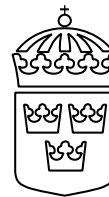


Regeringens proposition

2017/18:240



Verkställbarhet av beslut om bygglov,
rivningslov och marklov

Prop.
2017/18:240

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 april 2018

Stefan Löfven

Peter Eriksson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov får enligt praxis verkställas innan beslutet har fått laga kraft. Av den nya förvaltningslagen, som träder i kraft den 1 juli 2018, följer att beslut enligt huvudregeln inte är verkställbara förrän de har fått laga kraft. Om det inte införs en bestämmelse om verkställbarhet i plan- och bygglagen från och med den 1 juli 2018, kommer förvaltningslagens regel om verkställbarhet att gälla för beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov.

I propositionen föreslås att det i plan- och bygglagen införs en bestämmelse som innebär att bygglov, rivningslov och marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft. Syftet med att, till skillnad från vad som gäller i dag, införa en sådan tidsfrist är att skapa en möjlighet att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av ett lovbeslut innan det får verkställas. Därigenom säkerställs att ett bygglov, rivningslov eller marklov kan bli föremål för överprövning innan det verkställs.

Byggnadsnämnden ska dock få bestämma att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Beslut om bygglov, rivningslov och marklov bör få verkställas först fyra veckor efter kungörelse	5
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	10
6	Konsekvenser.....	11
7	Författningskommentar.....	13
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov	15
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	16
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	17
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	18
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 april 2018	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:240

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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 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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
 2. Tidsfristen i 9 kap. 42 a § första stycket gäller inte för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Den 1 juli 2018 träder den nya förvaltningslagen (2017:900) i kraft. Genom den nya lagen införs bestämmelser om verkställbarhet av förvaltningsbeslut. Med anledning av det tog en arbetsgrupp inom Regeringskansliet fram promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov med förslag till en ändring i plan- och bygglagen för att reglera verkställbarhet av beslut om lov (dnr N2017/06955/SPN).

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2017/06955/SPN).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 15 mars 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 4.

4 Beslut om bygglov, rivningslov och marklov bör få verkställas först fyra veckor efter kungörelse

Regeringens förslag: Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov ska få verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft.

Om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det, ska byggnadsnämnden få bestämma att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska få verkställas tidigare.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Promemorian föreslår att beslut om bygglov, rivningslov och marklov ska få verkställas omedelbart.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till att beslut om bygglov, rivningslov och marklov även fortsättningsvis ska få verkställas innan de får laga kraft, däribland *Boverket*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, länsstyrelserna, *Tillväxtverket*, *Försvarsmakten*, *Blekinge Tekniska högskola*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, de flesta kommuner, *Sveriges byggindustrier* och *Fastighetsägarna Sverige*.

Stockholms universitet (Juridiska fakulteten) är inte övertygat om att rättsläget är så säkert som promemorian antyder och anser, liksom bl.a. *Statens fastighetsverk*, att lagens utformning och alternativa förslag bör övervägas ytterligare. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Botkyrka*, *Gävle* och *Uppsala kommuner*, *Sveriges stadsarkitektförening* och *Samhällsbyggnadsnämnden*, anser att den föreslagna paragrafen bör förtydligas, förenklas eller

Prop. 2017/18:240 kompletteras. Några remissinstanser, bl.a. *Lerums kommun*, anser att bestämmelsen bör hänvisa till kravet på startbesked, och Boverket för fram att det bör framgå att villkorade lov inte är verkställbara förrän villkoret har uppfyllts. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att kodifieringen i stället bör uppnås genom att det föreskrivs att startbesked ska få ges utan hinder av att bygglov, rivningslov eller marklov inte har fått laga kraft. Dessutom anser domstolen att det tydligare bör framgå att åtgärder som genomförs innan ett lovbeslut har fått laga kraft sker på byggherrens egen risk, vilket även bl.a. *Örebro kommun* föreslår.

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Statens fastighetsverk, Kalmar läns museum, Läns museet i Gävleborg, Kulturmiljöfrämjandet, Samfundet S:t Erik och Ängelholms kommun avstyrker förslaget eftersom omedelbar verkställbarhet kan medföra oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden. Även *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* ifrågasätter om det är lämpligt att rivningslov och vissa marklov får verkställas innan de har fått laga kraft. *Naturvårdsverket* anser att en uttrycklig bestämmelse ger ett starkare signalvärde än praxis, och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* noterar att lagändringen kan uppfattas som en positionsförändring. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* uppger bl.a. att redan normala åtgärder för att verkställa ett bygglov i allmänhet torde orsaka ingrepp i miljön som svårtligen kan återställas om beslutet upphävs vid ett överklagande, men att problemet ställs på sin spets vid rivnings- och marklov. Ett par remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, pekar på att överklagandeprocessen kan bli meningslös och anser, i likhet med *Svenska byggnadsvårdsföreningen* och *Kulturmiljöfrämjandet*, att inhibition inte är ett tillräckligt skydd. *Sveriges hembygdsförbund* avstyrker förslaget och anser att det kan leda till sämre möjligheter för civilsamhället att påverka besluten.

