

Promemoria

Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m.

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att det i plan- och bygglagen införs bestämmelser om att ett beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om en åtgärd som antingen innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser, får överklagas endast av den som skriftligen har framfört synpunkter på ansökan som inte har blivit tillgodosedd. I underrättelsen där sakägare lämnas tillfälle att yttra sig över ansökan ska det upplysas om begränsningen av rätten att överklaga. Möjligheten för byggnadsnämnden att då ett stort antal personer ska underrättas i stället för att göra utskick anslå underrättelsen på kommunens anslagstavla och föra in den i en ortstidning eller sprida ett informationsblad till boende tas bort.

Innehållsförteckning

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Promemoria för remittering | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)..... | 4 |
| 3 | Ärendet..... | 6 |
| 4 | Bakgrund..... | 6 |
| 5 | Ett aktivitetskrav för överklagande av vissa beslut om bygglov | 6 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 9 |
| 7 | Konsekvenser..... | 9 |
| 8 | Författningskommentar..... | 11 |

1 Promemoria för remittering

Denna promemoria har utarbetats av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet för remittering till berörda instanser.

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 9 kap. 25 § och 13 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

25 §

Byggnadsnämnden ska underrätta dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som

1. innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 31 a § 1.

Om ett stort antal personer ska underrättas, får nämnden tillämpa 5 kap. 35 § första stycket 2.

Underrättelsen ska innehålla en upplysning om den begränsning av rätten att överklaga som följer av 13 kap. 11 §.

Underrättelse enligt första stycket behöver inte ske om det är uppenbart att lov inte kan ges.

13 kap.

11 §

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, *eller ett beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om en åtgärd som avses i 9 kap 25 § första stycket*, får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden, *eller, i fråga om lov eller förhandsbesked, den tid som anges i underrättelsen*, skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, *eller*

2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. *i fråga om lov eller förhandsbesked, sakägaren inte har beretts tillfälle att yttra sig över ansökan*

eller vad andra tillfört ärendet, om detta har påverkat beslutet, eller

3. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

3 Ärendet

I denna promemoria föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som syftar till att korta ledtiderna för byggande genom att ett s.k. aktivitetskrav för att ha rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked i vissa fall införs. Ett liknande krav har PBL-överklagandeutredningen övervägt i betänkandet SOU 2014:14 (se särskilt s. 122 ff). Betänkandet har remissbehandlats. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2015/00391/PUB).

4 Bakgrund

Bostäder är en del av livsmiljön och tillgång till bostäder är nödvändig för att individer ska kunna etablera sig och utveckla sina liv. Bostäder är även en förutsättning för att arbetsmarknaden ska kunna fungera och för samhällets ekonomiska tillväxt. Boverket har i juni 2016 uppskattat att det behöver byggas över 700 000 nya bostäder under perioden 2015–2025, varav 440 000 redan fram till 2020. Orsaken är dels den förväntade befolkningsökningen, dels att byggandet de senaste åren varit alltför lågt för att svara mot behoven. Bostadsbristen har i stora delar av landet blivit mer akut som en följd av det historiskt stora antal asylsökande som kom till Sverige 2015. Det kommer att krävas en rad åtgärder för att utbudet av bostäder ska öka i den takt som krävs, särskilt under de närmast kommande åren. Mot den bakgrunden presenterades den 21 juni 2016 ett bostadspolitiskt paket med en lista på 22 åtgärder för att öka bostadsbyggandet. Förslagen i denna promemoria avser att genomföra åtgärden i listans punkt 14.

5 Ett aktivitetskrav för överklagande av vissa beslut om bygglov

Förslag: Ett beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om en åtgärd som antingen innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt vad som närmare anges i 9 kap. 25 § PBL, får överklagas endast av den som inom den tid som byggnadsnämnden angett skriftligen framfört synpunkter på ansökan som inte blivit tillgodosedda. I underrättelsen där sakägare lämnas tillfälle att yttra sig över ansökan ska det upplysas om begränsningen av rätten att överklaga. Möjligheten för nämnden att, då ett stort antal personer ska underrättas, i stället anslå underrättelsen på kommunens anslags-tavla, föra in den i en ortstidning, eller sprida ett informationsblad till boende, tas bort.

