möjligt för enskilda att åberopa allmänna intressen om de är personligen berörda. Enskilda har vidare begränsade möjligheter att få allmänna intressen prövade i ett planärende och, som utredarna i betänkandet bedömer, oftast ett begränsat intresse av att få sådana intressen prövade i ett lovärende. 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 som är bäst för att reglera verkställbarhet av beslut om lov.

Olika sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov

Det finns ett flertal olika sätt för att reglera verkställbarhet av beslut om lov, varav sju av dem redovisas i betänkandet.

1. *Omedelbar verkställbarhet*: en ny bestämmelse som innebär att ett beslut om lov 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, likt den nuvarande regleringen i 9 kap. 42 a § PBL. Genom en sådan bestämmelse kan inte lovbeslutet tas i anspråk innan eventuella klagoberättigade har fått möjlighet att överklaga och begära inhibition av beslutet.
3. *Verkställbarhet efter startbesked*: en ny bestämmelse som innebär att en åtgärd som omfattas av ett beslut om lov får påbörjas när ett startbesked har givits, 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, som således i varje enskilt fall skulle göra en bedömning av beslutets verkställbarhet.
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 reglering finns idag i PBL 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 fått laga kraft.
7. *Verkställbarhet efter laga kraft*: en bestämmelse i överensstämmelse med 35 § FL, nämligen att ett beslut om lov börjar gälla 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.

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

Utredarna bedömer sammanfattningsvis att omedelbar verkställbarhet är det bästa sättet att reglera verkställbarhet av beslut om lov och menar framförallt att fördelen av ökad effektivitet i byggprocessen skulle överväga nackdelen med minskad rättssäkerhet i överklagandeprocessen. Med en sådan reglering skulle samtidigt sannolikheten vara låg för en onyttig överklagandeprocess. En sådan reglering skulle även uppfylla kraven på rättsäkerhet.

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

Utredarna 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 får påbörjas efter att ett startbesked getts. Den främsta anledningen härav är att lovbeslutet skulle kunna inhiberas först när startbesked givits, vilket skulle förutsätta att berörda sakägare måste bevaka när byggnadsnämnden ger startbesked. De övriga alternativa regleringarna av verkställbarhet av beslut om lov skulle förvisso innebära en ökad rättssäkerhet, men det skulle inte överväga nackdelarna med minskad effektivitet i byggprocessen. Dessutom skulle byggnadsnämnden vid en reglering med verkställighetsförordnande eller ”ventil” o.dyl. belastas med ytterligare en kvalificerad och resurskrävande arbetsuppgift, ökad administration och utökat skadeståndsansvar.

Samlad bedömning

Sammanfattningsvis menar utredarna 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 yrkande om inhibition av lovbeslutet innan det får verkställas, medför några reella fördelar i form av ökad rättssäkerhet. Mot denna bakgrund görs 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 bygglov, rivningslov eller marklov bör, enligt utredarna, 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 sådan reglering skulle tydliggöra för byggherren när en åtgärd får påbörjas. Vidare skulle hindret för att ge ett startbesked samtidigt som lovbeslutet försvinna, vilket i sin tur torde underlätta byggnadsnämndens arbete väsentligt. Ett beslut om startbesked för en åtgärd som kräver lov bör gälla omedelbart. Det bör även tydligt framgå av lagtexten 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.

För att säkerställa att sökanden förstår innebörden av ett lämnat startbesked föreslås i betänkandet 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 beslutet om lov har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har givit startbesked för åtgärden.

Det bör göras ett förtydligande av 11 kap. 20 § PBL till att även inkludera reglering om att byggnadsnämnden även får utfärda ett rättelseföreläggande när det har vidtagits en åtgärd med stöd av bygglov, rivningslov eller marklov om lovet sedermera har ändrats eller upphävts genom ett beslut eller en dom som har fått laga kraft.

Verkställbarhet av angränsande beslut

En åtgärd som kräver anmälan ska få påbörjas omedelbart när startbesked har givits och eventuella villkor är uppfyllda. Det föreslås i betänkandet att reglerna om verkställbarhet av startbesked för såväl anmälnings- som lovpliktiga åtgärder för enkelhetens skull bör regleras uttryckligen i PBL.

Ett byggnadsverk får normalt inte tas i bruk förrän byggnadsnämnden har givit 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.

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.

Författningsförslag

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

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse; ”Remissvar till Näringsdepartementet angående betänkandet *Verkställbarhet av beslut om lov* (SOU 2018:86), dnr N2018/05882/SPN”, daterad 2019-01-31.

Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen; ”*Verkställbarhet av beslut om lov*”, SOU 2018:86.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Remissvaret medför inga ekonomiska konsekvenser och kräver ingen finansiering.

Samhällsbyggnadskontorets förslag till byggnadsnämnden

Samhällsbyggnadskontoret (Kontoret) föreslår att byggnadsnämnden tillstyrker det av utredarna presenterade förslaget i betänkandet innebärande ändring av nuvarande reglering i PBL; från *verkställbarhet efter en tidsfrist* till *omedelbar verkställbarhet* av beslut om lov.

Diarienummer
SBN-2019-00103

De föreslagna ändringarna i PBL skulle bidra till en förenklad och mer resurseffektiv handläggning för byggnadsnämnder. Den nuvarande regleringen medför en del tolkningsvårigheter gällande relationen mellan verkställbarhet, egen risk och möjligheterna för byggnadsnämnden att ta ut byggsanktionsavgift. Dessa punkter avhjälpas och förtydligas med den föreslagna ändringen.

Den föreslagna regleringen om omedelbar verkställbarhet innebär ett förtydligande av byggherrens ansvar. Dessutom bidrar införandet av bestämmelser om egen risk och bestämmelsen om rättelseföreläggandet till ett förtydligande kring byggnadsnämndens tillsynsarbete samt fördelningen av respektive aktörs ansvar i handläggnings- och byggprocessen. Kontoret bedömer, i likhet med utredarna, att det är motiverat att ge effektivitet i byggprocessen företräde framför en rättssäker överklagandeprocess för att skydda natur- och kulturvärden

För kommunen är det positivt att PBL fylls ut med tydligare reglering eftersom det minskar tolkningsutrymmet vilket sedermera bidrar till en större kontinuitet i handläggningen och en effektivare byggprocess. Kontoret ställer sig således positiv till den föreslagna lagändringen.

Beslutet ska skickas till

Regeringskansliet, Näringsdepartementet
Enheten för samhällsplanering
n.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till; helene.lassi@regeringskansliet.se

För stadsbyggnadsnämnden i Södertälje kommun,

Homan Gohari

Samhällsbyggnadsdirektör

Kajsa de Vall

Bygglovschef

Föredragande:

Annika Linde

Tillsynshandläggare

Telefon (direkt): 08-5230 43 92, [telefonid: måndag, tisdag och onsdag kl. 13:00-14:30]

E-post: annika.a.linde@sodertalje.se