Försvarets materielverk anser att förslaget inte bör omfatta lov som påverkar något riksintresse. *Försvarsmakten* anser att lagändringen kommer att medföra en mycket begränsad risk för att åtgärder verkställs i strid med riksintresset för totalförsvarets materiella del. *Kramfors kommun* anser att det bör vara samma regler i all lagstiftning som berör exploateringar.

Flera av remissinstanserna, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Kalmar läns museum, Läns museet Gävleborg* och ett par kommuner, ser fördelar med något eller några av de alternativ till reglering som nämns i promemorian, bl.a. promemorians alternativ 4 om en generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet som kombineras med en tidsfrist inom vilken lovbeslutet inte får verkställas (jfr bilaga 1). *Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Naturvårdsverket* och *Västerviks kommun* anser att genom alternativ 4 skapas en möjlighet att överklaga och begära inhibition innan beslutet verkställs. *Kalmar läns museum* och *Läns museet Gävleborg* framhåller att alternativ 4 är det alternativ som innebär minst arbetsbelastning för byggnadsnämnderna. Några, t.ex. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Sveriges stadsarkitektförening*, ser problem med de i promemorian redovisade alternativen, bl.a. eftersom de är mer komplicerade, skulle innebära tillkommande arbetsuppgifter för byggnadsnämnderna och ytterligare osäkerhetsfaktorer och en risk för skadeståndsansvar för kommunerna vid felbedömningar.

Gällande rätt för verkställbarhet av lovbeslut

Vid handläggningen av ärenden om bygglov, rivningslov och marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, ska byggnadsnämnden tillämpa förvaltningslagen (1986:223). Varken den lagen eller PBL innehåller bestämmelser som reglerar när beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov får verkställas. Regeringen delar bedömningen i promemorian att den praxis som har utvecklats innebär att sådana beslut är verkställbara även om de inte har fått laga kraft, dvs. även om överklagandetiden inte har gått ut eller om besluten har överklagats. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* har visserligen, utifrån ett allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv, ifrågasatt om rättsläget är så säkert som uppges i promemorian. Varken universitetet eller någon av de övriga remissinstanserna har dock ifrågasatt att praxis för lovärenden har utvecklats på det sätt som redovisas i promemorian. Ett antal remissinstanser har uttryckligen bekräftat att promemorians redogörelse för gällande rätt är korrekt.

I PBL finns det bestämmelser som anger att en lovpliktig åtgärd som har beviljats inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked (10 kap. 3 §). Ett startbesked kan ges samtidigt som lovbeslutet eller när som helst därefter (jfr 10 kap. 22 §), vilket betyder att ett startbesked kan ges innan lovbeslutet har fått laga kraft. En byggherre får alltså påbörja den åtgärd som lov har getts för när byggnadsnämnden har gett ett startbesked utan att behöva avvakta att överklagandetiden för lovbeslutet löper ut eller, om beslutet överklagats, att överklagandet prövats slutligt. Om den beviljade åtgärden börjar genomföras innan lovbeslutet har fått laga kraft, är det byggherren som står risken för att lovet kan upphävas om det överklagas och för att utförda åtgärder blir olovliga och måste återställas. Om en åtgärd för vilken lov har getts påbörjas trots att byggnadsnämnden inte har gett ett startbesked, riskerar byggherren en sanktion i form av byggsanktionsavgift (11 kap. 51 §).

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). Det betyder att om ett lovbeslut överklagas kan den överprövande myndigheten inhibera lovbeslutet oavsett om startbesked har getts eller inte (ang. inhibition se 29 § förvaltningslagen [1986:223], 48 § förvaltningslagen [2017:900] och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden). Detsamma gäller beslut om villkorade lov, om lovet överklagas och villkoret ännu inte har uppfyllts (jfr 9 kap. 36 och 37 §§). Ett beslut om inhibition av lovbeslutet innebär att verkställandet av åtgärden stoppas, dvs. att några ytterligare arbeten för att genomföra åtgärden inte får utföras.