Skälen för förslaget

Aktivitetskravet för överklagande av planbeslut

Ett beslut att anta ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får enligt 13 kap. 11 § PBL endast överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Undantag görs för de fall beslutet gått den klagande emot genom att förslaget ändrats under granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning, t.ex. att grannarna inte bjudits in till samråd. Syftet med begränsningen av rätten att klaga är i första hand att tyngdpunkten i processen ska ligga på prövningen i kommunen, eftersom prövningen därmed förväntas få den bredd som behövs för att den ska vara så grundlig som möjligt. Begränsningen får också antas ge effekten att processen effektiviseras genom att det blir lättare att överblicka vilka överklaganden som kan komma att aktualiseras och åtminstone till viss del vad ett överklagande kan komma att grunda sig på. Bestämmelsen hindrar dock inte en klagande att göra andra invändningar mot planen än sådana som har förts fram under ärendets tidigare handläggning (jfr bl.a. RÅ 1993 ref. 97 och RÅ 1994 ref. 39). Aktivitetskravet får också delvis antas begränsa antalet överklaganden i sig.

Aktivitetskrav också i fråga om överklaganden av vissa lov och förhandsbesked

Motsvarande skäl och effektiviseringsbehov som för planbesluten kan också sägas göra sig i vart fall delvis gällande beträffande överklaganden av beslut om lov och förhandsbesked i områden som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. I sådana beslut finns nämligen en stark koppling till den prövning och de överväganden som görs exempelvis vid en detaljplanläggning. Just i de fall där prövningen av en ansökan görs utan det stöd som en plan utgör är det särskilt viktigt att byggnadsnämndens beslutsunderlag är så fullgott som möjligt. Detsamma gäller för beslut som innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser. Ett aktivitetskrav för rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked som innebär åtgärder som avviker från plan eller som ska utföras utanför planlagda områden är en förhållandevis enkel reform och väntas medföra vissa effektivitetsvinster. Ett aktivitetskrav medför troligen att fler synpunkter kommer in i ett tidigt skede i prövningen och kan därmed bidra till att besluten får högre kvalitet. Detta såväl som aktivitetskravet i sig väntas också till viss del medföra färre överklaganden och därmed snabbare lovprocess. Sammantaget kan det nya kravet på aktivitet för rätt att överklaga även beslut utanför planlagda områden eller som innebär en avvikelse från plan väntas bidra till regeringens mål om en högre takt i bostadsbyggandet.

Överväganden beträffande Europakonventionen m.m.

Förändringar i enskildas rätt att överklaga beslut aktualiserar rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionens artikel 6.1, som innefattar en rätt till domstolsprövning av enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Ett beslut om lov eller förhandsbesked kan många gånger inverka

inte bara på den sökande sakägarens civila rättigheter utan också andra sakägares. I syfte att säkerställa att den enskilde verkligen ges en rätt till domstolsprövning enligt konventionen bör det aktivitetskrav som nu föreslås förenas med en skyldighet i lag för byggnadsnämnden att upplysa om begränsningen av rätten att överklaga och att den som regel förbehålls den som har yttrat sig över ansökan. Senaste tidpunkt att inkomma med yttrande ska också anges. Den enskilde ges då med säkerhet en möjlighet att yttra sig för att rätten att överklaga inte ska gå förlorad. Rätten som tillkommer enskilda enligt Europakonventionen skyddas också genom de undantag från aktivitetskravet som innefattas i den föreslagna bestämmelsen, se vidare nedan.

I sammanhanget bör även beaktas Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århuskonventionen. Förslagen i denna promemoria bedöms emellertid inte inkräkta på Århuskonventionens krav på att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighets kränkts, ska ha rätt att överklaga beslut enligt vad som där närmare anges. Förslagen bedöms också i övrigt stå i överensstämmelse med konventionen.

Kungörande av en underrättelse i stället för utskick bör inte längre vara möjligt

En reform som innebär att som huvudregel endast den sakägare som yttrat sig i enlighet med underrättelsen om ansökan bör så långt möjligt förenas med garantier för att underrättelsen verkligen når fram till sakägarna. Detta gäller särskilt i ärenden som rör bygglov, där enskildas civila rättigheter och skyldigheter inte sällan kan akualiseras, jämför ovan. Ett alternativ vore därför att komplettera aktivitetskravet med en skyldighet för nämnden att delge underrättelsen. En sådan delgivning skulle också i tveksamma fall fungera som bevis i frågan om en sakägare beretts tillfälle att yttra sig eller inte. Ett system med delgivning med varje känd sakägare skulle emellertid öka den administrativa bördan på byggnadsnämnderna i så stor utsträckning att det inte kan sägas vara ett rimligt alternativ.

Som en väl avvägd lösning kan det däremot framstå att byggnadsnämnden i samtliga fall skickar underrättelsen till kända sakägare. Det kan då antas att merparten av de berörda sakägarna med säkerhet får del av byggnadsnämndens underrättelse. Sakägarna kan då alltid välja att yttra sig och därmed få rätten att överklaga ett eventuellt beslut. Möjligheten för nämnden att i vissa fall ersätta utskick av underrättelsen med att den i stället anslås på kommunens anslagstavla, publiceras i ortstidning eller distribueras som ett informationsblad, bör därför tas bort.

I de fall det skulle uppstå tveksamhet i fråga om en sakägare faktiskt beretts tillfälle att yttra sig, får detta lösas inom ramen för domstolarnas prövning.

En skyldighet för byggnadsnämnderna att alltid skicka underrättelsen till kända sakägare kommer i vissa fall att innebära merarbete för nämnderna jämfört med vad som gäller i dag. Den sammanlagda effektivitetsnyttan av förslagen bedöms dock vara större och den inte alltför stora ökade bördan på kommunerna är därför motiverad.

Något om bestämmelsens närmare utformning

Enligt 13 kap. 11 § PBL gäller i fråga om detaljplaner och områdesbestämmelser att inskränkningen i rätten att överklaga inte gäller om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. I linje med detta bör den inskränkning i rätten att överklaga som nu föreslås inte gälla i de fall då sakägaren inte har beretts tillfälle att yttra sig över vad andra tillfört ärendet, om detta har påverkat beslutet. I sammanhanget bör noteras att nämnden enligt 9 kap. 26 § inte får avgöra en fråga om lov eller förhandsbesked utan att sökanden eller fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Undantag gäller då en underrättelse är uppenbart onödig. Det nya kravet på yttrande till nämnden för rätt att överklaga ska i likhet med vad som gäller för planbeslut inte heller gälla då överklagandet grundas på att beslutet inte kommit till på det sätt som följer av lag.

6 Ikräftträdande- och övergångsbestämmelser

| |
|---|
| Förslag: Ändringarna i plan- och bygglagen ska träda i kraft den 1 januari 2018. |
|---|

Skälen för förslaget

De nya bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det följer av allmänna regler att ärenden som inletts före ikraftträdandet ska handläggas enligt äldre bestämmelser. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs därför inte.

7 Konsekvenser

Konsekvenser för kommunerna

Genom förslagen förväntas antalet sakägare vid byggnadsnämndens prövning som yttrar sig i de bygglovsärenden som nu är aktuella öka något. Detta kommer att innebära viss ökad administrativ belastning på nämnderna, bl.a. genom att antalet handlingar som måste kommuniceras ökar. Detsamma gäller då nämnden genom förslaget inte längre kan välja att ersätta utskick av underrättelsen om en inkommen ansökan med ett anslag på kommunens anslagstavla och kungörelse eller informationsblad. De sammantagna kostnaderna bedöms emellertid bli marginella. Förslaget väntas också medföra att tyngdpunkten kommer att ligga vid den prövning som kommunen gör. Beslutets kvalitet kommer därmed

troligen att öka något, vilket bedöms positivt för så väl enskilda som nämnderna och överklagandeinstanserna.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Förslaget i denna promemoria innebär att byggnadsnämnderna i ett tidigt skede kan ta del av synpunkter från dem som berörs av en ansökan om lov och förhandsbesked. Nämnderna kan därmed beakta dessa synpunkter och ge sitt beslut en utformning som tillmötesgår såväl sökandens som övrigas önskemål. Detta kan förväntas medföra att det inte längre finns skäl att överklaga nämndens beslut. Antalet överklaganden bedöms således bli färre till följd av förslaget. I de fall där ett överklagande trots detta ändå sker har byggnadsnämnden troligen fattat ett beslut av högre kvalitet och större bredd än det annars skulle ha haft. Det medför i så fall att länsstyrelsens handläggning av överklagandet underlättas.