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 (10 kap. 4 §). Regeringen instämmer i promemorians bedömning att ett beviljat startbesked och slutbesked för lovpliktiga åtgärder i praktiken får verkställas även om det inte har fått laga kraft (jfr prop. 2016/17:180 s. 217 f. om gynnande förvaltningsbeslut).

Den 1 juli 2018 ersätts 1986 års förvaltningslag av den nya förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Genom FL införs bestämmelser om när förvaltningsbeslut blir gällande och får verkställas, vilket är en nyhet i förhållande till vad som gäller i dag. Enligt huvudregeln i 35 § FL får ett överklagbart beslut verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. I paragrafen regleras även vissa undantag från huvudregeln, vilket innebär att ett beslut i dessa fall alltid får verkställas omedelbart trots att det 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 FL).

Som tidigare nämnts saknas det i dag bestämmelser i PBL om när beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov får verkställas. I samband med att de nya bestämmelserna om verkställbarhet i FL börjar gälla kommer, om någon särreglering inte införs i PBL, rättsläget för lovbeslut att ändras så att de behöver få laga kraft innan de kan verkställas. Det ovan nämnda undantaget om omedelbar verkställighet i 35 § andra stycket 3 FL kommer inte att bli tillämpligt på lovbeslut, 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 PBL). Vid framtagandet av FL och de nya bestämmelserna om verkställbarhet gjordes inga överväganden om vad som bör gälla i fråga om lovbeslut enligt PBL. Av förarbetena till FL framgår endast att det även i fortsättningen kommer att finnas ett behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden (prop. 2016/17:180 s. 211). Om lovbeslut ska få verkställas innan de fått laga kraft även efter den 1 juli 2018, behöver verkställbarheten av lovbeslut därför särregleras i PBL.

Om någon särreglering inte genomförs kommer rättsläget för verkställbarhet av lovbeslut att ändras så att sådana beslut inte får verkställas innan de har fått laga kraft. Det skulle medföra betydande förseningar av byggprojekt, eftersom överklagandeprocessen för ett lovärende kan pågå under en längre tid. Byggherren har, som också *Lagrådet* konstaterar, ett skyddsvärt intresse av att så snart som möjligt kunna utnyttja bygglovet. Vidare skulle förseningar i sin tur kunna medföra betydande ekonomiska konsekvenser för byggherrar och en negativ påverkan på det allmänna intresset av att nya bostäder byggs. Som *Tillväxtverket* pekar på skulle ett krav på laga kraft få negativa konsekvenser särskilt för små och nystartade företag. Dessutom sker ett verkställande före laga kraft på byggherrens egen risk, vilket innebär att byggherren kan komma att behöva återställa de utförda åtgärderna om beslutet upphävs efter att det överklagats och åtgärden därmed blir olovlig. I likhet med de flesta av remissinstanserna anser regeringen att det finns starka skäl för att behålla den nuvarande möjligheten att påbörja genomförandet av en beviljad lovåtgärd även om lovbeslutet inte har fått laga kraft.

Genomförandet av rivnings- och markåtgärder kan dock, som även *Lagrådet* och flera remissinstanser pekar på, i enstaka fall riskera oåterkalleliga skador på t.ex. natur- och kulturvärden. Verkställande av sådana åtgärder innan beslutet har fått laga kraft kan i sådana fall medföra att en överklagandeprocess blir meningslös. Enligt regeringen bör det därför gå att inleda en överprövningsprocess och begära inhibition innan den åtgärd som lovet avser

får verkställas och eventuella natur- och kulturvärden gått förlorade. Intresset av att skydda natur- och kulturvärden och den enskildes rättssäkerhet måste samtidigt vägas mot det allmänna intresset av fler bostäder och en snabb bygglovsprocess och byggherrens enskilda intresse av att kunna utföra åtgärden så snart som möjligt. I sammanhanget bör lyftas fram, vilket också Lagrådet gör, att historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas både vid planläggning och vid prövning av ansökningsom bygglov.

Enligt regeringen bör ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov därför även fortsättningsvis få verkställas innan det fått laga kraft, dock först efter en tidsfrist, vilket bl.a. förespråkas av *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* och *Kalmar läns museum*. Tidsfristen bör 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). Därmed fördröjs byggprocessen inte mer än marginellt och det tillkommer inte några nya arbets- eller bedömningsmoment för byggnadsnämnden. Dessutom medför förslaget i och med att det lämnas tidsmässigt utrymme för att i samband med överklagande begära inhibition att skyddet för natur- och kulturvärden stärks, liksom, vilket även *Lagrådet* berör, en förstärkning av den enskildes rättssäkerhet. Till skillnad från Lagrådet anser regeringen att möjligheten att överklaga och begära inhibition innan ett lovbeslut får verkställas ger ett tillräckligt skydd mot att ett beslut verkställs på ett irreparabelt sätt innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans. Kraven för att meddela inhibition ställs lägre när det finns risk för irreparabla skador och i sådana fall bör inhibition kunna meddelas redan om utgången i målet framstår som oviss (jfr RÅ 1990 ref. 82). Regeringen anser därför att förslaget innebär en lämplig avvägning mellan berörda allmänna och enskilda intressen.

För att den nya bestämmelsens ordalydelse inte ska stå i konflikt med bestämmelsen om startbesked, som innebär att en lovpliktig åtgärd som har beviljats inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked, bör det anges att ett bygglovsbeslut får verkställas efter tidsfristen även om det inte har fått laga kraft. Därigenom blir det tydligt att den omständigheten att beslutet inte har fått laga kraft inte i sig hindrar att åtgärden påbörjas. I sammanhanget noterar regeringen att det enligt 9 kap. 40 § första stycket 3 PBL ska framgå av ett lovbeslut att det inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. Det saknas därför behov av att, som *Lerums kommun* gör gällande, i bestämmelsen införa en hänvisning till bestämmelsen om startbesked. Inte heller finns det, som *Boverket* föreslår, skäl att i bestämmelsen tydliggöra att en åtgärd enligt ett villkorat bygglov inte får påbörjas innan villkoret är uppfyllt, eftersom detta framgår tydligt av 9 kap. 36 och 37 §§ PBL.

Om angelägna allmänna eller enskilda intressen kräver det bör beslut om lov få verkställas tidigare

Vissa situationer kräver att beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas omedelbart. Så kan vara fallet när det finns en akut fara för människors liv eller hälsa eller för att skydda betydande egendomsvärden, t.ex. till följd av en naturkatastrof eller en allvarlig olycka. I sådana fall är det inte rimligt att behöva avvakta med att ta beslutet i anspråk. En reglering av

Prop. 2017/18:240 det slaget finns i 35 § tredje stycket FL, enligt vilken en myndighet efter vissa överväganden får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Eftersom verkställbarheten av beslut om bygglov, rivningslov och marklov nu särregleras och det inte är en myndighet som verkställer sådana beslut kommer inte undantaget i FL att bli tillämpligt. En undantagsbestämmelse till huvudregeln om verkställbarhet av lovbeslut behöver därför införas i PBL så att byggnadsnämnden får bestämma att bygglov, rivningslov och marklov får tas i anspråk innan fyra-veckorsfristen har löpt ut, om angelägna allmänna och enskilda intressen kräver det.

Översyn av regleringen

Lagstiftningsärendet har föranletts av att den nya förvaltningslagen träder i kraft den 1 juli 2018. Genom förslaget införs en ny ordning för verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov. Det tidsmässiga utrymmet för att överväga alternativa lösningar har varit begränsat. Dessutom har angränsande bestämmelser inte övervägts i lagstiftningsärendet. Som framgår av avsnitt 6 aktualiserar förslaget vissa frågor, t.ex. när det gäller kopplingen mellan verkställbarhet och startbesked. Mot denna bakgrund avser regeringen att överväga alternativa lösningar och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv, för att göra byggprocessen effektivare och regelsystemet mer överskådligt samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden uppnås.

Bestämmelserna

Bestämmelserna förs in i en ny paragraf, 9 kap. 42 a § PBL.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Den föreslagna tidsfristen för verkställbarhet ska inte gälla för beslut om bygglov, rivningslov och marklov som har meddelats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian anges att den nya bestämmelsen bör träda i kraft samtidigt som den nya förvaltningslagen träder i kraft, dvs. den 1 juli 2018, men att ändringen, med hänsyn till tidsåtgången för lagstiftningsprocessen, kan träda i kraft först den 1 augusti 2018. I promemorian föreslås inte någon övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Boverket*, *SKL*, *länsstyrelserna i Västra Götalands och Uppsala län* och *Göteborgs och Stockholms kommuner*, anser att ändringen bör träda i kraft samtidigt som den nya förvaltningslagen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar remissinstansernas bedömning att ändringen i plan- och bygglagen bör träda i kraft samtidigt som den nya förvaltningslagen och ser inte något hinder mot detta.