Konsekvenser för domstolarna

Vad som ovan angetts beträffande konsekvenserna för länsstyrelserna gäller även beträffande domstolarnas handläggning och dömande. Bedömningen är således att antalet överklaganden av de aktuella målkategorierna kan komma att minska något samtidigt avgöranden som ska omprövas vid domstolarna kommer att vara bättre underbyggda än vad som tidigare varit fallet. Det innebär i sin tur att domstolarnas handläggning kan komma att underlättas.

Konsekvenser för enskilda och företag

Förslaget innebär att kända sakägare – enskilda och företag – liksom tidigare får information om sådana ansökningar om lov och förhandsbesked som omfattas av förslaget i denna promemoria samt om möjligheten att yttra sig. De får samtidigt information om inom vilken tid ett yttrande ska avges samt vilka konsekvenserna blir om de inte yttrar sig. Detta skapar förutsättningar för att byggnadsnämnden i beslutet i något högre grad än tidigare beaktar deras synpunkter och – som nämnts – besluten får då en högre kvalitet.

För sökanden medför förslaget att byggnadsnämndens beslut innefattar avvägningar i fråga om andra enskilda intressen. Risken för överklaganden minskar därmed. Detta i sin tur skapar dels bättre förutsättningar en framtida grannsämja, dels att ett beviljat lov eller positivt förhandsbesked kan få laga kraft vid en tidigare tidpunkt än vad som är fallet idag.

Övriga konsekvenser

Förslagen saknar betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor, för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen samt för sysselsättningen och den offentliga servicen. Inte heller bedöms förslagen påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess eller för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Förslagen har inte heller några betydande konsekvenser för miljön.

Samlad konsekvensbedömning

Den samlade effekten av den föreslagna reformen bedöms vara ett visst merarbete för byggnadsnämnderna, en förbättrad kvalitet i de beslut som byggnadsnämnderna fattar, en viss minskning av antalet överklagade beslut samt kortare handläggningstider för de beslut som trots allt överklagas. Reformens samlade konsekvenser bedöms vara positiva för såväl den som ansöker om lov som för de kända sakägarna. Den bedöms också vara positiv för byggnadsnämnderna och för de instanser som har att pröva överklaganden av nämndes beslut.

8 Författningskommentar

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

9 kap Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked

25 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att där anges att i den underrättelse som byggnadsnämnden ska skicka till kända sakägare ska det anges att det beslut som nämnden kan komma att fatta som huvudregel endast får överklagas av den som inkommit med yttrande över ansökan. Av 13 kap 11 § följer att yttrandet ska ha kommit in inom den tid som anges i underrättelsen. Tiden bör bestämmas med hänsyn till ansökans omfattning. Övervägandena finns i avsnitt 5.

13 kap. Överklagande

Rätten att överklaga

11 §

Paragrafen har ändrats så att motsvarande aktivitetskrav som är en förutsättning för rätt att överklaga beslut om detaljplan och områdesbestämmelser också gäller beslut om lov eller förhandsbesked för sådana åtgärder som anges i 9 kap. 25 §. I den paragrafen räknas upp åtgärder som innebär en avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser, eller åtgärder inom ett område som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. I uppräknningen är dock kompletteringsåtgärder som avses i 9 kap 31 a § första punkten undantagna.

Ett förbud att överklaga gäller som huvudregel för den som inte yttrar sig inom den tid som byggnadsnämnden angett i underrättelsen. Undantag från aktivitetskravet görs enligt den nya lydelsen i de fall då beslutet grundar sig på omständigheter som sakägaren inte har beretts tillfälle att yttra sig över. Ett beslut får alltid överklagas om överklagandet grundas på att beslutet inte har fattats enligt lag.

En upplysning om begränsningen av rätten att överklaga som följer av paragrafen ska medfölja den underrättelse om att ansökan inkommit som ska skickas till kända sakägare, se 9 kap. 25 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ikraftträdandebestämmelse

Av bestämmelsen följer att den nya paragrafen träder i kraft den 1 januari 2018. Övervägandena finns i avsnitt 6.