Den tidsfrist som enligt förslaget införs från och med den 1 juli 2018 för verkställbarhet av beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov bör inte gälla beslut som har meddelats innan lagändringen har trätt i kraft. Det finns därför behov av en övergångsbestämmelse med den innebörden.

6 Konsekvenser

Förslaget syftar till att särreglera verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov i förhållande till den nya förvaltningslagens bestämmelser om verkställbarhet av förvaltningsbeslut. I propositionen föreslås en ändring av plan- och bygglagen som innebär att ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om beslutet inte har fått laga kraft. Byggnadsnämnden får dock bestämma att ett lovbeslut får verkställas tidigare om väsentliga intressen kräver det.

Överklaganden av beslut om lov prövas av länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen, och i vissa fall även av Högsta domstolen. Regeringen bedömer att förslaget inte kommer att leda till fler överklaganden. Däremot innebär tidsfristen om fyra veckor en reell möjlighet för en klagoberättigad sakägare att överklaga beslutet och framställa ett yrkande om inhibition innan åtgärden får verkställas. Därigenom säkerställs att ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov kan bli föremål för överprövning innan det verkställs och att överklagandeprocessen inte blir meningslös. 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.

Införandet av en tidsfrist inom vilken lovet inte får verkställas innebär ett förbättrat skydd för natur- och kulturmiljön och riksintressen. Eftersom tidsfristen är kort fördröjs byggprocessen endast i begränsad omfattning. I sammanhanget kan det konstateras att det redan i dag finns skäl för många byggherrar att invänta överklagandetidens utgång innan lovet verkställs, exempelvis för att överväga argumentationen i ett eventuellt överklagande och utifrån den bedöma riskerna med att verkställa beslutet innan det har fått laga kraft. Innan startbesked ges ska dessutom byggherren genomföra byggteknisk projektering och planering, vilket för större projekt normalt sett inte är klart i direkt samband med bygglovet. Dessutom överklagades endast 4,7 procent av det totala antalet beviljade lov år 2016. Regeringen bedömer därför att förslaget sammantaget endast medför marginella konsekvenser för byggherrar, såväl byggföretag som privatpersoner, och för det allmänna intresset av att nya bostäder byggs snabbt. Vidare innebär förslaget att byggherren fortfarande står risken för att ett lovbeslut kan upphävas efter överklagande och för att de åtgärder som utförts i så fall måste återställas. Införandet av en tidsfrist innebär inte heller någon ökad risk för att kommunerna ska bli skadeståndsskyldiga.

Eftersom tidsfristen under vilken lovet inte får verkställas är generell, innebär den inte några extra arbetsuppgifter för byggnadsnämnden. Syftet med undantaget är att det ska vara möjligt att, när väsentliga intressen kräver det, verkställa ett lovbeslut innan fyraveckorsfristen har löpt ut. Regeringen anser att det ligger i sökandes intresse att väcka frågan om tidigare verkställbarhet hos byggnadsnämnden. Prövningen om tidigare verkställbarhet utgör en ny uppgift för byggnadsnämnden. Eftersom undantaget endast kommer att bli tillämpligt i enstaka fall, bedömer dock regeringen att påverkan på kommunerna och det kommunala självstyret är försumbar. Kommunernas möjlighet att ta ut avgifter för handläggning av beslut om lov påverkas inte heller av förslaget.

Eftersom någon ändring inte föreslås i reglerna om startbesked eller reglerna om villkorade lov, finns det risk för att regleringen sammantaget kan uppfattas som svårtillgänglig. För att en lovpliktig åtgärd ska få påbörjas krävs både att det finns ett verkställbart lovbeslut och att 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. Eftersom beslut om lov enligt gällande rätt får tas i anspråk omedelbart får åtgärden enligt gällande rätt påbörjas när startbesked har getts, förutsatt att ett eventuellt villkor för lovet har uppfyllts.

En konsekvens av förslaget är att startbesked kommer att kunna ges innan lovbeslutet är verkställbart. Det ska framgå av lovbeslutet att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän startbesked har getts. Det kan ge intrycket av att åtgärden får påbörjas när startbesked har getts, även om lovbeslutet inte är verkställbart. Byggherren behöver dock även i dessa fall avvakta att fyraveckorsfristen löper ut innan åtgärden får påbörjas. Det samma gäller om villkoret i ett villkorat lov är uppfyllt innan fristen löper ut.

Förslaget påverkar inte jämställdheten.

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 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 4.

I första stycket anges en huvudregel för när ett beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov får verkställas. Bestämmelsen innebär att beslutet får verkställas fyra veckor efter att det har kungjorts enligt 41 a §, även om överklagandetiden inte har löpt ut eller om beslutet överklagats och inte har prövats slutligt. Angående överklagandetid, se 13 kap. 16 § första och tredje stycket. Bestämmelsen innebär inte i sig att en åtgärd som lov har getts för får påbörjas efter den angivna tidsfristen. En ytterligare förutsättning för att påbörja en åtgärd är att byggnadsnämnden har gett startbesked för den (10 kap. 3 §, jfr även avsnitt 6). När det gäller villkorade lov får en åtgärd som lov har getts för inte heller påbörjas innan villkoret är uppfyllt (9 kap. 36 och 37 §§).

Att en överinstans får bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition) följer av 48 § förvaltningslagen (2017:900) och 26 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Verkställbarheten av ett överklagat beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov kan inhiberas oavsett om startbesked har getts eller ett villkor för lovet har uppfyllts.

Väljer en byggherre att verkställa ett lovbeslut även om det inte har fått laga kraft står denne risken för att beslutet kan upphävas om beslutet överklagas och åtgärden därmed blir olovlig.

Bestämmelser om att det av ett lov ska framgå att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked finns i 9 kap. 40 §. Bestämmelser om byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett startbesked finns i 11 kap. 51 §.

I andra stycket finns ett undantag från huvudregeln i första stycket. Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Undantagsregeln är generell och knyter an till det behov av att utföra en åtgärd omgående som kan göra sig gällande i det konkreta fallet (jfr 35 § tredje stycket förvaltningslagen). Det är byggnadsnämnden som ska göra behovsbedömningen. 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 enskilda intresse av skydd för betydande egendomsvärden, dock inte rena ekonomiska intressen av att få verkställa beslutet omedelbart. Sådana angelägna allmänna och enskilda intressen kan exempelvis uppstå i samband med eller till följd

Prop. 2017/18:240 av en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande. Det kan t.ex. handla om att fälla stormskadade träd, riva en brandskadad byggnad eller vidta markåtgärder för att hindra att skador uppstår pga. en översvämning. Det är bara när sådana intressen verkligen kräver att fyraveckorsfristen inte kan avvaktas som första stycket inte hindrar att beslutet verkställs tidigare. Det måste med andra ord ligga en viss fara i att en försening leder till beaktansvärda skadeverkningar i dessa fall. En avvägning måste alltid göras mot motstående enskilda och allmänna intressen.

Även om byggnadsnämnden har bestämt att beslutet får verkställas tidigare innebär det inte i sig att åtgärden får påbörjas, se kommentaren till första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.
2. Tidsfristen i 9 kap. 42 a § första stycket gäller inte för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2018 med vissa övergångsbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Av *andra punkten* följer att beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov som har meddelats före ikraftträdandet får verkställas utan att någon tidsfrist behöver avvaktas.

Sammanfattning av promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har tagit fram en promemoria med förslag om en ändring av plan- och bygglagen så att det uttryckligen framgår att beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas omedelbart, även om beslutet inte har fått laga kraft.

I promemorian framgår gällande rätt och praxis, behovet av särreglering, ett förslag på en uttrycklig bestämmelse och fyra alternativa lösningar samt konsekvensbeskrivning. Förslagen författningsbestämmelse finns i *bilaga 2*. De alternativa lösningarna kan sammanfattas som:

1. Bedömning om omedelbar verkställbarhet i varje enskilt lovärende.
2. Undantag från omedelbar verkställbarhet vid allmänna intressen, exempelvis riksintressen.
3. Generell bestämmelse om omedelbar verkställbarhet med en ”ventil” för byggnadsnämnden
4. Generell bestämmelse kombinerad med en tidsfrist.

Promemorians lagförslag

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 § §, och närmast före 9 kap 42 § 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.

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian: Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Blekinge tekniska högskola, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarmakten, Lantmäteriet, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Malmö universitet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens fastighetsverk, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Trafikverket, Transportstyrelsen, Regelrådet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Botkyrka kommun, Haninge kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Eskilstuna kommun, Växjö kommun, Västerviks kommun, Karlshamns kommun, Malmö kommun, Trelleborgs kommun, Ängelholms kommun, Lerums kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Mora kommun, Gävle kommun, Härnösands kommun, Kramfors kommun, Storumans kommun, Umeå kommun, Kalmar läns museum, Läns museet Gävleborg, Arbetslivsmuseernas samarbetsråd (ArbetSam), Fastighetsägarna Sverige, IQ Samhällsbyggnad, Kulturmiljöfrämjandet, Samfundet S:t Erik, Samhällsbyggarna, Svenska byggnadsvårdsföreningen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolag (SABO), Sveriges Byggindustrier, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Stadsarkitektförening och Villaägarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har inte yttrat sig över rapporten: Statens centrum för arkitektur och design, Håbo kommun, Linköpings kommun, Gislaveds kommun, Varbergs kommun, Uddevalla kommun, Forshaga kommun, Säffle kommun, Västerås kommun, Åre kommun, Piteå kommun, Arken SE arkitekter AB, Byggherrarna Sverige AB, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare (FSBS), Föreningen Sveriges stadsbyggare, Hyresgästföreningen – Riksförbundet, Institutet för bostads- och urbanforskning (IBS), JM AB, Mistra Urban Futures, Naturskyddsföreningen, Näringslivets regelnämnd, Peab Sverige, Småkom, Skanska Sverige, Sveriges Arkitekter, Tyréns, Veidekke Sverige och White arkitekter.

Yttranden har även inkommit från Länsstyrelsen i Blekinge län och Arbetets museum.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-26

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Christer Silfverberg samt justitierådet Dag Mattsson

Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov

Enligt en lagrådsremiss den 15 mars 2018 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Charlotte Jansson och Elin Samuelsson, biträdda av departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen föreslås att byggnadsnämndens beslut om bygglov, rivningslov och marklov ska få verkställas innan beslutet har vunnit laga kraft. Beslutet ska få verkställas fyra veckor efter kungörandet, även om det har överklagats. Byggnadsnämnden ska kunna bestämma att lovbeslutet får verkställas tidigare om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Ett överklagande prövas av länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen och i vissa fall av Högsta domstolen.

Den allmänna principen är att ett beslut inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft; den enskilde bör inte riskera att verkställighet sker medan en överprövning pågår. Undantag brukar bara göras för beslut som ska skydda viktiga samhällsintressen. Denna princip ligger också till grund för beslut enligt plan- och bygglagen.

Enligt remissen har det i den praktiska handläggningen sedan lång tid tillbaka utvecklats en praxis som innebär att ett lovbeslut av det aktuella slaget är verkställbart även om det inte har vunnit laga kraft. Många projekt inleds alltså trots att de erforderliga loven inte är slutligt avgjorda. Det gäller särskilt vid byggande av bostäder inom planlagda områden.

Rättsläget kommer att ändras till följd av den nya förvaltningslagen. I den lagen ska den allmänna principen om besluts verkställbarhet komma till direkt uttryck. Enligt huvudregeln i 35 § ska ett överklagbart beslut få verkställas först när överklagandetiden har gått ut och beslutet inte har överklagats. Undantag med rätt till omedelbar verkställighet gäller, såvitt nu är aktuellt, bara om ett väsentligt enskilt eller allmänt intresse kräver det, varvid det ska beaktas hur ingripande beslutet är och vilka förutsättningarna är för återgång av verkställigheten om ett överklagande leder till att beslutet upphävs. Detta ska i princip gälla allmänt inom förvaltningen, såvida inte något annat särskilt föreskrivs.

Förvaltningslagens regler om verkställbarheten av beslut är motiverade av rättssäkerhetsskäl. Utgångspunkten för de nya kraven är att rätten att överklaga ett beslut inte ska få göras meningslös genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans (prop. 2016/17:180 s. 211). Det övergripande syftet är att bättre än tidigare garantera den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen.

Även om särregleringar behövs på olika områden, bör de överväganden som därvid aktualiseras göras mot bakgrund av förvaltningslagens utgångspunkt. Det allmännas intresse av effektivitet i förvaltningen ska ställas mot den enskildes intresse av rättssäkerhet i förfarandet så att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk.

Som flera remissinstanser – bl.a. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk – har påtalat kan ett genomförande av rivnings- och markåtgärder riskera oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden liksom på stadsmiljön. Verkställande av sådana åtgärder innan beslutet har vunnit laga kraft kan medföra att en överklagandeprocess blir i stort sett meningslös.

Det är visserligen riktigt att byggherren står risken för att de åtgärder som vidtas har stöd i lagen och att han kan åläggas att göra rättelse om byggnadsnämndens beslut skulle ändras av högre instans. Men skyldigheten att återställa det skadade kan många gånger vara ganska tunn. När en nybyggnad väl står på plats, finns det naturligtvis ett starkt motstånd mot den kapitalförstöring det skulle innebära om den revs. Det ligger i sakens natur att en kulturhistoriskt värdefull byggnad sällan kan återställas fullt ut. Åtgärder som fällning av äldre träd och sprängning av klipp hållar kan aldrig rättas till. Verkställigheten kan i vissa situationer gå ut över skyddsvärda riksintressen.

Enligt den bedömning som görs i lagrådsremissen bör allmänna intressen av detta slag inte hindra att samtliga lovbeslut får verkställas innan de har vunnit laga kraft; intresset att skydda natur- och kulturvärden får vägas mot det allmänna intresset av fler bostäder och en snabb byggprocess och byggherrens enskilda intresse att kunna utföra åtgärden så snart som möjligt. För att tillmötesgå remisskritiken föreslås att ett lovbeslut ska få verkställas först efter fyra veckor. Tanken är att en sakägare under den tiden ska kunna få en inhibitionsbegäran prövad.

I praktiken är dock den enskildes förutsättningar att få inhibition begränsade. Avgörande för bedömningen är i princip vilken slutlig utgång i huvudsaken som anses mest sannolik. Normalt krävs det en hög grad av sannolikhet och att saken är av stor betydelse. Som princip har den som begär inhibition bevisbördan för att det föreligger förutsättningar för detta. Handläggningen skiljer sig också från prövningen av sakfrågan. Det är inte fråga om någon reell saklig överprövning av beslutet. Prövningen är provisorisk till sin karaktär och måste ofta göras utan fullständigt underlag.

Det finns skäl för det i remissen förordade förslaget. En ansökan om bygglov är inte första steget i en tillståndprocess. Historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas vid planläggningen och vid prövningen av ansökningen om bygglov. Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen sker på olika sätt under processen. Sökanden har naturligtvis ett skyddsvärt intresse att så snart som möjligt kunna utnyttja byggnadsnämndens tillstånd efter vad som kan ha varit en lång process.

Samtidigt kan konstateras att de aktuella lovbesluten är av väsentligt olika slag, beroende på vad de närmare gäller. Vissa lovbeslut rör många olika intressen och är av ingripande art. I remissen föreslås en rätt till omedelbar verkställighet som ska gälla generellt för samtliga lovbeslut, oavsett de närmare förhållandena. Som har framhållits kan en sådan ordning i vissa situationer leda till skador som är mer eller mindre irreparabla. En möjlighet till inhibition är i praktiken inte alltid ett tillräckligt sätt för den enskilde att bevaka sådana intressen.

Hänsynen till det allmänna intresset av en snabb byggprocess skulle i stället 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. Vid den bedömningen kan byggnadsnämnden ta hänsyn till om det finns värden som riskerar att skadas permanent.

Allmänt sett kan det också framstå som mera ändamålsenligt att överväganden av detta slag görs av byggnadsnämnden tillsammans med lovprövningen och inte kommer in först som omständigheter som ska beaktas vid en begäran om inhibition i en överinstans. Det förhållandet att kommunala handläggare belastas med ytterligare uppgifter kan inte gärna få vara avgörande; omständigheterna ska ju dessutom normalt ändå beaktas vid prövningen av frågan om lov ska ges.

Det kan tilläggas att även om lovprocessen kan ta lång tid, så överklagas bara några procent av alla meddelade beslut. Det kan antas att en hel del av dem rör just fall där hänsynen till miljö- och kulturvärden aktualiseras.

Lagrådet kan i och för sig ha förståelse för att den i remissen föreslagna ordningen nu väljs. Praxis med en rätt till omedelbar verkställighet synes som sagt ha gällt under lång tid. Det måste givetvis övervägas noga att ändra en tillämpning som verkar vara vedertagen, och det kan tala för att nu bara göra den begränsade ändring som fyraveckorsregeln innebär. Och inom ramen för lagstiftningsärendets beredning synes det inte ha funnits förutsättningar för några mera fördjupade överväganden. Förslaget skulle också i någon mån medföra en förstärkning av den enskildes rättssäkerhet, i varje fall om inte alltför mycket krävs för bifall till en begäran om inhibition och det då särskilt beaktas om det kan finnas någon risk för irreparabla skador på miljön och kulturvärden (se t.ex. RÅ 1990 ref. 82).

Enligt Lagrådets mening är det emellertid tveksamt om det är förenligt med de rättssäkerhetskrav som bär upp den nya förvaltningslagen att lovbeslut generellt ska kunna verkställas omedelbart. Det gäller även med beaktande av möjligheten till inhibition.

Prop. 2017/18:240
Bilaga 4

Frågan om en lämplig avvägning mellan det allmännas intresse av effektivitet och den enskildes intresse av rättssäkerhet bör övervägas ytterligare.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 april 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Andersson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutar proposition Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov