

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning

Betänkande av PBL-överklagandeutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:14

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24082-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 16 maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900). Syftet med uppdraget är att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning (dir. 2013:53). Rådmannen Susanne Bagge förordnades fr.o.m. den 1 juni 2013 till särskild utredare. Kammarrättsfiskalen Emma Millberg anställdes som huvudsekreterare fr.o.m. den 5 augusti 2013 och fr.o.m. den 15 augusti 2013 anställdes juristen Sven Ångquist som sekreterare.

Utredningen har tagit namnet PBL-överklagandeutredningen.

Den 25 juni 2013 förordnades som sakkunniga kansliråden Ivar Frostenson och Mats Kryhl, numera kanslirådet Magnus Moreau, ämnesrådet Roger Pettersson och rättssakkunniga Susanna Pålsson och som experter rättssakkunniga Linda Billung, rådmannen Anders Enroth, juristen Ulrica Lidfors, direktören Germund Persson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, strategen Dan Töllborn och rättschefen Maria Wassén. Experter och sakkunniga har lämnat värdefulla bidrag till utredningens arbete.

Innehållet och förslagen i betänkandet är jag som utredare ensam ansvarig för. Betänkandet är skrivet i vi-form, med vilket avses utredare och sekretariat.

Jag överlämnar härmed betänkandet Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14).

Stockholm i mars 2014

Susanne Bagge

Emma Millberg
Sven Ångquist

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1 Inledning.....	29
1.1 Uppdraget.....	29
1.2 Arbetsformer.....	30
1.3 Disposition.....	31
2 En förändrad instansordning för överklagade plan- och byggbeslut.....	33
2.1 Nulägesbeskrivning och probleminventering	33
2.1.1 Inledning	33
2.1.2 Överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser i siffror.....	37
2.1.3 Överklagade beslut om lov och förhandsbesked i siffror.....	39
2.1.4 Överklagade beslut om tillsyn i siffror.....	42
2.2 Länsstyrelsernas prövning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen	42
2.2.1 Prövningen av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser	42
2.2.2 Prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn	44
2.2.3 Sambandet mellan prövningar enligt plan- och bygglagen och miljöbalken.....	45

2.3	Koncentration av länsstyrelseverksamhet.....	47
2.3.1	Länsstyrelsernas uppdrag	47
2.3.2	Exempel på koncentrerad länsstyrelseverksamhet.....	47
2.3.3	Tidigare ställningstaganden om koncentration	48
2.3.4	Kriterier för koncentration.....	49
2.4	Alternativ för en effektivare överprövning.....	51
2.4.1	Inledning.....	51
2.4.2	Förkortning av instanskedjan.....	53
2.4.3	Koncentration till ett begränsat antal länsstyrelser	55
2.4.4	Förtur för samhällsviktiga projekt.....	56
2.5	Överväganden och förslag om instansordningen.....	57
2.5.1	Utgångspunkter för överväganden och förslag.....	57
2.5.2	Behovet av en förändrad prövningsordning för överklagade plan- och byggbeslut.....	61
2.5.3	Överväganden gällande förkortning av instanskedjan	63
2.5.4	Beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstol	66
2.5.5	Överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser	72
2.5.6	Val av koncentrationsalternativ.....	79
2.5.7	Samordnad prövning med miljöärenden samt möjlighet till samordning vid länsstyrelsens överprövning	81
2.5.8	Kvaliteten på beslutsunderlaget för prövningen av överklagade kommunala beslut	86
3	Rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked	89
3.1	Nulägesbeskrivning och probleminventering.....	89
3.1.1	Inledning.....	89
3.1.2	Utredningsuppdraget.....	91
3.1.3	Okynnesöverklaganden	91
3.1.4	Nuvarande reglering	92
3.1.5	Enskildas talerätt enligt praxis	94

3.1.6	Europakonventionen	100
3.1.7	Århuskonventionen.....	107
3.1.8	Talerätt för enskilda i miljö- och fastighetsmål	109
3.2	Överväganden om möjligheten att överklaga.....	110
3.2.1	Enskildas talerätt	110
3.2.2	Byggnadsnämnders talerätt	131
3.3	13 kap. 2 § första stycket 8 plan- och bygglagen	133
3.3.1	Inledning	133
3.3.2	Tillämpningen av bestämmelsen	134
3.3.3	Överväganden	135
3.4	Överklagandeavgift.....	137
3.4.1	Inledning	137
3.4.2	Tidigare utredningar om överklagandeavgifter.....	138
3.4.3	Ansökningsavgifter vid allmän domstol.....	140
3.4.4	Europakonventionen och Århuskonventionen	141
3.4.5	Överklagandeavgifter i några europeiska länder.....	142
3.4.6	Överväganden	144
4	Andra överväganden för att effektivisera prövningen	153
4.1	Inledning.....	153
4.2	Styrning genom regleringsbrev	153
4.3	Inga bestämmelser om handläggningstider för överklagade beslut.....	155
4.4	Ökad möjlighet att använda personal vid annan länsstyrelse	156
4.5	Expediering och kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked	157
5	Vissa ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar ...	161
5.1	Nulägesbeskrivning och probleminventering	161
5.1.1	Inledning	161
5.1.2	Avsaknad av lagreglering av särskilda rättsmedel	162
5.1.3	Avsaknad av möjlighet att lägga samman mål.....	163

5.2	Överväganden och förslag	164
5.2.1	Reglering av särskilda rättsmedel	164
5.2.2	Lagreglering av möjlighet till sammanläggning.....	171
5.2.3	Förtydligande gällande sammansättning vid prövningen av överklagade domstolsärenden.....	173
5.2.4	Frågor rörande mark- och miljöprocessen som bör utredas vidare.....	174
6	Ikraftträdande och övergångsfrågor	177
6.1	Ikraftträdande.....	177
6.2	Övergångsfrågor.....	178
6.2.1	Ändringar i plan- och bygglagen m.m.	178
6.2.2	Ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar m.m.	179
7	Konsekvensanalys.....	181
7.1	Inledning.....	181
7.2	Utredningens förslag.....	182
7.3	Konsekvenser av förslagen om instansordningen	183
7.3.1	Effekter på handläggningstiden.....	183
7.3.2	Länsstyrelserna.....	185
7.3.3	Mark- och miljödomstolarna.....	191
7.3.4	Andra myndigheter.....	196
7.3.5	Kommunerna.....	197
7.3.6	Företagen.....	197
7.3.7	Enskilda	199
7.3.8	Samhällsekonomiska konsekvenser	199
7.3.9	Alternativa förslag.....	200
7.4	Konsekvenser av förslagen till ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar	205
7.5	Konsekvenser om en överklagandeavgift skulle införas	206
7.6	Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen	208
7.7	Ikraftträdande och informationsinsatser	209

8	Författningskommentarer	211
8.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	211
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.....	213
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.....	217
8.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	218
8.5	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	220
	Referenser	221
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2013:53.....	225
	Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar från länsstyrelserna.....	239
	Bilaga 3 Sammanställning av enkätsvar avseende mark- och miljödomstolarna	255
	Bilaga 4 Ekonomiska effekter av kortare överklagandetider	265

Sammanfattning

Allmänt om uppdraget

PBL-överklagandeutredningen har haft i uppdrag (dir. 2013:53) att se över möjligheterna att effektivisera processen för prövningen av kommunala beslut som har överklagats enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Syftet med uppdraget är att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning.

Vårt uppdrag har omfattat att analysera om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om planer, lov, förhandsbesked och tillsyn skulle kunna förkortas och om handläggningen av sådana överklaganden skulle kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser. Vi har även haft i uppgift att se över möjligheterna att klaga på kommunala beslut enligt PBL, bl.a. i syfte att undersöka om det finns möjlighet att tydligt avgränsa sakägarkretsen alternativt begränsa klagorätten av beslut om lov eller förhandsbesked. Den sista delen av uppdraget har varit att studera vissa frågor som rör mark- och miljöprocessen, bl.a. frågan om det i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska läggas till bestämmelser om resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla.

Förändrad instansordning för överklagade plan- och byggbeslut

Detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna

Vi föreslår att kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan direkt till mark- och miljödomstolarna. Vi bedömer att detta leder till en effektivare prövningsordning och att

den genomsnittliga tiden för prövningen av beslut som överklagas mer än instans kan kortas med cirka 4,5 månader i genomsnitt. Det innebär att planbeslut kan vinna laga kraft snabbare vilket leder till att t.ex. ansökningar om bygglov kan prövas tidigare.

I dag överklagas länsstyrelsernas beslut om planer vidare till mark- och miljödomstolarna i stor omfattning. Det är inte fråga om många beslut utan under 2012 överklagades totalt 410 kommunala planbeslut till länsstyrelserna. Vi bedömer att reformen kommer att medföra en begränsad målökning till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen samt att mark- och miljödomstolarna kommer att få visst extra arbete med planmålen som en följd av att domstolarna blir första överklagandeinstans.

Prövningen av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser skulle i och för sig kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser, men en sådan förändring skulle ge betydligt mindre tidsvinster. Vi har därför kommit fram till att en förkortning av prövningskedjan för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser genom att ta bort länsstyrelserna innebär störst effektivisering och vi bedömer även att en sådan reform kan genomföras med bibehållen rättssäkerhet.

Överklagade beslut om bygglov, andra lov och tillsyn koncentreras till tolv länsstyrelser

Vi föreslår att prövningen av överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov (lov) och förhandsbesked samt beslut enligt 10 och 11 kap. PBL (tillsyn) ska koncentreras till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. Det innebär att prövningen koncentreras till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Därigenom kommer majoriteten av de uppräknade länsstyrelserna att pröva fler överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Vi bedömer att en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är det bästa sättet att åstadkomma en effektivare prövningsordning för sådana beslut. Färre instanser i samma nivå bör ge stordriftsfördelar som lägre styckkostnader och enhetligare genomströmningstider över hela landet och kommer troligvis även innebära en utveckling mot en mer rationell och effektiv handläggning. Därmed bör tiden det tar

för sådana beslut att vinna laga kraft bli kortare. Förslaget bör även leda till minskad sårbarhet för PBL-prövningen och ge ökade möjligheter till specialisering.

Vår bedömning är att koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är att föredra framför alternativet att besluten överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. Det är fråga om betydligt fler beslut än antalet överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. År 2012 överklagades cirka 3 500 beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till länsstyrelserna. Om dessa beslut överklagades direkt till de fem mark- och miljödomstolarna skulle det innebära en betydande målökning för domstolarna och det skulle även tillkomma merarbete vid handläggningen av sådana mål. En relativt sett stor andel av de överklagade besluten kräver att de kommunala nämnderna kontaktas för komplettering av materialet. Det är också vanligt med besök på platsen och det kan även finnas samband mellan prövningar av lov och förhandsbesked och prövningar enligt miljöbalken. Enligt vår mening framstår därför inte en prövning efter överklagande vid fem mark- och miljödomstolar som första instans som effektiv. Det skulle dessutom innebära betydligt högre kostnader för prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Vi anser att beslut enligt PBL och miljöbalken som har samband med varandra bör kunna prövas gemensamt även efter överklagande. Vi föreslår därför en möjlighet till överlämnande av ett överklagat beslut enligt miljöbalken som har samband med ett överklagat beslut enligt PBL så att prövningen av sådana beslut även kan samordnas i fortsättningen.

Rätten att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen

Utredningen har haft i uppdrag att se över möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Vi har kommit fram till att behovet av att förändra möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked är begränsat. Enligt våra beräkningar överklagas endast cirka 2,5–3,5 procent av de cirka 100 000–120 000 beslut i ärenden om lov och förhandsbesked som fattas per år. Den praxis som finns på området ger en god vägledning för bedömningen av vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked, även om gränsdragningsfall givetvis kan uppkomma. Det är dock svårt att

komma ifrån eftersom det som besluten gäller kan ha en så varierande påverkan på omgivningen. Vi har övervägt möjligheten att i lag reglera de principer som utvecklats i praxis om rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Mot bakgrund av svårigheten att utforma en sådan reglering föreslår vi inte detta. Vi har även analyserat tio alternativa modeller för att avgränsa möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Vi har kommit fram till att ingen av modellerna uppfyller kravet på en effektivare prövning utan inskränkningar i rättssäkerheten. Alternativen har i vart fall inte framstått som bättre än dagens reglering.

Enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL får kommunala beslut inte överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Att se över bestämmelsen har varit en del av vårt uppdrag. Vår bedömning är att bestämmelsen fyller en viktig funktion som ett tydliggörande av att frågor som är rättskraftigt avgjorda genom t.ex. en detaljplan inte kan prövas på nytt vid prövningen av ett bygglov. Vi har inte funnit några möjligheter till författningsmässiga förtydliganden av bestämmelsen som skulle kunna leda till en effektivare prövningsordning för överklagade PBL-beslut.

Vi har även övervägt möjligheten att införa en avgift vid överklagande av PBL-beslut. Vår bedömning är att fördelarna med en sådan avgift inte överväger nackdelarna. Även om en avgift troligtvis skulle ha en viss effekt på antalet överklaganden är det mycket osäkert hur stor denna effekt skulle vara. Det är svårt att utforma ett system som skulle minska antalet s.k. okynnesöverklaganden, utan att personer som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad avstår från att överklaga av ekonomiska skäl. Systemet skulle även leda till ökad administration för domstolarna samt i vissa fall riskera att förlänga tiden för prövningen av överklagade PBL-beslut.

Ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar

Lagen om mark- och miljödomstolar saknar bestämmelser om särskilda rättsmedel, dvs. prövningen av ansökan om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla. Vi föreslår att det i lagen om mark- och miljödomstolar ska införas ett nytt kapitel som reglerar prövningen av särskilda rättsmedel. Enligt förslaget ska Mark- och miljööverdomstolen pröva mål om särskilda rättsmedel mot

mark- och miljödomstolens domar och beslut samt mot beslut som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. Det innebär att Mark- och miljööverdomstolen även ska pröva dessa frågor i förhållande till miljö-, fastighets- och PBL-beslut som kan men inte har överklagats till mark- och miljödomstol. Detta gäller både beslut som först överklagas till länsstyrelse och därefter kan överklagas vidare till mark- och miljödomstol och beslut som överklagas direkt till mark- och miljödomstol. Vi föreslår att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva mål om särskilda rättsmedel i en sammansättning med tre lagfarna domare.

I lagen om mark- och miljödomstolar finns det inte några bestämmelser om sammanläggning av mål. Vi föreslår att det i lagen införs en bestämmelse som möjliggör sammanläggning av mål eller ärenden som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden om en sammanläggning är lämplig.

Konsekvenserna av utredningens förslag

Våra förslag kommer framför allt att medföra konsekvenser för länsstyrelserna. Samtliga länsstyrelser påverkas av förslaget att länsstyrelserna inte längre ska pröva överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Majoriteten av länsstyrelserna kommer även påverkas av förslaget att prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn ska koncentreras till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.

Förslagen får till följd att länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Jämtlands län inte längre kommer att pröva överklagade kommunala beslut enligt PBL. Dessa nio länsstyrelser blir på grund av detta av med arbetsuppgifter motsvarande ungefär ett årsarbete per länsstyrelse för uppgifter som normalt hanteras av jurister. Det innebär att de ovan nämnda länsstyrelserna på sikt kan komma att förlora viss juristkompetens inom PBL-området. Förslaget innebär dock inte att dessa länsstyrelser helt kommer förlora sin PBL-kompetens eftersom länsstyrelserna kommer att ha kvar sina samråds- och tillsynsroller i plan- och byggfrågor.

För mark- och miljödomstolarnas del innebär förslagen en ökning av antalet mål som gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Förslaget innebär att mark- och miljödomstolarna tillsammans skulle få in cirka 400–500 planmål per år, vilket motsvarar en ökning med

140–180 mål per år. Dessutom tillkommer ett merarbete i mark- och miljödomstolarna på grund av att domstolarna får pröva besluten som första överklagandeinstans t.ex. på grund av att utvecklade domskäl får skrivas i större utsträckning. Vidare kommer förslaget även att medföra en målökning för Mark- och miljööverdomstolen.

Våra förslag syftar till att den totala tiden för prövningen av överklagade PBL-beslut kortas. En viktig effekt av detta är att byggprojekt kan påbörjas tidigare, vilket gör att de åtgärder som de överklagade detaljplanerna eller byggloven avser, t.ex. bostadsbebyggelse, kan bli färdiga tidigare. Detta har positiva konsekvenser för byggföretag, fastighetsägare, enskilda och kommuner, dvs. alla som har intresse av att det byggs och därmed påverkas bostadsmarknaden och samhällsutvecklingen i stort i gynnsam riktning.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att 13 kap. 3, 8, 9, 16 och 18 §§ samt att rubriken till 16 kap.
ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 13 kap. 2 a §
och 16 kap. 12 a §, samt närmast före 16 kap. 12 a § en ny rubrik av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

2 a §

*Kommunala beslut att anta,
ändra eller upphäva en detaljplan
eller områdesbestämmelser får över-
klagas hos mark- och miljödomstol.*

3 §

Andra kommunala beslut
enligt denna lag än de som avses i
1 och 2 §§ får överklagas hos läns-
styrelsen.

Andra kommunala beslut
enligt denna lag än de som avses i
1–2 a §§ får överklagas hos läns-
styrelsen.

8 §

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223)

9 §

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 3, 5 och 6 §§.

Enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt denna lag ger inte denne rätt att överklaga beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§.

16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut *att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser* räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut *som avses i 2 a §* räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

18 §

Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 eller 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Om en länsstyrelse enligt 11 kap. 10 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser, får mark- och miljödomstolen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Om en länsstyrelse enligt 11 kap. 12 § har beslutat att överpröva en byggnadsnämnds beslut om ett lov eller förhandsbesked, får den länsstyrelse som ska pröva ett överklagande av beslutet om lov eller förhandsbesked besluta att överklagandet inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

16 kap. Bemyndiganden

16 kap. Bemyndiganden *m.m.**Föreskrifter om behörig länsstyrelse*

12 a §

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som prövar överklagade kommunala beslut enligt 13 kap. 3 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2015.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden avseende överklagade kommunala beslut som har inletts hos en länsstyrelse före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

dels att 2 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 1 a §, samt ett nytt kapitel, 6 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

I mål som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling eller annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd ska Mark- och miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

I mål *eller ärende* som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen ska rätten bestå av minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Minst fyra lagfarna domare ska dock alltid delta i rätten, om tre lagfarna domare har ingått i rätten i mark- och miljödomstolen. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling eller annan handläggning har påbörjats, är rätten ändå domför. Fler än fem ledamöter får inte delta. Tekniskt råd ska alltid ingå i rätten, om det inte är uppenbart obehövligt. En av de lagfarna domarna ska vara rättens ordförande.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd *eller vid prövning av särskilda rättsmedel* ska Mark- och miljööverdomstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

Om det i rätten ska ingå andra än lagfarna domare bestämmer rättens ordförande med hänsyn till de frågor som prövas i målet vilka som ska ingå.

Vid avskrivning efter återkallelse får rätten bestå av en lagfaren domare.

3 kap.

1 a §

Mål eller ärenden som enligt 4 kap. 1 § andra stycket och 2 § samt 5 kap. 1 § första stycket ska handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden får förenas för gemensam handläggning när det är lämpligt. Om det finns skäl till det får de åter skiljas åt.

6 kap. Handläggningen av mål om särskilda rättsmedel

1 §

Mark- och miljööverdomstolen prövar efter ansökan eller klagan särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av mark- och miljödomstol eller mot beslut som skulle ha prövats av mark- och miljödomstol vid överklagande till domstol.

2 §

Vid handläggningen av mål om särskilda rättsmedel tillämpas 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Dock ska 58 och 59 kap. rättegångsbalken tillämpas vid handläggningen av särskilda rättsmedel mot dom eller beslut där vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol enligt 4 kap. 1 § första stycket tillämpats vid hand-

läggningen i mark- och miljödomstol.

Vid överklagande av Mark- och miljööverdomstolens dom eller beslut om särskilda rättsmedel som har handlagts enligt första stycket första meningen tillämpas 36–38 och 40 §§ lagen om domstolsärenden.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2015.
 2. Mål om särskilda rättsmedel som har inletts hos Högsta domstolen före ikraftträdandet prövas dock även fortsättningsvis av Högsta domstolen.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

Härigenom föreskrivs att det i övergångsbestämmelserna till lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål ska införas en ny punkt, 3, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3. I fråga om särskilda rättsmedel tillämpas 6 kap. 1 och 2 §§ lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Detta gäller dock inte mål som handlagts i fastighetsdomstol enligt 8 kap. 32 § jordabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2015.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs ifråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

dels att 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 och 8 a §§, samt närmast före 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vissa länsstyrelser har särskilda uppgifter.

1. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om rennäring m.m.

2. Länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om fjällförvaltningen i länen.

3. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är förvaltande och attesterande myndighet för vissa program inom målet europeiskt territoriellt samarbete inom EU:s strukturfonder enligt rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 och enligt förordningen (2007:14) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

4. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är ansvariga för kontroller enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 och enligt förordningen om förvaltning av EU:s strukturfonder.

5. Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om Barentssamarbetet.

6. Länsstyrelsen i Norrbottens län har uppgifter i fråga om valen till Sametingen enligt sametingslagen (1992:1433).

7. Länsstyrelsen i Örebro län prövar frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch och utövar tillsyn enligt lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher.

8. Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län är ansvariga för viss tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

9. Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Norrbottens län prövar frågor om auktorisation och godkännande samt utövar tillsyn enligt lagen (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag.

10. Länsstyrelsen i Norrbottens län ska vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

11. Länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län ska göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken.

12. Länsstyrelsen i Stockholms län är centralmyndighet för internationella delgivningsfrågor samt mottagande organ för vissa ansökningar om bistånd med delgivning i Sverige på utländsk begäran.

*13. Länsstyrelserna i
Stockholms, Uppsala,
Östergötlands, Kalmar, Skåne,
Hallands, Västra Götalands,
Örebro, Dalarnas, Västernorrlands,
Västerbottens och Norrbottens län
prövar överklaganden av vissa
kommunala beslut enligt plan- och
bygglagen (2010:900).*

*Överlämnande av ärenden
mellan länsstyrelser*

*8 §¹
Länsstyrelsen i Södermanlands,
Jönköpings, Kronobergs, Gotlands,
Blekinge, Värmlands,
Västmanlands, Gävleborgs eller
Jämtlands län får lämna över ett
ärende avseende ett överklagat
kommunalt beslut enligt miljö-*

¹ Tidigare 8 § upphävd genom 2008:1346.

balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken som har samband med ett ärende avseende ett överklagat kommunalt beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) till den länsstyrelse som enligt 9 a kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338) är behörig att pröva det senare ärendet. Ett ärende får lämnas över bara om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Innan ett ärende lämnas över enligt första stycket ska länsstyrelserna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan om ärendet ska överlämnas faller frågan.

8 a §

Handlingarna i ett ärende som överlämnas enligt 8 § ska anses ha kommit in till den länsstyrelse som ärendet har lämnats över till samma dag som de kom in till den länsstyrelse som först tog emot handlingarna.

Den länsstyrelse som ett ärende har lämnats över till ska underrätta parterna om överlämnandet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2015.
 2. De nya föreskrifterna i 8 och 8 a §§ gäller inte för ärenden avseende överklagade kommunala beslut som har inletts hos en länsstyrelse före ikraftträdandet.

5 Förslag till författning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att det i plan- och byggförordningen (2011:338) ska införas ett nytt kapitel, 9 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a kap. Prövning av överklaganden

1 §

Överklaganden enligt 13 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) prövas av

1. Länsstyrelsen i Stockholms län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Stockholms eller Gotlands län,

2. Länsstyrelsen i Uppsala län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Uppsala, Västmanlands eller Södermanlands län,

3. Länsstyrelsen i Östergötlands län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Östergötlands eller Jönköpings län,

4. Länsstyrelsen i Kalmar län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Kalmar eller Kronobergs län,

5. Länsstyrelsen i Skåne län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Skåne eller Blekinge

län,

6. Länsstyrelsen i Hallands län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Hallands län,

7. Länsstyrelsen i Västra Götalands län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Västra Götalands län,

8. Länsstyrelsen i Örebro län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Örebro eller Värmlands län,

9. Länsstyrelsen i Dalarnas län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Dalarnas eller Gävleborgs län,

10. Länsstyrelsen i Västernorrlands län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Västernorrlands eller Jämtlands län,

11. Länsstyrelsen i Västerbottens län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Västerbottens län, och

12. Länsstyrelsen i Norrbottens län när det överklagade beslutet har meddelats av byggnadsnämnden i en kommun i Norrbottens län.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2015.
 2. De nya föreskrifterna gäller inte för ärenden avseende överklagade kommunala beslut som har inletts hos en länsstyrelse före ikraftträdandet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har gett PBL-överklagandeutredningen i uppdrag att se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, (dir. 2013:53). Syftet är att med bibehållen rätts-säkerhet åstadkomma en effektivare prövningsordning. Utredningen ska analysera dels om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser samt beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn kan förkortas, dels om handläggningen av sådana överklaganden kan koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser. Utredningen ska även se över möjligheterna att överklaga kommunala beslut enligt PBL, bl.a. i syfte att undersöka om det finns möjlighet att tydligt avgränsa sakägarkretsen eller att begränsa klagorätten av kommunala beslut om lov eller förhandsbesked. I samband med detta ska utredningen även överväga om en avgift bör införas vid överklagande av ärenden enligt PBL. Vidare ska utredningen studera vissa frågor som rör mark- och miljöprocessen, vilket bl.a. innefattar att analysera om det finns ett behov av att införa bestämmelser om resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla i lagen om mark- och miljödomstolar (2010:921). I uppdraget ligger att vi ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs. Slutligen ska vi enligt direktiven även analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar av prövningsordningen som bedöms lämpliga.

Utredningsdirektiven utgör bilaga 1.

1.2 Arbetsformer

PBL-överklagandeutredningen har under en relativt kort utredningstid haft ett antal olika frågor att analysera. För att få arbetet att fungera effektivt har vi valt att ha täta möten med experter och sakkunniga samt ordnat två seminarier.

Utredningen hade sitt första möte med experter och sakkunniga i augusti 2013 och vi har haft sammanlagt sex möten.

Under hösten 2013 höll vi två seminarier. Det första seminariet rörde frågor om instansordningen och det andra seminariet rörde frågor om möjligheten att överklaga PBL-beslut där även frågor om överklagandeavgifter togs upp. Till seminarierna gick det ut inbjudningar till kommuner, bransch- och intresseorganisationer, lärosäten och berörda myndigheter.

Vi har under utredningsarbetet träffat länsstyrelsernas nätverk för chefsjurister. Vi har även deltagit i en nätverksträff för de tekniska råden med PBL-inriktning vid mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

Vi har besökt Justitieministeriet i Finland för att få information om det finländska systemet med avgifter bl.a. för överklagande av förvaltningsbeslut. Med på mötet var även en representant från Förvaltningsdomstolen i Helsingfors.

I enlighet med direktiven har vi i olika former inhämtat synpunkter från Boverket, Domstolsverket, Lantmäteriet, länsstyrelserna, Tillväxtverket och Trafikverket. Länsstyrelserna har sänt in ett gemensamt yttrande till utredningen. Fastighetsägarna, Sveriges Kommuner och Landsting och Villaägarna har under hand lämnat synpunkter. Underlag har även inhämtats från Sveriges Byggindustrier. Ett särskilt samråd har skett med Länsstyrelsen i Kronobergs län om dess regelförenklingsuppdrag. Vi har tagit del av redovisningen av uppdraget att utarbeta effektivare och för länsstyrelserna gemensamma processer för hantering av överklagade kommunala beslut enligt PBL.

Vi har genomfört två enkätundersökningar där vi ställt frågor till länsstyrelserna och Domstolsverket om länsstyrelsernas och mark- och miljödomstolarnas handläggning av överklagade plan- och byggbeslut, se bilagorna 2 och 3.

Hans Lind, professor i fastighetsekonomi vid Institutionen för Fastigheter och byggande, KTH, har hjälpt utredningen med beräkningar för att belysa ekonomiska effekter av kortare överklagandetider, se bilaga 4.

1.3 Disposition

Betänkandet har förutom detta inledande kapitel följande upplägg.

Kapitel 2 innehåller våra förslag om en förändrad instansordning för överklagade beslut enligt PBL. Kapitlet inleds med en nulägesbeskrivning och probleminventering. Länsstyrelsernas prövning av överklagade kommunala beslut enligt PBL beskrivs och därefter följer en redogörelse för vad som avses med koncentration av länsstyrelseverksamhet och vilka överväganden som legat till grund för tidigare koncentrationer. Fortsatt beskriver vi olika alternativ för en effektivisering av prövningsordningen. Kapitlets tyngdpunkt och avslutning utgörs av överväganden och förslag till förändringar av instansordningen för överklagade kommunala PBL-beslut.

I kapitel 3 behandlar vi rätten att överklaga beslut enligt PBL, framför allt i fråga om lov och förhandsbesked. Kapitlet inleds med en nulägesbeskrivning och probleminventering och övergår därefter till våra överväganden om rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Fortsättningsvis behandlas inskränkningen av möjligheten att överklaga i 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL särskilt. Kapitel 3 avslutas med våra överväganden avseende överklagandeavgifter.

Kapitel 4 innehåller andra överväganden om förändringar för en effektiviserad prövningsordning. Våra överväganden och förslag om ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar läggs fram i kapitel 5. Tyngpunkten i kapitlet har vi lagt vid frågan om bestämmelser om särskilda rättsmedel ska införas i lagen om mark- och miljödomstolar. I kapitel 6 redogör vi för ikraftträdande och övergångsfrågor. Kapitel 7 innehåller en analys av konsekvenserna av våra förslag samt av alternativa förslag och kapitel 8 innehåller författningskommentarer.

2 En förändrad instansordning för överklagade plan- och byggbeslut

2.1 Nulägesbeskrivning och probleminventering

2.1.1 Inledning

Utredningsuppdraget

Enligt utredningsdirektiven eftersträvar regeringen en så effektiv ordning som möjligt för prövning av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Det innebär dels att tiden från det att ett överklagande kommer in till en prövningsinstans till dess att instansen skiljer sig från ärendet eller målet bör vara kort, dels att antalet instanser som prövar en och samma fråga inte bör vara onödigt många. Effektiviteten får emellertid aldrig innebära att rätts-säkerheten i avgörandena äventyras. (Dir. 2013:53 s. 7 ff.).

I syfte att med bibehållen rättssäkerhet åstadkomma en effektivare prövningsordning för överklagade kommunala beslut enligt PBL ska vi genomföra en översyn av instansordningen samt överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser. De frågor som vi ska behandla enligt direktiven är om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser samt lov, dvs. bygglov, rivningslov och marklov samt förhandsbesked och tillsyn kan kortas och under vilka förutsättningar det i sådant fall bör ske. I förekommande fall ska vi utreda om handläggningen av ärendena bör koncentreras till vissa länsstyrelser. Om en förändring av instansordningen föreslås ska vi också överväga om och i sådant fall hur kvaliteten på det beslutsunderlag som ska ligga till grund för domstolsprövning kan förbättras.

Enligt direktiven kan det finnas anledning att studera olika alternativa lösningar. Ett skäl till detta är att det finns skillnader mellan de olika ärendetyperna. Det gäller framför allt skillnaden mellan planärenden och lov, förhandsbesked och tillsyn och det står oss fritt föreslå olika prövningsordningar för olika ärendetyper. En koncentration av ärenden kan således föreslås både som ett komplement till en förkortad instanskedja och som ett eget alternativ.

Överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser

I direktiven anges att det i vissa fall tar alltför lång tid från det att kommunen beslutat att anta en detaljplan till dess beslutet har vunnit laga kraft. De långa tiderna medför att byggprojekt både försenas och fördyras och leder till högre boendekostnader. Problemen beror bl.a. på instanskedjans utformning. Under utredningen har det framkommit att de långa tiderna fram till lagakraftvunna avgöranden även kan innebära högre kostnader för det allmänna. Lantmäteriförrättningar kan t.ex. behöva vilandeförklaras under tiden överklagandeprocessen pågår med följd att Lantmäteriet inte kan ta betalt och får låna upp pengar, vilket leder till räntekostnader. Även för Trafikverkets verksamhet kan en tids väntan på ett lagakraftvunnet avgörande för ett beslut att anta en detaljplan innebära kostnader eftersom genomförandet av en väg- eller järnvägsplan inte får strida mot en detaljplan. En tids fördröjning på grund av överklagande innan detaljplanen vunnit laga kraft kan innebära kostnader för samhället i stort.¹

Länsstyrelsernas olika roller i planärendena har i vissa fall ifrågasatts, bl.a. av Plangenomförandeutredningen i delbetänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91 s. 45). Kritiken gäller främst att kommunerna ska samråda med länsstyrelserna under planprocessen samtidigt som länsstyrelserna ska pröva eventuella överklaganden av kommunernas beslut. Länsstyrelserna är dessutom tillsynsmyndighet och kan under vissa förutsättningar på eget initiativ ingripa och helt eller delvis upphäva ett kommunalt beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. Som vi uppfattar det går kritiken delvis ut på att det skulle kunna föreligga något slags jäv för länsstyrelserna då ett

¹ Jämför Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57) s. 267 f.

planbeslut överklagas, men tydligare är att det finns en önskan om att länsstyrelserna ska kunna ha en mera aktiv roll som samrådspart, vilket rollen att pröva överklaganden utgör en begränsning för. Det bör dock framhållas att det är olika prövningar som länsstyrelserna gör i de olika rollerna och att det inte är en myndighet som blir jävig, utan jävsreglerna i 11 § förvaltningslagen (1986:223) gäller när enskilda handläggare är jäviga. Även om vi inte delar resonemangen om jäv i begreppets lagliga mening konstaterar vi att det finns kritik mot länsstyrelsernas olika roller i plansammanhang.

Överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn

Enligt direktiven tar det även för beslut om bygglov och andra beslut enligt PBL i vissa fall alltför lång tid innan beslutet har vunnit laga kraft. Med andra beslut enligt PBL avses beslut om rivningslov, marklov, förhandsbesked och tillsyn. Problemen med de långa tiderna beror inte minst på instanskedjans längd. Vid ny bebyggelse krävs i många fall prövning genom både detaljplan och bygglov. Beslutet om planen respektive bygglov kan var för sig bli föremål för överklagande och den totala tiden innan ett enskilt byggprojekt kan starta kan i sådana fall bli mycket lång med följd att kostnaderna för såväl byggande som boende ökar, samtidigt som läget på bostadsmarknaden i framför allt områdena i och omkring Stockholm, Göteborg och Malmö ytterligare försämras.

De tillsynsbeslut som avses enligt direktiven är de beslut enligt 10 och 11 kap. PBL som byggnadsnämnden riktar mot enskilda, men inte de beslut som följer av länsstyrelsens tillsyn över kommunen. Byggnadsnämndens tillsynsbeslut kan t.ex. gälla föreläggande att ansöka om bygglov, om detta krävs och åtgärden utförts utan lov. Ett föreläggande kan förenas med vite. Frågan om vitets utdömande prövas dock i särskild ordning av mark- och miljödomstol. Byggnadsnämndens tillsynsbeslut kan även gälla beslut om byggsanktionsavgifter, t.ex. om en åtgärd för vilken bygglov beviljats har påbörjats innan byggnadsnämnden lämnat ett startbesked eller att ett byggnadsverk tas i bruk trots att slutbesked inte har lämnats. I direktiven finns inga direkta uttalanden om problem med långa genomströmningstider i fråga om tillsynsbeslut. Erfarenhetsmässigt kan det dock sägas att det många gånger tar lång tid från det att byggnadsnämndens tillsynsbeslut meddelats till dess det vunnit laga kraft. De sammanlagda resultaten av våra enkätundersökningar visar att ett tillsynsärende där

prövningstillstånd beviljats och alltså prövats av Mark- och miljööverdomstolen kan ta uppemot två år innan det vunnit laga kraft. Instanskedjans längd är en del av förklaringen. Att det tar lång tid är ett problem framför allt för byggnadsnämnden i dess roll som tillsynsmyndighet eftersom verkställighet av ett tillsynsbeslut vanligen inte kan ske under tiden som frågan är föremål för prövning hos en högre instans.

Tidigare utredningar och reformer

Instansordningen för överklagade plan- och byggbeslut har utretts ett flertal gånger sedan den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, trädde i kraft den 1 juli 1987. Trots såväl genomförda som föreslagna ändringar, bl.a. från PBL-kommittén i delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning (SOU 2004:40) och den fördjupade analysen i slutbetänkandet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77), var prövningssystemet för överklagade plan- och byggärenden fortsatt delat fram till den 2 maj 2011 då den nuvarande PBL trädde i kraft.

Beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser överklagades tidigare från länsstyrelserna direkt till regeringen, medan frågor om lov, förhandsbesked och tillsyn överklagades från länsstyrelserna till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Systemet var också delat om prövning enligt olika lagar skett. Det fanns t.ex. inte någon möjlighet till en samordnad prövning i instanskedjan efter länsstyrelsens prövning om samma åtgärd krävde prövning enligt både ÄPBL och miljöbalken. Instanskedjan för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn var dessutom lång eftersom det fanns möjlighet att överklaga ett sådant beslut till totalt fyra instanser.

För att åstadkomma ett system med så få instanser som möjligt med inriktningen att få en effektiv och rättssäker sammanhållen organisation lämnade regeringen propositionen Ny instansordning för PBL-ärenden till riksdagen för godkännande av regeringens fortsatta arbete (prop. 2006/07:98 s. 8 ff.). Riksdagen antog förslaget den 1 juni 2007. Inriktningen var att flytta prövningen av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser från regeringen till de dåvarande miljödomstolarna och att övriga överklaganden, med undantag för länsstyrelsernas beslut om överprövning av planer samt laglighetsprövningarna, efter överklagande

skulle prövas av länsstyrelserna och därefter de dåvarande miljödomstolarna. I det ursprungliga förslaget till den nuvarande PBL var instansordningen för överklagade beslut dock oförändrad, men kort därefter beslutades propositionen Mark- och miljödomstolar i vilken bl.a. föreslogs ändringar av instansordningen för överklagade PBL-beslut (prop. 2009/10:170 s. 67 och 2009/10:215 s. 107 f.). Förslaget antogs och därmed är instansordningen sedan den 2 maj 2011 lika för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, lov och förhandsbesked samt tillsynsbeslut. Instanskedjan för överklagande av kommunala beslut enligt PBL utgörs av länsstyrelse, mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. I Mark- och miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd och för att ett avgörande ska få fullföljas till Högsta domstolen krävs att Mark- och miljööverdomstolen tillåter det (den s.k. ventilen).

Instanskedjan för överklagade kommunala PBL-beslut har ifrågasatts av bl.a. Byggkravsutredningen och Plangenomförandeutredningen. Båda utredningarna har haft synpunkter på att länsstyrelserna ingår i prövningskedjan. Byggkravsutredningen föreslog i sitt delbetänkande Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler att länsstyrelserna ska utgå ur instanskedjan när det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser (SOU 2012:86 s. 78 f.), medan Plangenomförandeutredningen föreslog att frågan om länsstyrelserna som överklagandestans för PBL-beslut generellt skulle utredas närmare (SOU 2012:91 s. 91 f.).

2.1.2 Överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser i siffror

Enligt Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012 beslutade landets 290 kommuner att anta 1 753 detaljplaner under 2012. Antalet varierar vid årsvisa jämförelser, men tendensen att antalet antagna planer minskat sedan 2005 är tydlig, även om det var fråga om en viss ökning 2012 jämfört med 2011. Antalet kommunala beslut om detaljplaner som överklagades till länsstyrelserna var 410 under 2012. Antalet motsvarar cirka 23 procent av de kommunala antagandebesluten. Antalet beslut om områdesbestämmelser är allmänt sett få, enligt Boverkets rapport antogs endast 11 områdesbestämmelser under 2012. Av rapporten framgår att länsstyrelserna

inte prövade några överklagade beslut om områdesbestämmelser under det året. (Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 41, 43 och bilagorna).

I utredningsdirektiven anges att i storleksordningen 65 procent av länsstyrelsernas beslut om planer överklagas vidare till mark- och miljödomstolarna. Enligt vår enkätundersökning överklagades 275 beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser till mark- och miljödomstolarna under 2012. En jämförelse mellan inkomna ärenden till länsstyrelserna och till mark- och miljödomstolarna under 2012 ger att 67 procent av länsstyrelsernas beslut överklagades till mark- och miljödomstolarna under det året. Resultatet ligger alltså i närheten av vad som anges i direktiven.

Till Mark- och miljööverdomstolen överklagas grovt räknat cirka 53 procent vidare från mark- och miljödomstolarna. Till Mark- och miljööverdomstolen kom det in 146 mål om planer under 2012. Det ger att cirka 8 procent av alla planbeslut överklagas ända till Mark- och miljööverdomstolen.²

Den genomsnittliga genomströmningstiden för samtliga länsstyrelsernas hantering av överklagade planbeslut uppgick under 2012 till cirka 3,5 månader.³ Av Boverkets rapport och den inhämtade statistiken framgår att handläggningstiderna vid de olika länsstyrelserna uppvisar mycket stora skillnader. Den kortaste genomsnittliga genomströmningstiden uppgick till cirka 3 veckor och den längsta tiden till cirka 8 månader. Det bör dock framhållas att länsstyrelserna fr.o.m. budgetåret 2013 tillförts resursförstärkningar för att kunna korta sina handläggningstider. I regleringsbrevet till länsstyrelserna för 2013 satte regeringen upp inriktningsmål för handläggningstiderna. Av de planbeslut som överklagas till länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet 75 procent vara avgjorda inom 3 månader och 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 5 månader. I länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 har inriktningsmålet satts till att 75 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 90 dagar och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 150 dagar. En jämförelse visar en genomsnittlig genomströmningstid på 3 månader första halvåret 2012 och en genomsnittlig genomströmningstid på 3,8 månader första halvåret 2013 enligt

² Våra beräkningar utgår från uppgifter om inkomna överklagade beslut i respektive instans under 2012 och har hämtats från Domstolsverkets svar på enkätundersökningen och uppgifterna i Plan- och bygglagen i praktiken 2012.

³ Se bilagorna till Plan- och bygglagen i praktiken 2012.

svaren på vår enkät till länsstyrelserna, se bilaga 2. Ökningen i den totala genomsnittliga genomströmningstiden beror på att Länsstyrelsen i Gotlands län har redovisat en mycket hög genomsnittlig genomströmningstid.⁴ Motsvarande tider hos mark- och miljödomstolarna var 3,3 månader första halvåret 2012 och 3,7 månader första halvåret 2013 enligt svaren på enkäten till Domstolsverket, se bilaga 3. De genomsnittliga tiderna för Mark- och miljööverdomstolens avgörande om prövningstillstånd uppgick under första halvåret 2012 till 1,3 månad och under första halvåret 2013 till 1,4 månad. Under perioden 2008 till 2012 upphävde länsstyrelserna mellan 7 och 8 procent av de överklagade besluten om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.⁵ Under första halvåret 2013 avgjorde länsstyrelserna totalt 333 överklagade ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser, varav 32 ändrades helt eller delvis. Ändringsfrekvensen hos länsstyrelserna var alltså 9,6 procent under den perioden. Av totalt 265 avgjorda mål om överklagade planer hos mark- och miljödomstolarna under 2012 ändrades 27 helt eller delvis, vilket motsvarar 10,2 procent. Ändringsfrekvensen hos mark- och miljödomstolarna var cirka 8 procent under första halvåret 2013. Under 2012 meddelade Mark- och miljööverdomstolen prövningstillstånd i 27 planmål, vilket utgör cirka 18 procent av de dit överklagade avgörandena. I Mark- och miljööverdomstolen låg bifallsfrekvensen under 2012 på 30 procent i förhållande till mål där prövningstillstånd meddelats och på 6 procent totalt sett.

2.1.3 Överklagade beslut om lov och förhandsbesked i siffror

Det saknas säkra uppgifter om antalet ärenden om lov och förhandsbesked som årligen handläggs i landets kommuner. Det finns uppskattningar om att det är fråga om cirka 100 000 sådana ärenden per år, andra uppskattningar säger cirka 120 000 ärenden per år och att de flesta besluten gäller ändringar och tillbyggnader och cirka 10 procent gäller nybyggnation.⁶ Antalet kommunala beslut om lov

⁴ Se bilaga 2, fråga 9.

⁵ Enligt beräkningar utifrån vad som anges i Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 44.

⁶ Se prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 18 s. 30, och Sveriges kommuner och landstings information Sammanhållen, myndighetsövergripande digitaliserad tjänst för bygglov, bilaga 3, där antalet beslut om bygglov uppskattats. Enligt rapporten handläggs cirka 120 000 bygglov i Sverige varje år, varav merparten är ärenden där man vill förändra befintliga fastigheter och cirka 10 procent avser nybyggnation. Ungefär 3 200 ärenden överklagas

och förhandsbesked som överklagades till länsstyrelserna uppgick enligt Boverkets rapport till 3 210 under 2012 (Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 47). Under samma tid avgjordes 1 683 sådana ärenden i högre instans än länsstyrelserna enligt bilagorna i rapporten. Om man utgår från uppskattningarna om antalet ärenden hos kommunerna ligger andelen beslut som under senare år överklagats till länsstyrelserna på cirka 2,5–3,5 procent. Andelen ändrade eller upphävda beslut om lov eller förhandsbesked hos länsstyrelserna har under perioden 2008 till 2012 legat på mellan 15 och 19 procent.⁷ Till mark- och miljödomstolarna inkom 1 327 mål om lov och förhandsbesked under 2012 och 851 sådana mål inkom under första halvåret 2013. Enligt våra beräkningar baserat på svaren i enkäten till Domstolsverket (bilaga 3) överklagades något grovt räknat cirka 40 procent av länsstyrelsernas beslut vidare till mark- och miljödomstolarna under första halvåret 2013. Sett till ändringsfrekvensen hos mark- och miljödomstolarna håller länsstyrelsernas utredningar och beslut generellt sett hög kvalitet. Av vår enkätundersökning framgår bl.a. att mark- och miljödomstolarna avgjorde 789 mål gällande lov och förhandsbesked under första halvåret 2013 och att av dessa ändrades 90 stycken. Ändringsfrekvensen hos mark- och miljödomstolarna var cirka 9 procent under 2012 och cirka 11 procent första halvåret 2013. Av mark- och miljödomstolarnas avgöranden överklagades cirka 40 procent vidare till Mark- och miljööverdomstolen som meddelade prövningstillstånd i 72 mål under 2012. Det ger en frekvens för meddelade prövningstillstånd på cirka 16 procent av de dit överklagade avgörandena. I Mark- och miljööverdomstolen var under 2012 bifallsfrekvensen 52 procent i förhållande till mål där prövningstillstånd meddelats och 8,5 procent totalt sett. Enligt våra beräkningar visar en jämförelse mellan antalet beslut och inkomna överklaganden under 2012 att andelen kommunala beslut om lov

äriligen till länsstyrelserna (detta innefattar dock utöver bygglov även överklagade beslut om rivningslov, marklov och förhandsbesked). Det motsvarar cirka 2,6 procent. Baserat på uppskattningen att det meddelas cirka 100 000 bygglovsbeslut per år blir överklagandefrekvens cirka 3,2 procent. I Anna-Karin Anderssons och Håkan Johanssons examensarbete *Överklagade bygglov i Södermanlands län 1998–2005* s. 16 redovisades att cirka 3 procent av bygglovsbesluten i Södermanland överklagades under perioden.

⁷ 2008 upphävdes 751 av 3 875 överklagade beslut om lov och förhandsbesked, vilket ger 19 procent bifallsfrekvens. 2009 upphävdes 593 av 3 247 överklagade beslut (18 procent). 2010 upphävdes 516 av 2 817 överklagade beslut (18 procent). 2011 upphävdes 352 av 2 416 överklagade beslut (15 procent). 2012 upphävdes 491 av 3 210 beslut (15 procent). Dessa siffror är baserade på uppgifter i Plan- och Bygglagen i praktiken 2012 s. 47.

och förhandsbesked som överklagas ända upp till Mark- och miljööverdomstolen uppgick till 0,4–0,5 procent. Under 2012 kom det in 481 mål om lov och förhandsbesked till Mark- och miljööverdomstolen.

Enligt bilagorna till Plan- och bygglagen i praktiken 2012 uppgick den genomsnittliga genomströmningstiden för samtliga länsstyrelser hantering av överklagade beslut om lov under 2012 till 5 månader och för överklagade beslut om förhandsbesked till 4,9 månader. Genomströmningstiderna vid de olika länsstyrelserna har mycket stora skillnader. Den längsta tiden uppgick enligt uppgifterna i rapporten till cirka elva månader och den kortaste till elva dagar, sett till såväl lov som förhandsbesked. De resursförstärkningar som tillförts länsstyrelserna fr.o.m. budgetåret 2013 gäller även överklagade beslut om lov och förhandsbesked. Enligt regeringens inriktningsmål i regleringsbrevet för 2013 ska 75 procent av de lovbeslut som överklagas till länsstyrelserna avgöras inom 4 månader och 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 6 månader. I regleringsbrevet för 2014 har målet satts till att 75 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 120 dagar och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 180 dagar. Vår enkätundersökning visar en genomsnittlig genomströmningstid på 5,1 månader första halvåret 2012 och 3,9 månader första halvåret 2013. Enligt mark- och miljödomstolarnas gemensamma verksamhetsmål ska 75 procent av PBL-målen vara avgjorda inom 6 månader. I Mark- och miljööverdomstolen är målet att 75 procent av målen där prövningstillstånd meddelats ska vara avgjorda inom 6 månader. När det gäller frågor om prövningstillstånd är Mark- och miljööverdomstolens målsättning att på sikt uppfylla hovrättens generella interna målsättning, dvs. att omloppstiden ska vara två månader för 75:e percentilen avseende samtliga målkategorier. Som delmål har Mark- och miljööverdomstolen som målsättning att omloppstiden ska vara tre månader för 75:e percentilen. De genomsnittliga genomströmningstiderna hos mark- och miljödomstolarna var 3,6 månader första halvåret 2012 och 4 månader första halvåret 2013. De genomsnittliga genomströmningstiderna för Mark- och miljööverdomstolens beslut i fråga om prövningstillstånd uppgick till 1,3 månad under första halvåret 2012 och till 1,3 månad under första halvåret 2013.

2.1.4 Överklagade beslut om tillsyn i siffror

Med tillsyn avses beslut enligt 10 och 11 kap. PBL. Det saknas uppgift om hur många tillsynsbeslut som meddelats i kommunerna. Enligt Boverkets rapport fick länsstyrelserna under 2012 in 317 överklaganden av beslut om ingripande m.m. Av de överklagade besluten upphävde länsstyrelserna 94 helt eller delvis, vilket motsvarar 29,7 procent (Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 50). När det gäller genomströmningstider redovisar Boverket tillsynsbesluten enligt 10 och 11 kap. PBL tillsammans. Som det redovisas anges den genomsnittliga genomströmningstiden till 3,5 månader. Variationerna mellan de olika länsstyrelserna är mycket stora. Den kortaste genomsnittliga genomströmningstiden är 6 dagar och den längsta är 9,5 månader (bilagorna i Plan- och bygglagen i praktiken 2012). Till mark- och miljödomstolarna inkom 307 överklagande tillsynsbeslut under 2012 och under första halvåret 2013 kom det in 153 överklagade tillsynsbeslut. Till Mark- och miljööverdomstolen kom det in 74 mål om tillsyn under 2012 och 42 stycken sådana mål kom in dit under första halvåret 2013.

2.2 Länsstyrelsernas prövning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen

2.2.1 Prövningen av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser

Länsstyrelsen har en övergripande roll under planprocessen som rådgivare men ska även bevaka att föreskrivna krav följs. Länsstyrelsens prövning av ett överklagat kommunalt beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser är en annan uppgift än den samrådsroll länsstyrelsen har under planprocessen. Prövningen av ett sådant överklagande består reellt sett i att ta ställning till om det överklagade beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Länsstyrelsernas roll under planprocessen gör att det många gånger redan finns en god kunskap hos berörd länsstyrelse om planen och t.ex. dess syfte när ett planbeslut överklagas. Prövningens omfattning är avgränsad. Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska enligt 13 kap. 17 § första stycket PBL endast pröva om det överklagade

beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. I paragrafens andra stycke anges att om myndigheten vid en prövning enligt första stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel ska beslutet upphävas i sin helhet, annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande. Om kommunen begär det får myndigheten, dvs. den överprövande instansen, förordna att det överklagade beslutet i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts slutligt. Ett sådant förordnande får inte överklagas. Det kan alltså konstateras att det vid prövning av överklagade kommunala planbeslut finns föreskrivna begränsningar av såväl prövningsramen som vilka beslut den instans som prövar överklagandet kan fatta. Det innebär dock inte att själva prövningen skulle vara okomplicerad. Under en femårsperiod har länsstyrelserna bifallit cirka 7–8 procent av de överklagade planbesluten. Som tidigare nämnts uppgick ändringsfrekvensen hos mark- och miljödomstolarna till 10,2 procent under 2012 och till cirka 8 procent första halvåret 2013.

Vid ett överklagande av ett kommunalt beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser ska det överklagade beslutet och prövade handlingar lämnas över till länsstyrelsen. Det sker ofta i form av en eller flera pärmar med register tillsammans med klagoskrifterna. Det kan dock förväntas att det i en nära framtid kommer att ske en utveckling så att planhandlingar kommer att bli åtkomliga även på annat sätt. Hur som helst kommer den första utredningsåtgärden vara att konstatera om alla de handlingar som ska upprättas under planprocessen har skickats med från kommunen. Om alla handlingar inte har skickats med får kommunen kontaktas och det saknade materialet begäras in. Nästa steg blir att undersöka om den eller de som överklagar är berättigade till det eller inte, dvs. i de flesta fallen om varje klagande före granskningstidens utgång skriftligen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Detta kan vara tidskrävande om det är många klagande och flera överklagandeskrivelser. Därefter övergår handläggningen till en prövning av det som klagandena anför för att se om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden eller klagandena har angett i överklagandeskrivelsen eller som framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § PBL).

Det behövs i många fall inte några ytterligare utredningsåtgärder, utan ärendet kan efter de inledande kontrollerna avgöras på handlingarna. Det bör dock framhållas att detta inte gäller alla överklagade planbeslut. Inte minst i områdena i och omkring Stockholm, Göteborg och Malmö förekommer inte sällan stora och omfattande projekt som har hög komplexitet och där klagandenas invändningar kan ge anledning till såväl omgångsvis skriftväxling som andra utredningsåtgärder. Det kan t.ex. vara fråga om en invändning som rör en miljöskyddsfråga eller ett naturvårdsintresse som inte tidigare belysts i ett avseende en klagande lägger fram och som länsstyrelsen kan ha uppgifter om.

De kommunala besluten om detaljplaner och områdesbestämmelser som upprättas i protokollsform är normalt sett inte särskilt uttömmande. Det brukar vara fråga om kortfattade beskrivningar av vissa fakta och kommunfullmäktiges ställningstaganden i olika delar. Underlagen för det kommunala beslutet finns, eller ska i vart fall finnas, i planhandlingarna, men alla uppgifter av betydelse är sällan återgivna i beslutsprotokollet. Vid prövningarna av kommunala planbeslut får länsstyrelserna därför ofta i sina beslut sammanställa relevanta uppgifter från planhandlingarna för att prövningarna av överklagandena ska kunna resultera i överskådliga och begripliga beslut. Länsstyrelsernas arbete underlättar på många sätt hanteringen hos mark- och miljödomstolarna i de fall kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser överklagas vidare dit. Mark- och miljödomstolarna behöver därför inte, generellt sett, lägga ned samma tid och arbete vad gäller t.ex. om klagandena har rätt att överklaga eller inte som i mål då domstolen är första instans och behöver heller inte alltid skriva utförliga domskäl utan har möjlighet att instämma i länsstyrelsernas bedömningar.

2.2.2 Prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn

Länsstyrelsernas hantering av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn skiljer sig något från sedvanlig prövning av överklaganden och har vissa likheter med ett omprövningsförfarande. Inte sällan kan brister i byggnadsnämndernas underlag och beslut, t.ex. i form av knapphändiga beslutsskäl, läkas genom hanteringen hos länsstyrelserna.

Vid ett överklagande av ett kommunalt beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn ska det överklagade beslutet och prövade handlingar lämnas över till länsstyrelsen. Även i dessa fall kontrolleras inledningsvis att alla handlingar skickats över från kommunen. Relativt ofta får länsstyrelserna begära in saknat material. Handläggningen innebär ett utredningsarbete som innefattar allt från att begära in prövade handlingar som byggnadsnämnden inte lämnat över tillsammans med överklagandet, till att ta fram underlagsmaterial för fullständiga bedömningar. Utöver detta utredningsarbete tillkommer skriftväxling med parterna. Mycket av underlagsmaterialet finns redan hos länsstyrelserna, såsom översikts- och detaljplaner. Det förekommer relativt ofta att utredningar åtminstone till delar sker genom kollegiala samråd mellan företrädare för olika sakområden och kompetenser inom länsstyrelserna. Detta är möjligt inom ramen för länsstyrelsernas organisation och är en följd av länsstyrelsernas mångskiftande uppdrag. Samråd förekommer också inom länsstyrelserna genom interna remisser när det bedöms nödvändigt med mer formaliserat förfarande. Hos länsstyrelserna handläggs och beslutas kommunala beslut enligt PBL vanligtvis av jurister. Om det behövs kan även handläggare med särskild kompetens i plan- och byggfrågor delta. Beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet kan det även förekomma att personal som arbetar med frågor om kulturmiljö, lantbruk, miljöskydd, naturvård m.fl. områden deltar. Bygglovsprövningens samtliga delar kan därmed bli belysta i de fall detta krävs.

2.2.3 Sambandet mellan prövningar enligt plan- och bygglagen och miljöbalken

Regeringen uttalade i propositionen Mark- och miljödomstolar att det finns flera beröringspunkter mellan PBL och miljöbalken. Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken har betydelse både vid planering enligt PBL och vid prövning enligt balken. Om det vid upprättandet av en detaljplan kan antas att planens genomförande får betydande miljöpåverkan ska bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap. miljöbalken tillämpas. Regeringen angav att en ändrad instansordning, dvs. den nu gällande, innebär att dessa ärenden kan samordnas även vid en överprövning. Ett samordnat prövningsförfarande innebär att både resurser och kompetens kan användas mer effektivt. En samordning ökar också förutsättningarna för en enhetlig praxis i liknande frågor. En över-

prövning av PBL-målen i det som numera är mark- och miljödomstolarna skapar därmed förutsättningar för bättre kvalitet och snabbare handläggning av både PBL- och miljöbalksmålen (prop. 2009/10:215 s. 83 ff.). Den starka kopplingen mellan PBL och miljöbalken framgår bl.a. av bestämmelserna i 2 kap. 2 §⁸ och 9 kap. 24 §⁹ PBL. Kopplingen mellan PBL och miljöbalken är också påtalad i andra propositioner och utredningar och även i denna utrednings direktiv.

Vad som sagts i tidigare utredningar kan ge intrycket av att det är en stor andel beslut om framför allt bygglov och förhandsbesked som hänger samman med prövningar enligt miljöbalken. De svar vi fått från länsstyrelserna om just detta samband varierar kraftigt, från inga ärenden och cirka 1–3 procent upp till 15 respektive 20 procent av ärendena, vilket två länsstyrelser uppger. Sambandet mellan ärenden som kräver prövningar enligt både PBL och miljöbalken ligger enligt de flesta svaren i ett spann från cirka 5 procent upp till cirka 10–12 procent. Variationerna är i och för sig inte anmärkningsvärda eftersom de beror på vad det är för slags åtgärder som är aktuella i olika delar av landet. Om det t.ex. under en tid pågår en omfattande vindkraftutbyggnad i ett län så blir det en större andel ärenden som kräver prövningar enligt både PBL och miljöbalken.

Det måste framhållas att svaren från länsstyrelserna rör sig om uppskattningar och försiktighet i slutsatserna är därför påkallad, men klart är att andelen ärenden som kräver prövningar enligt både PBL och miljöbalken enligt vår uppfattning får anses vara mindre i praktiken än vad man kan få uppfattning om med utgångspunkt från vad som framgår av propositioner och utredningar.

⁸ Enligt 2 kap 2 § PBL ska planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt lagen syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas.

⁹ I 9 kap. 24 § PBL anges att om en ansökan om lov och förhandsbesked avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljönämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att 1. berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och 2. beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang.

2.3 Koncentration av länsstyrelseverksamhet

2.3.1 Länsstyrelsernas uppdrag

Enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, länsstyrelseinstruktionen, ansvarar länsstyrelserna för den statliga förvaltningen i länen i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsernas generella uppdrag är bl.a. att verka för att nationella mål får genomslag i länen samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länen. Vissa mer specifika uppgifter framgår också av länsstyrelseinstruktionen, men majoriteten av länsstyrelsernas uppgifter anges i olika lagar och förordningar, t.ex. PBL och plan- och byggförordningen (2011:338). Totalt rör det sig om uppgifter enligt cirka 500 lagar och förordningar inom 15 skilda utgiftsområden i statsbudgeten.

2.3.2 Exempel på koncentrerad länsstyrelseverksamhet

Med koncentration av länsstyrelseverksamhet menas i allmänhet att ansvaret för viss verksamhet är samlat till ett begränsat antal länsstyrelser. Ett flertal länsstyrelser fullgör därmed verksamhet i minst ett annat län än det egna. En del av de verksamheter som är koncentrerade framgår av länsstyrelseinstruktionen. Exempel på detta är att länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Norrbottens län prövar frågor om auktorisation m.m. av delgivningsföretag. Ett annat exempel är att det inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län ska finnas en miljöprövningsdelegation som prövar vissa ansökningar enligt miljöbalken. Viss verksamhet är koncentrerad till en länsstyrelse, t.ex. Länsstyrelsen i Örebro län som prövar frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch och utövar tillsyn enligt lagen (2006:1006) om tillståndsplikt för vissa kampsportsmatcher.

Till länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län koncentrerades den 1 januari 2010 frågor om registrering av och

tillsyn över stiftelser. Till samma sju länsstyrelser koncentrerades den 1 juli 2012 totalt 13 ärendegrupper tillhörande området övrig förvaltning, bl.a. begravningsfrågor, tillsyn över överförmyndare, lotterier och bingo samt pantlåneverksamhet.

2.3.3 Tidigare ställningstaganden om koncentration

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt bedömde regeringen att förslagen i rapporten Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28) borde genomföras och att koncentrationen borde göras konsekvent till samma länsstyrelser (prop. 2009/10:175 s. 81 ff.).

I budgetpropositionen för 2011 uttalade regeringen att en ständig översyn och anpassning av länsstyrelsernas verksamhet och fördelning av uppgifter är nödvändig (prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 1: Rikets styrelse s. 50). Regeringen framhöll att flera utredningar pekat på behovet av att se över länsstyrelsernas organisation för att minska sårbarheten, effektivisera verksamheten och anpassa länsstyrelserna till en förändrad regional ansvarsfördelning. Genom att samla ansvaret för en viss verksamhet till färre länsstyrelser uttalade regeringen att det är möjligt att åstadkomma högre effektivitet i användningen av ekonomiska och personella resurser. En koncentration innebär att förutsättningarna för en likartad behandling och ett likartat arbetssätt ökar. En sådan koncentration bör ske med hänsyn till verksamhetens art och länsstyrelsernas förutsättningar att fullfölja sitt samlade åtagande. Regeringen betonade att en noggrann avvägning alltid måste göras från fall till fall över lämpligheten att koncentrera en verksamhet. Det kan röra verksamhetens behov av lokal närvaro men även andra aspekter kan vara styrande för vilka länsstyrelser som ska utföra en verksamhet.

Av propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet som låg till grund för koncentrationen den 1 juli 2012 av 13 ärendegrupper inom övrig förvaltning framgår att utöver att det ansetts som mer kostnadseffektivt att en uppgift är koncentrerad till en eller ett fåtal länsstyrelser har vissa andra motiv funnits när en verksamhet koncentrerats. När stiftelsefrågorna koncentrerades utgick regeringen från att koncentrationen inte skulle innebära ett alltför stort avsteg från principen om att enskilda ska ha tillgång till en myndighet inom rimligt avstånd. Med detta menas att det bör

finnas en spridning över landet. En annan utgångspunkt vid valet av vilka länsstyrelser som tilldelades stiftelseuppgifterna var att de länsstyrelser som hade den mest omfattande tillsynsverksamheten också hade störst förutsättningar för att använda och komplettera befintlig kompetens. Samtidigt angavs att det i något eller några fall kunde finnas anledning att göra avsteg från den principen. (Prop. 2011/12:31 s. 26 ff.).

2.3.4 Kriterier för koncentration

Regeringen bedömde i propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet att de kriterier som redovisas i rapporten Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28) är väl lämpade att användas som utgångspunkt vid en analys av om en verksamhet är lämpad för koncentration där syftet är att uppnå ökad effektivitet och stärkt rättsäkerhet (prop. 2011/12:31 s. 28 f.). I rapporten sägs att kriterierna inte ska uppfattas som nödvändiga villkor för att verksamhet ska kunna koncentreras. Avsikten med att tillämpa kriterierna är enligt rapporten att identifiera verksamheter där förutsättningarna för att uppnå syftena med koncentration är goda, samtidigt som övriga förvaltningspolitiska värden åsidosätts i så liten utsträckning som möjligt (Ds 2007:28 s. 10).

När det gäller rättssäkerhet bör det framhållas att det i denna utrednings direktiv anges att våra förslag ska lämnas med bibehållen rättssäkerhet. Rättssäkerhet är således inte ett mål i sig för vår utredning.

Kriterierna är följande:

- ett behov av likformigt utförande, jämfört med en verksamhet som bör anpassas efter länets förutsättningar,
- ett begränsat samband med länsstyrelsens kärnverksamhet, jämfört med en verksamhet som har starka samband med länsstyrelsens kärnverksamhet,
- en begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen, jämfört med en verksamhet som har stor betydelse för länsstyrelsens uppdrag,
- en låg besöksfrekvens, jämfört med en verksamhet som har hög besöksfrekvens,

- ett begränsat behov av externa besök, jämfört med en verksamhet som kräver många externa besök,
- ett begränsat behov av lokalkännedom, jämfört med en verksamhet som har stort behov av lokalkännedom, samt
- en liten omfattning och hög komplexitet, jämfört med en verksamhet som har stor omfattning och låg komplexitet.

Vissa kriterier väger tyngre än andra, nämligen:

- verksamheten ska ha ett behov av likformigt utförande,
- verksamheten ska ha ett begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet, samt att
- verksamheten ska ha begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen.

Regeringen har som motiv för varför de angivna kriterierna ska väga tyngre än de övriga uttalat följande. Länsstyrelseverksamhet som ska anpassas efter länspecifika förutsättningar bör inte hanteras utanför länet. Även verksamheters förhållande till länsstyrelsernas övriga uppdrag sätter gränser för vad som bör koncentreras. Att flytta verksamhet som har stor betydelse för övriga uppdrag är ofta inte effektivt från resurssynpunkt eftersom kompetens och kunskap också används för andra uppgifter.

De kriterier som inte väger lika tungt, men som ändå bör vara uppfyllda, är:

- en låg besöksfrekvens på länsstyrelsen,
- ett begränsat behov av lokalkännedom, samt
- ett litet behov av externa besök.

När det gäller de kriterier som inte väger lika tungt uttalade regeringen bl.a. följande. Ett stort behov av lokalkännedom talar emot en koncentration, men behovet kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom att använda digitala karttjänster. Även ett stort antal externa besök kan tala emot en koncentration. Andra kriterier, såsom en ökad likformighet, kan emellertid tala så starkt för en koncentration att det är godtagbart att avstånden ökar, även om det finns en gräns för hur stora avståndsökningar som kan tillåtas.

Regeringen bedömde att det generellt sett är mer angeläget att koncentrera en verksamhet som har liten omfattning och hög komplexitet. För en sådan verksamhet ökar sårbarheten hos den enskilda länsstyrelsen, samtidigt som det kan vara svårt att bedriva den likformigt och resurseffektivt med ansvaret för uppgiften spridd på ett stort antal myndigheter. Enligt regeringen bör även de kriterier som inte väger lika tungt vara uppfyllda för att en verksamhet ska vara lämplig att koncentrera. Det bör även uppmärksammas vad som uttalades om koncentration av miljöprövningsdelegationerna i propositionen Mark- och miljödomstolar. Syftet var bl.a. att åstadkomma en mer effektiv och ändamålsenlig prövning av de s.k. B-verksamheterna, dvs. ansökan om miljötillstånd som inte prövas av mark- och miljödomstol. Regeringen uttalade att en prövning hos färre miljöprövningsdelegationer innebär att erfarenheten av att pröva olika typer av verksamheter kommer att öka vilket ger bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning (prop. 2009/10:215 s. 97).

2.4 Alternativ för en effektivare överprövning

2.4.1 Inledning

Huvudfrågan för utredningen är om en effektivare prövningsordning med bibehållen rättssäkerhet kan åstadkommas för överklagade kommunala beslut enligt PBL. När det gäller instanskedjan ska vi analysera dels om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser samt lov, förhandsbesked och tillsyn skulle kunna förkortas, dels om handläggningen av sådana överklaganden skulle kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser.

I direktiven anges att det kan finnas anledning att studera alternativa lösningar. Ett skäl är att det finns skillnader mellan de olika ärendetyperna. Vi anser att en viktig skillnad mellan beslut om detaljplaner och beslut om bygglov är att för att genomförandetiden för en detaljplan ska börja löpa krävs att beslutet att anta planen har vunnit laga kraft, medan ett överklagat bygglovsbeslut kan tas i anspråk oberoende av om beslutet vunnit laga kraft eller inte. Då en ny detaljplan antagits och beslutet överklagats kan bygglov inte beviljas inom planområdet annat än som ett villkorat lov enligt 9 kap. 36 § PBL, dvs. den bygglovspliktiga åtgärden får inte påbörjas förrän beslutet om planen vunnit laga kraft. I sådana fall blir avsedda

byggprojekt fördröjda under överklagandeprocessen. En sökande som tar ett överklagat bygglovsbeslut i anspråk bygger visserligen ”på egen risk”, men förfogar ändå själv över handlingsalternativen på ett sätt som inte är möjligt för vare sig berörd kommun eller den som önskar genomföra projekt enligt detaljplanen då beslutet att anta planen överklagats. Konsekvenserna av att ett planbeslut överklagas kan således vara mer omfattande, eller i vart fall träffa en vidare krets, än då ett bygglovsbeslut överklagas.

En annan skillnad mellan de olika kategorierna av PBL-beslut som måste uppmärksammas är antalet överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser jämfört med beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Av direktiven framgår att antalet ärenden som avser överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är i storleksordningen sju gånger större än antalet överklagade planbeslut. Enligt uppgifterna i Plan- och bygglagen i praktiken 2012 kom det under det året in 3 527 överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn och 410 överklagade beslut om detaljplaner till länsstyrelserna. Det kom inte in några överklagade beslut om områdesbestämmelser till länsstyrelserna under 2012 och antalet sådana beslut är över huvud taget få. Andelen planbeslut som överklagas är i storleksordningen tio gånger större än andelen överklagade lov, 23 procent jämfört med cirka 2,5–3,5 procent för lov.

Uppdelningen i detaljplaner och områdesbestämmelser som en kategori och lov, förhandsbesked och tillsyn som en annan kategori framstår som naturlig, men andra uppdelningar är tänkbara eftersom besluten som tas i kommunerna enligt PBL och som kan överklagas till länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna är av mycket skiftande karaktär. Ett planbeslut kan gälla allt från att anta en detaljplan för ett stort infrastrukturprojekt som är en angelägenhet för en hel region eller som innebär ett betydande tillskott för bostadsförsörjningen, till att avse något betydligt mindre som att ändra användning för befintlig byggnation från t.ex. verkstad till handel. Beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn skiftar också i karaktär och omfång. Det kan t.ex. vara fråga om ett bygglov för ett antal flerbostadshus och totalt hundratals bostäder eller bara gälla en komplettering till ett enbostadshus i form av ett plank eller en carport. Det skulle därför kunna övervägas om en särskild prövningsordning för större eller samhällsviktiga projekt, såsom infrastruktur eller betydande tillskott till bostadsförsörjningen, kan innebära en effektivisering. Det kan även övervägas om

det skulle innebära en effektivisering om den s.k. ventilen för prövning i Högsta domstolen togs bort.

2.4.2 Förkortning av instanskedjan

Kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser samt lov, förhandsbesked och tillsyn kan överklagas till fyra instanser med den s.k. ventilen till Högsta domstolen inräknad. Det kan ifrågasättas om det är något som gör att PBL-ärendena skiljer sig i sådan grad från andra myndighetsbeslut att det är motiverat att ha så många instanser för att pröva överklaganden. Instanskedjan för PBL-ärenden är dock inte den enda med så många instanser för överklaganden, exempelvis kan kommunala beslut enligt livsmedelslagen (2006:804) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor överklagas till länsstyrelse och vidare till förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen (prövningstillstånd krävs i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen). Det finns även exempel där polismyndigheters beslut kan överklagas till länsstyrelse och därefter till förvaltningsrätt och vidare i den instanskedjan. Utan att göra anspråk på en fullständig inventering kan vi konstatera att det är fråga om relativt få ärendetyper där man kan överklaga till först förvaltningsmyndighet och sedan till domstol och totalt så många som fyra instanser. Enligt vår uppfattning finns det inte någon entydig förklaring till varför vissa slags ärenden har långa instanskedjor för överklagande. PBL-beslut skiljer sig från andra slags förvaltningsbeslut genom att samma åtgärd kan komma att prövas längs hela instanskedjan mer än en gång. Det aktualiseras t.ex. när detaljplaner tas fram för att förtäta bebyggelsen i större tätorter (s.k. förtätningsplaner), där beslutet att anta detaljplanen först överklagas så långt det går och det därpå följande bygglovsbeslutet genomgår samma instanskedja. Frågan om en förkortning av instanskedjan för överklagade kommunala PBL-beslut är därför motiverad, inte minst med hänsyn till hur många som samtidigt kan vara direkt eller indirekt berörda av att ett sådant beslut överklagas, t.ex. när det är fråga om bostadsbebyggelse. En förkortning av instanskedjan genom att ta bort en instans har dock såväl för- som nackdelar, vilket har betydelse för i vilka avseenden en förkortning kan anses lämplig.

En förkortning av instanskedjan för överklagade kommunala beslut enligt PBL skulle kunna ske genom att antingen läns-

styrelserna eller mark- och miljödomstolarna utgår. I en strävan att korta genomströmningstiderna kan även behovet av en s.k. ventil till Högsta domstolen för prövning av PBL-ärenden ifrågasättas.

En fördel med en förkortad instanskedja genom att länsstyrelserna utgår är att det i så fall skulle bli färre instanser i samma nivå, 5 mark- och miljödomstolar i stället för 21 länsstyrelser. Det borde stärka förutsättningarna att utforma rutiner för en likformig och enhetlig hantering och för en prövning som är snabb, enkel och billig utan att rättssäkerheten eftersätts. Den främsta fördelen med en förkortning av instanskedjan är dock att tiden från första beslutsdag till dess att beslutet har vunnit laga kraft minskar på grund av att det blir en instans mindre. Det skulle i sin tur innebära vinster för alla som har intresse av att bygga kommer till stånd, t.ex. byggbolag, fastighetsägare, kommuner och enskilda, dvs. vinster inte enbart ur ett strikt ekonomiskt utan också ur ett större samhällligt perspektiv. En förkortning av instanskedjan skulle även innebära en renodlad roll för länsstyrelserna, framför allt i förhållande till uppgifterna under planprocessen och därför ge ökade möjligheter för länsstyrelserna att ge råd och stöd till kommunerna under planprocessen. Rollen att pröva överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser utgör en viss begränsning för länsstyrelsernas möjligheter att ge stöd och vägledning under planprocessen i frågor enligt 2 kap. PBL. Skälet till detta är att sådana frågor kan aktualiseras i samband med ett överklagande. I så fall finns det en risk att ett avgörande av ett överklagande föregrips. En annan fördel en förkortad instanskedja skulle innebära är minskad sårbarhet vad gäller prövningen av överklagade PBL-beslut, i vart fall jämfört med de minsta länsstyrelserna.

Om länsstyrelserna utgår ur instanskedjan skulle mark- och miljödomstolarna få en ökning av antalet PBL-mål eftersom samtliga överklaganden då skulle gå direkt till domstolarna. Själva ökningen ligger uppskattningsvis på cirka 2 000 mål. Under 2012 kom det in totalt 3 937 överklagade kommunala beslut enligt PBL till länsstyrelserna enligt Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012. Enligt svaren på vår enkät kom det in totalt 1909 mål avseende överklagade beslut enligt PBL till mark- och miljödomstolarna under 2012. Det innebär att antalet PBL-mål som skulle inkomma till mark- och miljödomstolarna får uppskattas till cirka 4 000 mål per år. Mark- och miljödomstolarna skulle även få ett merarbete med att begära in kompletterande material från kommunerna och ökad arbetsbörda när

det gäller skriftväxling, annan utredning och domskrivning på så sätt att utvecklade domskäl skulle behöva utformas i större utsträckning än i dag. En förkortad instanskedja skulle innebära att länsstyrelserna tappar kompetens inom PBL-området. Den direkta tillgången till expertkunskap när det gäller t.ex. kulturmiljö och lantbruk som finns inom länsstyrelseorganisationerna skulle försvinna, liksom den primära kändedomen om regionala och lokala förhållanden. Det finns en risk för att länsstyrelsernas förutsättningar att rekrytera och behålla jurister skulle påverkas negativt vilket skulle kunna få återverkningar på övrig kärnverksamhet. En annan nackdel med att länsstyrelserna skulle utgå ur instanskedjan för PBL-beslut är att det innebär en delad instansordning för åtgärder som kräver prövning enligt både PBL och miljöbalken. Det kan t.ex. gälla åtgärder som kräver såväl bygglov som strandskyddsdispens eller sådana vindkraftsetableringar som utöver bygglov kräver anmälan till kommunens miljönämnd. Vid en förkortning av instanskedjan kommer mark- och miljödomstolarna att få ökade kostnader för resor i samband med syn. Domstolarna skulle även behöva rekrytera personal, vilket skulle kunna få återverkningar på domstolarnas lokalsituation. Handläggningen i mark- och miljödomstolarna är mer formaliserad än hos länsstyrelserna, bl.a. är domstolarna i princip tvingade att hålla sammanträde om det begärs, vilket kan påverka genomströmningstiden.

Fördelarna med att mark- och miljödomstolarna skulle utgå ur instanskedjan skulle kunna bli desamma som om länsstyrelserna utgår, dvs. en instans mindre och totalt sett kortare tid från beslutsdag till att beslutet vunnit laga kraft. En tydlig nackdel med alternativet att mark- och miljödomstolarna skulle utgå är den omedelbart ökade belastning detta skulle medföra för Mark- och miljööverdomstolen.

En fördel om den s.k. ventilen till Högsta domstolen togs bort är att det skulle bli en instans mindre, men framför allt skulle det bli tydligt var instanskedjan slutar. Nackdelen med att ta bort ventilen är att det prejudikatbildningsbehov som ventilen kommit till för inte skulle tillgodoses (jämför prop. 2009/10:215 s. 174 ff.).

2.4.3 Koncentration till ett begränsat antal länsstyrelser

Koncentration av verksamhet till färre länsstyrelser ger stordriftsfördelar, som bl.a. leder till lägre styckkostnader. En koncentration av överklagade kommunala beslut enligt PBL innebär att kompetensen

ökar hos personalen vid den länsstyrelse till vilken koncentration sker genom att den totala ärendevolymen ökar, samtidigt som rutinerna utvecklas och handläggningstiden per ärende sannolikt minskar. Det finns även ökade möjligheter till specialisering. En annan stor-driftsfördel är minskad sårbarhet vid personella förändringar genom att det finns fler anställda som arbetar med samma saker.

Koncentration av prövningen av överklagade kommunala beslut enligt PBL till ett begränsat antal länsstyrelser innebär att instanskedjan är densamma som den nuvarande. En nackdel som kan uppstå med koncentrationsalternativet är att det kan bli fråga om längre resor för platsbesök i vissa fall. Samma nackdelar som nämnts i avsnittet om förkortning av instanskedjan genom att länsstyrelserna utgår ur kedjan uppstår hos de länsstyrelser som i så fall lämnar från sig prövningarna av överklagade kommunala beslut enligt PBL. Till exempel skulle förutsättningarna för att rekrytera och behålla jurister riskera att försämrats på samma sätt, vilket skulle kunna få återverkningar på övrig kärnverksamhet.

Vid prövningen av ärenden från andra län än det egna finns ofta inte samma kännedom om lokala och regionala förhållanden som vid prövning av ärenden inom det egna länet. Vidare kommer i vissa fall en delad instansordning för åtgärder som måste prövas enligt både PBL och miljöbalken att bli följden om nuvarande bestämmelser för prövningen av överklagade miljöärenden inte förändras.

2.4.4 Förtur för samhällsviktiga projekt

I Finland föreskrivs i 25 kap. 188 § markanvändnings- och bygglagen, 5.2.1999/132, att besvär som gäller detaljplan som anses vara viktiga med tanke på bostadsbyggande eller annars vara av samhälllig vikt ska behandlas i brådskande ordning. En motsvarande bestämmelse skulle kunna införas även i PBL, t.ex. att överklagande av en detaljplan avseende flerfamiljshus eller att bygglov för sådana åtgärder ska handläggas med förtur. I Finland kan dessutom beslut om bygglov inom detaljplanelagt område inte överklagas mer än en instans enligt 25 kap. 190 § markanvändnings- och bygglagen.

Fördelen med att införa motsvarande bestämmelser i PBL som de som finns i Finland är att det skulle finnas en garanti för snabb behandling av de stora och viktiga projekten och ge en ökad förutsebarhet för dem som har intresse av att projektet kommer till stånd. Nackdelen är svårigheten att föreskriva lämpliga och ända-

målsenliga grunder för vad som är större eller samhällsviktigt annat än i allmänna ordalag och de gränsdragningsproblem som kan uppstå. Dessutom skulle prövningssystemet bli än mer delat och svåröverskådligt. Om instansordningen i övrigt vore den samma som i dag skulle en ordning som den finländska där bygglov inom detaljplanelagt område endast får överklagas en instans innebära att överklagandet inte prövades i domstol.

2.5 Överväganden och förslag om instansordningen

2.5.1 Utgångspunkter för överväganden och förslag

Överklagandena är bara en del av problemet

Det råder i dag bostadsbrist i delar av Sverige. I Boverkets rapport Bostadsmarknaden 2013–2014 (s. 14) anges att 126 kommuner bedömer att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder. En del av förklaringen till detta är långa handläggningstider för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser samt lov och förhandsbesked. Det finns exempel på överklagandeprocesser som tagit flera år.¹⁰ Sveriges kommuner och landsting har i rapporten SKL granskar Länsstyrelsernas handläggningstider från 2011 bl.a. pekat på att handläggningstiderna för prövning av överklagade PBL-beslut skiljer sig mycket åt mellan länsstyrelserna. Ett motiv för en effektivisering av processen för prövningen av överklagade PBL-beslut som ofta kommer upp i den politiska debatten och i media är alltså behovet av ökat bostadsbyggande. Problemet med brist på bostäder i tillväxtkommunerna är dock komplext.

Det finns flera förklaringar till varför bostadbyggandet är lågt i förhållande till efterfrågan och det har i debatten framförts en rad förslag till lösningar för att komma till rätta med problemet. Fastighetsägarna har t.ex. i sin rapport 10 punkter för ett ökat bostadsbyggande pekat på tio åtgärder som organisationen anser skulle öka bostadsbyggandet. Frågan om överklagandeprocessen av PBL-beslut är en punkt av tio. Fastighetsägarnas övriga punkter för

¹⁰ Ett exempel på detta är Sollentuna kommuns antagande av en detaljplan avseende ett större bostadsprojekt, det s.k. Väsjöprojektet omfattande cirka 3 000 bostäder. Planen överklagades först till länsstyrelse och sedan vidare till mark- och miljödomstol. Vid tidpunkten för artikeln hade det gått 2,5 år sedan planen antogs och målet hade ännu inte avgjorts av mark- och miljödomstolen (Douglas Lithborn m.fl. i debattartikeln Oacceptabelt långa rättsprocesser, Brännpunkt, Svenska dagbladet den 7 november 2013).

fler bostäder är följande: påbörja skyndsamt en ansvarsfull och genomgripande reformering av det svenska hyressättningsystemet, avskaffa möjligheten till kommunala särkrav, inför ordningen med antingen detaljplan eller bygglov, lagreglera innehåll i exploateringsavtal, ändra dagens bullerregler, investera mer i infrastruktur, slopa fastighetsskatten på hyresrätter samt inför en låg moms på hyra – kommuner måste producera ett större utbud av planbelagd byggklar mark och till sist rensa bland kostnadsdrivande bestämmelser i Boverkets byggregler.

Överklagandeprocessen och instanskedjans längd är endast en del av problemet. De frågor vi ska utreda och de förslag vi lämnar kan därför endast utgöra delar i ett större sammanhang för att komma till rätta med att det byggs för få bostäder.

Rättssäkerhet

En reform avseende prövningen av överklagade kommunala beslut enligt PBL bör enligt direktiven leda till ökad effektivitet samtidigt som rättssäkerheten upprätthålls. Rättssäkerhet är en viktig del av en demokratisk rättsordning och handlar om förhållandena mellan den enskilde och staten i juridiskt avseende. I detta ligger bl.a. att den enskilde ska vara skyddad från övergrepp från såväl andra medborgare som från staten. Någon tydlig definition av begreppet rättssäkerhet finns inte, men begreppet brukar bl.a. omfatta att den enskilde inte kan åtalas eller dömas utan tillräcklig bevisning, att den enskilde inte kan dömas utan tydligt stöd i lag samt att alla medborgare, oavsett samhällsställning, ska bedömas på ett likartat sätt. Den enskilde medborgaren ska även ha vissa fri- och rättigheter och rättsreglerna ska tillämpas på ett förutsägbart sätt. Till rättssäkerhet brukar även räknas med människors rätt till privatliv.

Vi har fått uppdraget att göra en översyn av instansordningen för överklagade beslut enligt PBL samt överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser i syfte att åstadkomma en effektivare prövningsordning med bibehållen rättssäkerhet. En viktig del av rättssäkerheten är att prövningen ska vara effektiv. I begreppet effektivitet ligger att varje instans inom skälig tid meddelar sitt avgörande, men även att den totala tiden innan överklagandemöjligheterna uttömts och att ett slutligt avgörande finns framstår som rimlig i förhållande till frågans art och komplexitet. Att ta bort en prövningsinstans medför därför inte nödvändigtvis

att rättssäkerheten försämras, utan det kan tvärtom medföra en ökad rättssäkerhet genom att den enskilde tidigare får ett slutligt avgörande i saken.

Kriterier för analys

En instansordning kan förändras på olika sätt och kan t.ex. avse vilka myndigheter eller domstolar som prövningen enligt viss lag ska ske hos, antalet instanser av samma slag och instanskedjans längd. Förändringar av en instansordning kan även gälla att vissa ärenden och mål ska prövas i en annan ordning än andra ärenden och mål enligt samma lag. För koncentration av länsstyrelseverksamhet finns det som vi redogjort för i avsnitt 2.3.4 sedan tidigare en modell med kriterier av analys för om en verksamhet är lämplig att koncentrera. Beträffande förkortning av instanskedjan har motsvarande kriterier inte tagits fram, men vi bedömer att kriterierna för koncentration kan användas även för en analys av om instanskedjan kan förkortas. Detta eftersom kriterierna innehåller frågor som måste ställas vid en sådan analys. Det får understrykas att viktningen av de olika kriterierna inte är given, utan det är fråga om bedömningar.

De följande analyserna avser såväl förkortnings- som koncentrationsalternativen. Att kriterierna inte tidigare använts i fråga om överklagade PBL-beslut hindrar inte att de nu läggs till grund för den analys utredningsuppdraget innebär.

Kopplingen PBL och miljöbalken

Den finns en stark koppling mellan PBL och miljöbalken som kan anses motivera den sammanhållna instanskedja upp till Mark- och miljööverdomstolen som vi har nu. I praktiken ligger dock sambandet mellan ärenden som kräver prövningar enligt både PBL och miljöbalken enligt de flesta svaren i vår enkät till länsstyrelserna i ett spann från cirka 5 procent upp till cirka 10–12 procent. Med hänsyn till detta finner vi att sambandet inte kan vara avgörande för val av lösning i fråga om en effektivare prövningsordning för överklagade PBL-beslut.

Lösningarna för en effektivare prövningsordning kan se olika ut

Vi anser att de två huvudgrupperna, dvs. detaljplaner och områdesbestämmelser som en huvudgrupp och lov, förhandsbesked och tillsyn som en annan huvudgrupp, ser så olika ut när det gäller omfattning och förutsättningar för prövningar, att det kan finns skilda behov av lösningar för att uppnå en effektivare prövningsordning. Framför allt omfattningen, sett till antalet ärenden, av gruppen lov, förhandsbesked och tillsyn och behovet av att underlaget kompletteras för att de ärendena ska kunna prövas utgör enligt vår mening en väsentlig skillnad jämfört med överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

Länsstyrelsernas prövningar av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser har likheter med laglighetsprövningar, dvs. det som tidigare kallades kommunalbesvär, eftersom prövningen vanligtvis ska avse om beslutet strider mot någon rättsregel. 410 beslut om detaljplaner överklagades under 2012 till länsstyrelserna och 275 sådana överklaganden kom in till mark- och miljödomstolarna under samma period. Även om siffrorna inte direkt kan relateras till varandra på grund av att det finns en viss eftersläpning i prövningssystemet, ger det en bild av omfattningen av antalet kommunala beslut enligt PBL som överklagas först till länsstyrelserna och sedan vidare till mark- och miljödomstolarna. Överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn innebär en prövning av förvaltningsbesvär i en traditionell mening. Det är en betydligt större grupp än gruppen planer. Enligt direktiven är gruppen lov, förhandsbesked och tillsyn cirka sju gånger större än gruppen detaljplaner och områdesbestämmelser räknat i antal ärenden som överklagas till länsstyrelserna. Enligt våra beräkningar baserade på Boverkets siffror för 2012, är gruppen lov, förhandsbesked och tillsyn ännu större, cirka 8,6 gånger större, än antalet ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser. Under 2012 kom det in totalt 3 527 överklagande beslut i gruppen lov, förhandsbesked och tillsyn till länsstyrelserna. Under samma period kom det in 1 634 sådana mål till mark- och miljödomstolarna. Länsstyrelsernas svar i vår enkätundersökning när det gäller kompletteringsbehovet sammanfattas enligt följande. I fråga om överklagade beslut om planer varierar svaren från cirka 5 procent upp till 40–50 procent där kompletteringar krävts. Behovet av kompletteringar är störst för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn där det är

fråga om 25–50 procent av ärendena. Skälen för begärda kompletteringar anges i mycket hög grad vara att kommunerna inte skickat med alla handlingar. Det finns alltså skillnader när det gäller antalet ärenden i de olika kategorierna, men även i fråga om själva prövningen och förutsättningarna för hanteringen. Vi kommer därför att analysera detaljplaner och områdesbestämmelser för sig och lov, förhandsbesked och tillsyn för sig.

2.5.2 Behovet av en förändrad prövningsordning för överklagade plan- och byggbeslut

Även om resurstillskotten till länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna under 2013 har visats leda till ökad avverkning av mål och ärenden och därmed lägga grunden för kortare genomströmningstider anser vi att dessa vinster inte är tillräckliga som argument för att inte förändra prövningsordningen. Det finns ett behov av att se över instansordningen för överklagade kommunala PBL-beslut i syfte att ytterligare effektivisera prövningen. Regeringen anger i utredningsdirektiven att det i vissa fall tar alltför lång tid från ett kommunalt beslut om att anta en detaljplan till dess att beslutet har vunnit laga kraft. Motsvarande gäller för lov och andra beslut enligt PBL. För uppförande av ny bebyggelse krävs dessutom i många fall prövning genom både detaljplan och bygglov. Skälen till att tiderna i vissa fall blir långa är enligt regeringen dels instanskedjans utformning, dels hur ärendena handläggs. De långa tiderna skapar osäkerhet hos fastighetsägare, byggherrar och exploatörer i alla typer av byggprojekt och medför därför generellt en begränsning av konkurrensen, ökade produktionskostnader och därmed också högre boendekostnader.

För detaljplaner kan det konstateras att det föreligger en relativt hög överklagandefrekvens. Nästan var fjärde detaljplan, cirka 23 procent, överklagades till länsstyrelserna under 2012. Enligt direktiven överklagas cirka 65 procent vidare till mark- och miljödomstolarna. Detaljplaner och områdesbestämmelser ligger till grund för andra prövningar enligt PBL. Det framstår därför som särskilt angeläget att effektivisera prövningsordningen för överklagade planbeslut eftersom ett överklagat sådant beslut innebär fördröjningar för andra prövningar, t.ex. bygglov eller vägplaner.

Det finns stora variationer mellan länsstyrelserna när det gäller genomströmningstiderna för överklagade kommunala beslut enligt PBL. Det framgår både av Boverkets rapporter Plan- och bygglagen

i praktiken 2011 och 2012 och svaren i vår enkät till länsstyrelserna. Den genomsnittliga genomströmningstiden för överklagade planbeslut för samtliga länsstyrelser uppgick under 2012 till cirka 3,5 månader. För överklagade lovbeslut under 2012 uppgick den genomsnittliga genomströmningstiden vid samtliga länsstyrelser till cirka 5 månader och för överklagade beslut om förhandsbesked till cirka 4,9 månader. För överklagade tillsynsbeslut uppgick den genomsnittliga genomströmningstiden under 2012 till cirka 3,5 månader enligt Boverkets rapport.

Enligt vår enkätundersökning ligger den kortaste genomsnittliga genomströmningstiden första halvåret 2013 för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser på tolv dagar och den längsta genomsnittliga genomströmningstiden på sex månader, om vi bortser från den mycket höga siffra som Länsstyrelsen i Gotlands län redovisat. När det gäller överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är motsvarande tider sju dagar respektive cirka elva månader, se bilaga 2, fråga 9.

Som nämnts i avsnitten 2.1.2 och 2.1.3 har länsstyrelserna fr.o.m. budgetåret 2013 tillförts resurser för att effektivisera handläggningen av överklagade kommunala PBL-beslut. Regeringen har även satt upp inriktningsmål i 2013 och 2014 års regleringsbrev för länsstyrelserna. Länsstyrelserna lyfter i ett för alla länsstyrelser gemensamt yttrande till utredningen fram möjligheten att i regleringsbrev eller genom särskilda uppdrag tydligare fokusera på bygglov och förhandsbesked som rör nya permanentbostäder.

De tillförda resurserna och inriktningsmålen har enligt vår bedömning generellt påverkat länsstyrelsernas handläggning gynnsamt. Det finns dock en risk att åtgärder av det här slaget inte är långsiktigt hållbara, eftersom de bl.a. bygger på att den personal som rekryteras som resursförstärkning får behållas. Det bör även noteras att de tillförda resurserna är tidsbegränsade till fyra år och får därmed ses som en tillfällig lösning. Det kan inte heller bortses från att det går åt tid för handläggning och delgivning av beslutet och därefter tid för antingen att beslutet vinner laga kraft eller att klaganden fullföljer till nästa instans. Målstyrning utesluter inte andra reformer och ändrar t.ex. inte det faktum att överklagade kommunala beslut enligt PBL kan komma att prövas av fyra instanser. Vi menar därför att endast målstyrning inte innebär en tillräcklig effektivisering av prövningsordningen. Det föreligger således ett behov av att instansordningen för överklagade kommunala beslut enligt PBL förändras. Vi återkommer till frågan om inriktningsmål i kapitel 4.

2.5.3 Överväganden gällande förkortning av instanskedjan

Bedömning: Vi anser inte att instanskedjan ska förkortas genom att mark- och miljödomstolarna utgår eller att den s.k. ventilen till Högsta domstolen tas bort. Det bör inte heller föreskrivas någon särskild prövningsordning för större eller samhällsviktiga projekt.

Förkortning av instanskedjan genom att mark- och miljödomstolarna utgår

I direktiven hänvisas till att regeringen i budgetpropositionen för 2013 konstaterat att det ännu är för tidigt att dra några mera långtgående slutsatser om hur den nya instansordningen med mark- och miljödomstolar påverkar den tid det tar från det att kommunen fattar ett beslut i ett plan- eller lovärende till dess ett överklagande slutligt har avgjorts (dir. 2013:53 s. 2 f. och prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 18: Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik s. 54). Frågan om en förkortning av instanskedjan för överklagade kommunala PBL-beslut skulle därmed kunna uppfattas så att den enbart gäller om länsstyrelserna kan utgå eller inte. I direktiven beskrivs dock (s. 8) att vår översyn ska avse den prövning som i dag sker hos länsstyrelserna respektive mark- och miljödomstolarna med anledning av ett överklagat kommunalt beslut enligt PBL. Med utgångspunkt i detta väljer vi att redogöra för förutsättningarna för alternativet att mark- och miljödomstolarna utgår ur instanskedjan.

De flesta beslut enligt PBL rör vad som numera oomtvistat utgör civila rättigheter enligt den Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen. Artikel 6.1 Europakonventionen har följande lydelse.

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det

strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Vår tolkning är att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 inte tillgodoses med ett krav på prövningstillstånd för prövning i första domstolsinstans. Enligt vår uppfattning måste artikeln förstås så att den berättigar till en sakprövning och, om det begärs, muntlig förhandling. Om mark- och miljödomstolarna skulle utgå ur instanskedjan för överklagade kommunala beslut enligt PBL skulle det uppstå en instansordning med prövning av överklaganden hos en instans som inte är domstol och inte heller domstolsliknande i den utsträckning som krävs (länsstyrelserna) med fullföljds möjlighet till en instans där det för närvarande krävs prövningstillstånd (Mark- och miljööverdomstolen). Enligt vår uppfattning kan en sådan instansordning inte anses motsvara kravet på tillgång till domstolsprövning i den mening avses i Europakonventionen.¹¹

Mark- och miljödomstolarnas organisation och handläggning av överklagade kommunala PBL-beslut är anpassad till att målen har passerat två instanser innan de kommer in till domstolen. Om mark- och miljödomstolarna skulle utgå ur instanskedjan skulle Mark- och miljööverdomstolen få en betydande ökning av antalet PBL-mål, vilket skulle innebära en betydligt ökad arbetsbelastning för Mark- och miljööverdomstolen. Det skulle i så fall medföra en risk för längre tider fram till slutliga avgöranden.

Det finns inte något formellt hinder mot att ta bort kravet på prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen för att göra det möjligt att ta bort mark- och miljödomstolarna ur instanskedjan, men Mark- och miljööverdomstolen måste i så fall också tillföras betydande resurser för prövningen. Möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att få utrymme för att ge vägledande avgöranden riskerar också att förloras om domstolen ska pröva alla överklaganden. Enligt vår uppfattning har det inte framkommit något som motiverar en sådan lösning. Vi anser således att en förkortning av instanskedjan för överklagade kommunala PBL-beslut genom att ta bort mark- och miljödomstolarna ur kedjan inte är ett rimligt alternativ för att få en effektivare prövningsordning.

¹¹ Jämför Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan 2012, s. 191 ff. och s. 224 ff.

Den s.k. ventilen till Högsta domstolen

Behovet av en s.k. ventil för prövning av PBL-frågor i Högsta domstolen kan ifrågasättas eftersom en sådan möjlighet saknas när det gäller mål enligt miljöbalken som överklagats till mark- och miljödomstolarna. För sådana mål är Mark- och miljööverdomstolen slutinstans.

Enligt uppgifter från Mark- och miljööverdomstolen har domstolen per den 10 januari 2014 tillåtit fullföljd, dvs. ventil, i 26 mål varav 12 mål enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) och 14 mål enligt PBL. Möjligheten att överklaga har utnyttjats i 18 mål och i 5 av dessa har Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd. I de mål där prövningstillstånd har beviljats är 4 fastighetsmål och 1 PBL-mål.

Motivet för att införa ventilen till Högsta domstolen var att det fanns ett prejudikatbildningsbehov i mål som tidigare handlagts av fastighetsdomstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. fastighetsmål som överklagas till mark- och miljödomstolarna och mål enligt PBL (prop. 2009/10:215 s. 174 ff.). Med hänsyn till att det kvarstår ett behov av prejudikatbildning och då ventilen har utnyttjats i få fall hittills anser vi att frågan är för tidigt väckt och att fördelarna med att ta bort möjligheten till ventil i nuläget bedöms som begränsade.

Särskild prövningsordning för större eller samhällsviktiga projekt

Vi har övervägt alternativet att införa bestämmelser i PBL om en särskild prövningsordning för detaljplaner eller bygglov gällande större och samhällsviktiga projekt såsom byggande av flerfamiljshus eller detaljplaner för större infrastrukturprojekt. Detta bl.a. för att en detaljplan eller ett bygglov kan gälla hundratals bostäder i ett sammanhang eller att ett infrastrukturprojekt kan ha betydelse för ett större geografiskt område. Som vi konstaterat i avsnitt 2.4.4 finns det svårigheter att föreskriva lämpliga och ändamålsenliga grunder för vad som är större eller samhällsviktigt annat än i allmänna ordalag. Det skulle sannolikt innebära gränsdragningsproblem med risk för effektivitetsförluster på grund av tillkomsten av nya prövningsmoment, i vart fall under ett övergångsskede.

Den finländska modellen med endast möjlighet till prövning av överklagade beslut om bygglov inom detaljplanlagt område i en instans ger en mycket kort instanskedja. Mot bakgrund av kravet på domstolsprövning i artikel 6.1 Europakonventionen bedömer vi att en sådan ordning inte är möjlig att genomföra utan att länsstyrelserna utgår ur instanskedjan.

Det har under utredningen inte framkommit tillräckligt stora fördelar med en särskild prövningsordning som överväger nackdelarna. Vår bedömning är således att det inte bör införas någon särreglering i PBL för överklagade beslut som gäller större eller samhällsviktiga projekt eller inom detaljplanlagt område.

2.5.4 Beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstol

Förslag: Vi föreslår att mark- och miljödomstolarna som första instans ska pröva överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det innebär att länsstyrelserna inte längre ska pröva sådana överklaganden.

Prövning mot kriterierna för analys

Nedan följer en analys av förutsättningarna att förändra prövningsordningen för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser med utgångspunkt från kriterierna för koncentration enligt propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31 s. 28 ff.). Analysen avser dels om instanskedjan för överklagade kommunala planbeslut kan förkortas, dels om verksamheten kan koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser.

Det finns ett behov både från rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt att hanteringen av överklagade beslut att anta, upphäva eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser sker likformigt. En prövning av ett överklagat kommunalt planbeslut är en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet, men står inte i direkt samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet. Den har ett visst samband med länsstyrelsernas samrådsroll under planprocessen och länsstyrelsernas möjligheter att på eget initiativ ingripa enligt

bestämmelserna i 11 kap. PBL, men det är en fristående prövning som görs av överklagade planbeslut. Prövningens omfattning är begränsad genom bestämmelserna i 13 kap. 17 § PBL. De samband med övrig kärnverksamhet som kan föreligga ska länsstyrelserna bevaka i annan ordning. Inte heller de uppdrag som följer av 2 § länsstyrelseinstruktionen står i direkt samband med prövningen av ett överklagat planbeslut, utan det är fråga om andra uppgifter enligt PBL och annan lagstiftning. Det sätt på vilket antagna, upphävida eller ändrade detaljplaner och områdesbestämmelser kan ha betydelse för länsstyrelsernas övergripande uppdrag säkerställs genom länsstyrelsernas deltagande i planprocessen.

Besöksfrekvensen med anledning av ett överklagat beslut att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser varierar mellan länsstyrelserna, men behovet av att enskilda ska kunna besöka länsstyrelsen med anledning av ett överklagat planbeslut får anses vara litet. Länsstyrelserna uppger sammanfattningsvis i vår enkätundersökning att externa besök, dvs. att länsstyrelsens personal åker ut till det avsedda planområdet för syn på plats, vanligtvis inte förekommer. Behovet av att företrädare för länsstyrelsen ska kunna företa besök på plats för prövningen av ett överklagat beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser får därmed anses vara litet, inte minst mot bakgrund av vad prövningen kan omfatta. Det är kommunerna som ska stå för lokalkännedomen. Det är inte någon nackdel om lokalkännedom finns hos länsstyrelsen, men det kan inte anses föreligga något sådant behov för att kunna pröva ett överklagat kommunalt planbeslut.

Omfattningen av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser hos länsstyrelserna är liten sett till den totala verksamheten vid respektive länsstyrelse. Det är fråga om totalt 410 överklagade beslut om detaljplaner som inkom till länsstyrelserna under 2012. Prövningen av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser sysselsatte hos samtliga 21 länsstyrelser cirka 9,5 årsarbeten under första halvåret 2013, baserat på uppgifterna i vår enkätundersökning och omräknat till helår. Enligt vår enkätundersökning sysselsattes vid en länsstyrelse som minst 0,006 årsarbeten med överklagade planbeslut och som mest 3,62 under första halvåret 2013, omräknat till helår. Under första halvåret 2013 kom det in totalt 245 överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser till länsstyrelserna. Under samma period avgjorde länsstyrelserna totalt 333 sådana ärenden. Enligt betänkandet Statens regionala förvalt-

ning – förslag till en angelägen reform avgjorde länsstyrelserna under 2011 totalt 607 521 ärenden (SOU 2012:81, s.222). I Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2011 anges att länsstyrelserna avgjorde 337 ärenden om överklagade detaljplaner under 2011. Det motsvarar 0,06 procent av alla avgjorda ärenden vid länsstyrelserna samma år. Mot bakgrund av beskrivningen i avsnitt 2.2.1 av länsstyrelsernas prövning av överklagade planbeslut får ärendena allmänt sett anses ha hög komplexitet.

Vid prövning mot kriterierna för analysen finner vi att samtliga frågeställningar kan besvaras jakande. Det innebär att de motiv som regeringen haft för att inte låta alla länsstyrelser handlägga vissa ärenden också kan gälla kommunala planbeslut.

Länsstyrelserna ska inte längre pröva överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser

Vi finner att analysen i förhållande till kriterierna innebär att förändring av prövningsordningen kan ske både genom förkortning av instanskedjan på så sätt att länsstyrelserna utgår ur kedjan och att verksamheten koncentreras till färre länsstyrelser. Under utredningen har det enligt vår uppfattning inte kommit fram några starka skäl för att behålla den nuvarande instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser som omfattar totalt fem instanser.

Gruppen detaljplaner och områdesbestämmelser är en liten grupp ärenden som är väl lämpad för en koncentration till ett fåtal prövningsmyndigheter. I direktiven beskrivs den koncentration till sju länsstyrelser som trädde i kraft den 1 juli 2012. En sådan koncentration är i stor sett jämförbar med en koncentration till fem mark- och miljödomstolar.

Både vid koncentration till färre länsstyrelser och vid överklagande direkt till mark- och miljödomstolarna kommer avståndet till de områden som planerna omfattar i vissa fall att bli längre. Antalet besök på platsen vid prövning av överklagade planbeslut är dock få och det innebär att avstånd har mindre betydelse vid val av lösning. Lokalkännedom kan ha ett visst värde men har ingen direkt koppling till den prövning som enligt 13 kap. 17 § PBL ska göras av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

Att ta bort en instans eller att koncentrera verksamheten till ett fåtal länsstyrelser får anses innebära att prövningssystemet

effektviseras. Båda alternativen leder till minskad sårbarhet och ger ökade möjligheter till specialisering.

Den totala genomströmningstiden när det gäller överklagade kommunala planbeslut för de tre instanserna länsstyrelse, mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen uppgick något grovt räknat till 8,5 månader under 2012 och till 8,9 månader under första halvåret 2013.¹² Till detta bör läggas tid för delgivning och överklagande av länsstyrelsernas beslut samt tid för att komma in med överklagande av mark- och miljödomstolarnas avgöranden, vilket om förenklad delgivning används vid länsstyrelse, kan uppgå till totalt två månader. Den totala genomströmningstiden blir med denna utgångspunkt knappt elva månader. Tiden för delgivning kan dock variera beroende på delgivningssätt.

I valet mellan att förkorta instanskedjan genom att ta bort länsstyrelserna eller att koncentrera verksamheten till färre länsstyrelser anser vi att den tid som kan vinnas med att ta bort ett led i instanskedjan får anses ha en avgörande betydelse. Vi föreslår därför en effektivisering av prövningskedjan för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser genom att länsstyrelserna utgår ur instanskedjan och att sådana beslut i fortsättningen ska överklagas direkt från kommunerna till mark- och miljödomstolarna. Vår bedömning är att en koncentration av prövningen till färre länsstyrelser inte ger lika stora effektivitetsvinster. Det har inte framkommit att en förkortning av instanskedjan skulle leda till en försämrad rättssäkerhet.

En förkortning av instanskedjan medför en relativt begränsad målökning för mark- och miljödomstolarna. Baserat på antalet överklagade planbeslut de senaste fem åren skulle en förkortad instanskedja medföra en ökning med cirka 140–180 mål per år för mark- och miljödomstolarna tillsammans. Följden blir därmed att dessa domstolar skulle få in cirka 400–500 planmål per år. Mark- och miljödomstolarna kommer även att få extra arbete som en följd av att länsstyrelserna inte längre blir en instans mellan kommunen och

¹² Den genomsnittliga genomströmningstiden för länsstyrelsernas prövning av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser uppgick under 2012 till 3,5 månader enligt uppgifterna i bilagorna i Plan- i praktiken 2012. Enligt vår enkätundersökning var genomströmningstiderna för överklagade beslut om planer hos länsstyrelserna 3 månader första halvåret 2012 och 3,8 månader första halvåret 2013. För mark- och miljödomstolarna var genomströmningstiderna 3,3 månader första halvåret 2012 och 3,7 månader första halvåret 2013. Den genomsnittliga tiden för Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande till prövningstillstånd uppgick under första halvåret 2012 till 1,3 månad och under första halvåret 2013 till 1,4 månad.

domstolen. Det arbete som vi bedömer kommer att öka är t.ex. kompletteringar av underlaget, remisser, skriftväxling samt att utvecklade domskäl kommer behöva skrivas i större utsträckning jämfört med i dag. Det skulle även bli fråga om en ökning av antalet planmål för Mark- och miljööverdomstolen. Vi uppskattar målökningen i Mark- och miljööverdomstolen till cirka 70 mål per år. Konsekvenserna redovisas närmare i avsnitt 7.3.3. Med resurstillskott till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen för tillkommande merarbete bedömer vi att en förkortad instanskedja endast kommer få marginella effekter på domstolarnas handläggningstider. Vi anser att mark- och miljödomstolarnas gemensamma avverkningsmål kommer att kunna nås. Målet är för närvarande att huvuddelen, dvs. 75 procent, av överklagade kommunala planbeslut ska vara avgjorda inom sex månader från det att överklagandet kommit in till en mark- och miljödomstol.¹³

En invändning vid resonemang om att förkorta en instanskedja är att det finns en risk att förutsättningarna för prejudikatbildning försämras. Prejudikatsbildningen när det gäller plan- och byggfrågor är enligt den gällande instansordningen tänkt att ske i Högsta domstolen vid tillämpning av den s.k. ventilen. Även med vårt förslag att länsstyrelserna utgår ur instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser kommer prejudikatbildningen fortsatt ske efter prövning i tre domstolar inklusive Högsta domstolen. Vi kan därför inte se att förutsättningarna för prejudikatbildning skulle försämras om länsstyrelserna togs bort från instanskedjan för överklagade kommunala planbeslut.

Det har påpekats att om mark- och miljödomstolarna skulle vara första överklagandeinstans för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser går den breda sakkompetensen, bl.a. gällande kultur-, lantbruks-, och miljöfrågor, som finns hos länsstyrelserna förlorad. Det bör dock framhållas att det finns kvalificerad kompetens hos mark- och miljödomstolarna i såväl plan- som miljöfrågor genom de tekniska råden. Även genom en remiss till länsstyrelsen kan mark- och miljödomstolen i enskilda fall inhämta uppgifter av betydelse för prövningen.

I länsstyrelsernas yttrande till utredningen anförts i fråga om planer att om länsstyrelserna utgår ur instanskedjan försvåras samordningen av prövningen mellan 11 och 13 kap. PBL. I över-

¹³ 75 procent av målen avgjordes inom 5,1 månader under första halvåret 2012 och inom 5,5 månader under första halvåret 2013.

klagandena är det enligt länsstyrelserna mer regel än undantag att klaganden för in frågor som direkt berör prövningsgrunderna i 11 kap. PBL. Enligt länsstyrelserna är det därför oundvikligt att det måste ske en samordning av ärendena i de fall länsstyrelsen beslutat ta in en plan för överprövning enligt 11 kap. samtidigt som planen har överklagats. Det finns inte något föreskrivet krav på samordning när det gäller prövningar enligt 11 och 13 kap. PBL. Även om det är fråga om två skilda prövningar anser vi att det bör finnas möjlighet till samordning av prövningarna även fortsättningsvis om vårt förslag om ändrad instansordning för planbesluten genomförs. Vi återkommer till frågan i avsnitt 2.5.7.

Länsstyrelserna har även pekat på uppföljningsansvaret när det gäller byggnadsnämndernas tillämpning av PBL, dvs. att länsstyrelserna ska följa upp byggnadsnämndernas tillämpning av PBL och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen och vid behov ge råd och stöd. Om de överklagade PBL-ärendena inte skulle hanteras av länsstyrelserna finns enligt länsstyrelserna risken att uppföljningen blir svårare att genomföra och att kunskapen om hur kommunerna tillämpar PBL på sikt urholkas. Länsstyrelserna påpekar även att det finns viss risk för att vägledningen kommer att försämrats, eftersom färre personer på länsstyrelserna kommer att ha kompetens inom PBL. Uppföljningsansvaret enligt 8 kap. 18 § plan- och byggförordningen är enligt vår mening en uppgift som är vidare än att bara utgå från överklagade beslut. Genomförandet av denna uppgift kan därför inte vara beroende av prövningen av överklagade beslut.

En förkortning av instanskedjan genom att länsstyrelserna utgår ur kedjan innebär att länsstyrelsernas roll kan renodlas, framför allt i förhållande till uppgifterna under planprocessen. Det skulle ge länsstyrelserna ökade möjligheter att ge mer stöd till kommunerna när det gäller t.ex. tillämpningen enligt 2 kap. PBL, dvs. länsstyrelserna skulle inte i samma utsträckning behöva riskera att föregripa ett avgörande i en fråga som kan aktualiseras efter överklagande. Därmed skulle kritiken mot länsstyrelsernas dubbla roller i plansammanhang upphöra.

En kortare tid fram till lagakraftvunnet avgörande innebär vinster för byggbolag, fastighetsägare, kommuner och enskilda, inte bara rent ekonomiskt utan ger även en större förutsebarhet när det gäller den totala tid det kan vara fråga om vid ett överklagande och därmed bättre förutsättningar att planera byggprojekt. Vår bedömning är att en förkortning av instanskedjan genom att ta bort

länsstyrelserna kan leda till en minskning av genomströmningstiden för detaljplaner och områdesbestämmelser med cirka 4,5 månader, varav 3,5 månader för handläggningstiden hos länsstyrelserna samt 1 månad för tiden för delgivning och tid för överklagande. Beräkningarna redovisas närmare i konsekvensanalysen, avsnitt 7.3.1. Att beräkna tidsvinster för en förkortad instanskedja är dock inte så enkelt som att bara dra i från genomströmningstiden utan för att den totala genomströmningstiden ska kunna minska med 4,5 månader krävs att de kvarvarande instanserna får de resurser de behöver.

Förkortning av instanskedjan genom att besluten överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna medför att enskilda kommer att få tillgång till domstolsprövning i ett tidigare skede. Med en kortare instanskedja för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser uppnås en effektivare prövningsordning med bibehållen rättssäkerhet.

2.5.5 Överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser

Förslag: Vi föreslår att handläggningen av överklagade kommunala beslut om lov och förhandsbesked samt överklagade kommunala beslut om tillsyn enligt 10 och 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900) koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser.

Prövning mot kriterierna för analys

Nedan följer en analys av förutsättningarna för att förändra prövningsordningen för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn med utgångspunkt i kriterierna för koncentration enligt propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31 s. 28 ff.). Analysen avser dels om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn kan förkortas, dels om verksamheten kan koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser.

Prövningar av lov och förhandsbesked enligt PBL innehåller moment som lämnar utrymme för bedömningar i enskilda fall och det är angeläget att dessa bedömningar sker likartat. Detsamma gäller för tillsynsbeslut. Det finns således ett behov från rätts-

säkerhets- och effektivitetssynpunkt att hanteringen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn sker likformigt.

Överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är en del av länsstyrelsernas kärnverksamhet och har i enskilda fall tydliga samband med övrig kärnverksamhet, såsom miljö- och kulturmiljöfrågor. Prövning av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn har däremot inget närmare samband med länsstyrelsens generella uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen sett till prövningen som sådan. Hanteringen kan dock sammantaget ge en bild av vikt för länsstyrelsernas uppdrag enligt nämnda paragraf. En sådan överblick torde dock vara möjlig att få även på annat sätt.

Besöksfrekvensen hos länsstyrelserna varierar, men det vanligaste är att enskildas besök hos länsstyrelserna är relativt få. Däremot finns det behov av att företrädare för länsstyrelsen besöker aktuell plats, men det gäller långt ifrån alla överklagade beslut. Platsbesök sker hos de flesta länsstyrelser i relativt begränsad utsträckning, men omfattningen varierar kraftigt. Länsstyrelsernas egna uppskattningar i vår enkätundersökning ligger i ett spann från cirka 5 procent upp till 30–40 procent. Länsstyrelsen i Blekinge län uppskattar dock att besiktning hållits i cirka 90 procent av ärendena om lov och förhandsbesked. Vid mötet med länsstyrelsernas nätverk för chefsjurister framkom att behovet av att göra externa besök troligen är större än vad som på sina håll sker i praktiken. Det är sannolikt en resursfråga som också har koppling till en strävan att korta handläggningstiderna. Det är enligt vår mening väsentligt att ta hänsyn till behovet av att göra besök på plats särskilt eftersom det i vissa fall är nödvändigt att det görs, även om teknikutvecklingen kan göra det möjligt att på annat sätt dokumentera uppgifter och därmed minska behovet av platsbesök. Lokalkännedom kan många gånger vara en fördel, men har inte någon direkt betydelse för avgörandet. Lokalkännedomen ska enligt vår uppfattning byggnadsnämnden stå för.

Överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn sysselsatte under första halvåret 2013, omräknat till helår, cirka 51 årsarbeten hos samtliga länsstyrelser av totalt cirka 4 600, se bilaga 2. Detta kan jämföras med den koncentration som genomfördes den 1 juli 2012 som under 2010 sysselsatte cirka 56 årsarbeten (prop. 2011/12:31 s. 45). För överklagade beslut om lov och förhandsbesked varierade enligt vår enkätundersökning under första halvåret 2013 antalet sysselsatta hos länsstyrelserna från 0,34

till 17,47 årsarbeten, omräknat till helår. Under 2012 inkom till länsstyrelserna 3 210 överklagade beslut om lov och förhandsbesked. Variationerna är även här stora mellan länsstyrelserna. De länsstyrelser som har flest ärenden är länsstyrelserna i de befolkningsmässigt största länen, dvs. Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Baserat på uppgifterna i svaren på vår enkät omräknat till helår låg antalet inkomna ärenden på cirka 600–800 under 2012 för de länsstyrelserna. Hos de länsstyrelser som har minst inkomna ärenden låg antalet ärenden på cirka 30–40 stycken på årsbasis baserat på svaren i vår enkätundersökning avseende första halvåret 2013. I relation till länsstyrelsernas övriga verksamhet är omfattningen antalsmässigt totalt sett liten. Under första halvåret 2013 avgjordes totalt 2 153 överklagade lovärenden och 357 överklagade tillsynsärenden av länsstyrelserna. För att få en uppfattning om hur stor del av länsstyrelsernas verksamhet som utgörs av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn har vi gjort en jämförelse med antalet ärenden 2011, vilket är de uppgifter vi haft tillgång till. Under 2011 avgjordes totalt 607 521 ärenden av länsstyrelserna.¹⁴ Enligt Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2011 inkom samma år 2 416 beslut om lov och förhandsbesked till länsstyrelserna, i denna uppgift ingår dock inte de ärenden som inkom till Länsstyrelsen i Skåne län. En beräkning ger att överklagade lovärenden utgjorde cirka 0,4 procent av det totala antalet ärenden 2011. Andelen blir inte nämnvärt högre om överklagade tillsynsbeslut räknas med. Detta sett till antalet avgjorda ärenden. Det bör dock understrykas att vi inte menar att antalet ärenden av det ena eller andra slaget ensamt är avgörande. Överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn har allmänt sett hög komplexitet, även om svårighetsgraden varierar mellan olika ärenden, och måste bedömas med utgångspunkt från förutsättningarna i det enskilda fallet. Dessa ärenden kräver inte sällan kvalificerade bedömningar och därför avsevärt mer tid per ärende än vad som krävs för ärenden av masskaraktär.

Sett till kriterierna för analysen finner vi att det inte finns något som hindrar en förändring av instansordningen även för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

¹⁴ Se SOU 2012:81, s. 222.

Överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn koncentreras till färre länsstyrelser

Vi finner att analysen i förhållande till kriterierna innebär att förändring av prövningsordningen kan ske både genom förkortning av instanskedjan på så sätt att länsstyrelserna utgår ur kedjan eller att verksamheten koncentreras till färre länsstyrelser.

Vår bedömning är att det finns ett problem med de stora variationerna i genomströmningstider mellan länsstyrelserna och för vissa länsstyrelser alltför långa tider från att överklagandet kommer in till dess att det avgörs. Enligt vår enkät finns så stora variationer i genomströmningstiderna för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn som från sju dagar upp till cirka elva månader första halvåret 2013. Detta talar enligt vår mening starkt för att prövningsordningen behöver förändras. Under utredningen har det enligt vår uppfattning inte kommit fram några starka skäl för att inte förändra den nuvarande prövningsordningen för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Båda alternativen kan leda till stordriftsfördelar jämfört med nuvarande ordning. Det finns dock ett par skillnader mellan alternativen som vi anser har stor betydelse för valet av lösning.

Vår utredning har visat att det är relativt vanligt med besiktningar, dvs. besök på platsen, vid prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Enligt svaren på vår enkät ligger länsstyrelsernas uppskattningar av andelen ärenden om lov, förhandsbesked och tillsyn där besiktningar har hållits i huvudsak i ett spann från cirka 5 procent upp till 30–40 procent. Det innebär att avståndet till de platser som besöks har betydelse för resursbehovet för sådana besök. En annan aspekt är sambandet mellan överklagade beslut enligt miljöbalken och PBL, se avsnitt 2.5.7. Enligt länsstyrelsernas svar på vår enkät ligger sambandet mellan beslut enligt PBL och miljöbalken i ett spann från cirka 5 procent upp till cirka 10–12 procent. Möjligheten att säkra en samordnad prövning av överklagade beslut enligt PBL och miljöbalken har enligt vår bedömning stor betydelse för valet av lösning.

Enligt länsstyrelsernas svar på vår enkät behöver cirka 25–50 procent av ärendena som gäller lov, förhandsbesked och tillsyn kompletteras. Kompletteringsbehovet skulle kvarstå om instanskedjan förkortas och de överklagade kommunala PBL-besluten skulle gå direkt till mark- och miljödomstolarna. Det innebär att ett merarbete

för mark- och miljödomstolarna skulle tillkomma vid prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Vi anser även att hänsyn måste tas till antalet överklagade beslut. Det totala antalet överklagade kommunala PBL-beslut, inklusive överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, som beräknas komma in till mark- och miljödomstolarna som första överklagandeinstans skulle uppgå till cirka 4 000 mål totalt per år. Detta får jämföras med de 1 909 PBL-mål som totalt kom in till mark- och miljödomstolarna under 2012 enligt svaren i vår enkät till Domstolsverket.¹⁵

En förkortad instanskedja för överklaganden av beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn skulle, i likhet med vad vi kommit fram till beträffande detaljplaner och områdesbestämmelser, minska tiden fram till lagkraftvunna avgöranden. Detta skulle innebära den största effektiviseringen av prövningssystemet, sett till den totala genomströmningstiden. Det måste dock enligt vår mening tas hänsyn till att i storleksordningen 60 procent av alla överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn inte överklagas vidare från länsstyrelserna. Detta talar för att en effektivisering i första överklagandeinstans bör genomföras för dessa beslut, snarare än att instanskedjan förkortas. Med en koncentration kan också behovet av samordnade prövningar av överklagade beslut enligt miljöbalken och PBL tillgodoses. Mot bakgrund av att besiktningar och syn är relativt vanliga framstår en prövning i första instans vid fem mark- och miljödomstolar inte som effektiv. Vi menar därför att koncentration av verksamheten till färre länsstyrelser är det lämpligaste sättet att effektivisera prövningsordningen för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Dessutom skulle prövningen av de överklagade besluten vid mark- och miljödomstol som första överklagandeinstans bli betydligt dyrare. Under utredningen har det inte framkommit att en koncentration av verksamheten till färre länsstyrelser skulle medföra en försämrad rättssäkerhet.

¹⁵ Under 2012 inkom enligt uppgifterna i Plan- och bygglagen i praktiken 2012 totalt 3 527 överklaganden i gruppen lov, förhandsbesked och tillsyn till länsstyrelserna. Under samma period inkom 1 634 sådana mål till mark- och miljödomstolarna. En uppskattning är att vid en förkortad instanskedja skulle det kunna vara fråga om en ökning på cirka 2 000 mål totalt per år för mark- och miljödomstolarna, fördelat på cirka 1 800 beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn och cirka 140–180 beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Den uppskattade ökningen utgörs av de mål som i dag inte överklagas vidare från länsstyrelsen.

En koncentration av överklagade kommunala beslut enligt PBL ger stordriftsfördelar på grund av att den totala ärendevolymen ökar hos de länsstyrelser som tar emot fler överklagade beslut. Det innebär bl.a. att det skapas ett utrymme att förstärka kompetensen vid de länsstyrelser till vilka koncentration sker. Vi bedömer även att handläggningstiden kan kortas och att styckkostnaden kan minska. En koncentration ger ökade möjligheter att utveckla gemensamma rutiner såväl inom som mellan länsstyrelser. Detta bör ge mer likartade handläggningstider hos länsstyrelserna. En koncentration borde även ge ökade möjligheter till specialisering. Sådana specialiseringar faller sig för övrigt mer naturliga när det gäller överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn än vad som är fallet för detaljplaner och områdesbestämmelser som är mer unika till karaktären och betydligt färre till antalet. En annan fördel med koncentration är att sårbarheten minskar. Det kan särskilt uppmärksammas att vissa länsstyrelser har små ärendevolymer även när det gäller överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. För de länsstyrelser som har minst antal ärenden rör det sig om på årsbasis om cirka 30–40 stycken per år, enligt svaren i vår enkätundersökning. Koncentrationsalternativet har visserligen den nackdelen att det kan bli fråga om långa resor för platsbesök i vissa fall. Mot det argumentet kan invändas att det finns län, t.ex. Västerbottens och Norrbottens län, som ensamma omfattar betydligt större yta än flera län tillsammans.

Länsstyrelserna har påpekat att de länsstyrelser som helt skulle utgå ur instanskedjan för överklagade kommunala beslut enligt PBL skulle få svårt att rekrytera och behålla jurister. Detta uppges kunna komma att få betydelse för bl.a. miljöbalksprövningarna, men även för annan verksamhet, inte minst för de övriga uppgifter enligt PBL som länsstyrelserna har. Juristrollen vid framför allt de mindre och medelstora länsstyrelserna har betydande inslag av att vara "intern juristkonsult" och därigenom säkerställs många gånger att beslut inom länsstyrelseorganisationen kommer till i rättssäkra former. Om det uppstår problem att rekrytera, behålla och utveckla jurister kan det komma att få återverkningar på all verksamhet hos länsstyrelserna. Vi delar bedömningen att juristrollen vid länsstyrelserna påverkas av en koncentration. Det kan även finnas en risk för att förutsättningarna för rekrytering m.m. av jurister försämrats för de länsstyrelser som helt skulle utgå ur instanskedjan för överklagade PBL-beslut. I propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet anför regeringen att en koncentration av vissa

länsstyrelseverksamheter innebär att länsstyrelserna framöver i ökad grad kommer att skilja sig åt när det gäller omfattning och uppgifter (prop. 2011/12:31 s. 23). Det bör inte dras alltför långtgående slutsatser av det uttalandet men det tycks finnas en medvetenhet hos regeringen om att koncentration eller, som det också kan uttryckas, omfördelning av uppgifter påverkar vissa länsstyrelser negativt utan att detta är avgörande för om en koncentration kan anses lämplig eller inte.

Enligt vår mening ger 45 § länsstyrelseinstruktionen möjligheter för länsstyrelserna att ta hjälp av varandra i enskilda fall, även med beaktande av kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att förordna någon anställd på en annan länsstyrelse. Det kan alltså för ett enskilt ärende förordnas en jurist vid en annan länsstyrelse som t.ex. föredragande om den länsstyrelse som fått in ett överklagat kommunalt beslut enligt t.ex. miljöbalken av ett eller annat skäl är förhindrad att med egen personal kunna handlägga och avgöra ärendet. Om det uppstår en mera långvarig situation kan samarbete mellan länsstyrelser övervägas, t.ex. på så sätt att en jurist är anställd och avlönas av mer än en länsstyrelse. Det finns inte några formella hinder för sådana lösningar.

Inom den nuvarande instanskedjan finns förutsättningar för samordning av prövningar av beslut enligt miljöbalken och PBL från den kommunala nivån upp till Mark- och miljööverdomstolen. Vid koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn kan det uppstå fall med ett delat prövningssystem när samma åtgärd kräver prövningar enligt både PBL och miljöbalken. Dessa problem kan dock lösas genom bestämmelser om överlämnande av ärenden mellan länsstyrelser. Vi återkommer till frågan i avsnitt 2.5.7.

Koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till färre länsstyrelser leder till att besluten kan vinna laga kraft tidigare. Särskilt med hänsyn tagen till att 60 procent av länsstyrelsernas beslut inte överklagas vidare anser vi att en koncentration till färre länsstyrelser ger en effektivare prövningsordning utan att göra avkall på rättssäkerheten.

2.5.6 Val av koncentrationsalternativ

Förslag: Vi föreslår att prövningen av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) när det gäller lov, förhandsbesked och tillsyn enligt 10 och 11 kap. plan- och bygglagen koncentreras till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation, dvs. länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Vi anser att vid övervägandena om vilka länsstyrelser som ska vara mottagare vid en koncentration av överklagade kommunala beslut enligt PBL bör utgångspunkten vara ett val av någon av de befintliga strukturerna. Vi menar att det inte bör skapas något särskilt alternativ för överklagade kommunala beslut enligt PBL och att valet står mellan de alternativ som valts för övriga förvaltningsärenden respektive miljöprövningsdelegationer.

I direktiven nämns den koncentration som genomfördes den 1 juli 2012 för 13 ärendegrupper inom övrig förvaltning till länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län, men som tidigare nämnts finns det andra koncentrationsalternativ. I vår analys har vi utgått från de kriterier som tidigare använts vid koncentration av vissa länsstyrelseverksamheter till sju länsstyrelser. Enligt vår uppfattning är analysmodellen inte förbehållen koncentration till ett visst antal eller vissa länsstyrelser, utan är neutral i de avseendena. Det alternativ som vi främst har uppmärksammat är koncentrationen av miljöprövningsdelegationer till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, vilken genomfördes den 1 juni 2012. Till fem länsstyrelser, dvs. länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Hallands, Örebro och Västerbottens län, som har miljöprövningsdelegation har de övriga förvaltningsärendena alltså inte koncentrerats.

Det finns starka kopplingar mellan PBL och miljöbalken och det bör beaktas vid val av koncentrationsalternativ. Vi anser även att behovet av att kunna göra nödvändiga besök på plats bör tas med i bedömningen, särskilt med hänsyn till storleken på Sveriges till ytan två största län, Västerbottens och Norrbottens län, som tillsammans

utgör cirka 37 procent av Sveriges landyta. Vidare bedömer vi att det skulle kunna uppstå en viss sårbarhet beträffande juristkompetens hos de fem länsstyrelser som har miljöprövningsdelegationer men inte de övriga förvaltningsärendena, om dessa länsstyrelser inte skulle pröva överklagade kommunala PBL-beslut. Sårbarheten skulle kunna uppstå bl.a. för att en ordförande i miljöprövningsdelegationen inte får besluta i eller delta i ett antal ärenden som räknas upp i 23 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer, t.ex. yttranden till mark- och miljödomstol i ansökningsmål enligt miljöbalken och tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Det är många gånger av stort värde med i vart fall deltagande av jurister i de ärendena.

Enligt vår uppfattning ger alternativet med en koncentration till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation en bättre geografisk spridning än en koncentration till sju länsstyrelser, samtidigt som de fem länsstyrelser som viss övrig förvaltning inte koncentrerats till får bibehålla förutsättningar för att rekrytera och behålla jurister. Allt sammantaget bedömer vi således att en koncentration av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn bör ske till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation, dvs. länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Vi bedömer att en koncentration av prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn leder till en kortare genomsnittlig genomströmningstid hos länsstyrelserna. Vi uppskattar denna tidsvinst till cirka en månad. Det innebär att den genomsnittliga genomströmningstiden totalt sett inte bör överstiga tio månader för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn, inklusive tid för delgivning och överklagande. Om tid för överklagande och delgivning inte räknas med uppgår den totala genomsnittliga genomströmningstiden till drygt åtta månader. Med total genomströmningstid menar vi tiden från det att det första överklagandet kom in till den kommunala nämnden till dess att Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till om prövningstillstånd ska meddelas eller inte. Uppskattningen bygger på den genomsnittliga genomströmningstiden för prövningen av lov vid mark- och miljödomstolarna första halvåret 2013 samt genom-

snittlig genomströmningstid hos länsstyrelserna efter tidsvinst på en månad.¹⁶

Koncentrationsalternativet föreslår vi regleras genom att regeringen i plan- och byggförordningen föreskriver vilka länsstyrelser som ska pröva överklagade kommunala beslut enligt PBL, dvs. de beslut som inte gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Vi föreslår även att en upplysande bestämmelse om detta tas in i länsstyrelseinstruktionen. Detta liknar den modell som använts tidigare då länsstyrelseverksamhet koncentrerats till vissa länsstyrelser, t.ex. i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag eller i stiftelseförordningen (1995:1280).

2.5.7 Samordnad prövning med miljöärenden samt möjlighet till samordning vid länsstyrelsens överprövning

Förslag: Vi föreslår att det i förordning ges en möjlighet att lämna över ett överklagat beslut enligt miljöbalken till en länsstyrelse som prövar ett överklagat beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) om besluten har samband med varandra. Dessutom föreslår vi att 13 kap. 18 § plan- och bygglagen ändras som en följd av våra förslag om ändringar i prövningsordningen för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen för att möjliggöra samordning vid prövningar enligt 11 och 13 kap. plan- och bygglagen.

¹⁶ Vi utgår vid beräkningen från följande genomströmningstider: länsstyrelse 3 månader, mark- och miljödomstol 3,9 månader och Mark- och miljööverdomstolens prövning om prövningstillstånd 1,3 månader samt tid för överklagande och delgivning i länsstyrelse och tid för överklagande i mark- och miljödomstol, vilket sammanlagt uppskattas till knappt två månader. Genomströmningstiderna för domstolarna är hämtade från svaren på vår enkät till Domstolsverket, bilaga 3. Vi har baserat beräkningen om genomströmningstiden hos länsstyrelserna på genomsnittliga genomströmningstiderna första halvåret 2013, dvs. 3,9 månader enligt svaren i vår enkät, fråga 9. Enligt bilagan till Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken 2012 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till cirka 5 månader för lov och förhandsbesked under helåret 2012. Då det har tillförts medel för att minska länsstyrelsernas genomströmningstid för PBL-ärenden och att regeringen i regleringsbrevet för 2013 har angett inriktningsmålet till att lov som median ska avgöras inom 4 månader anser vi att det finns skäl att utgå från den genomsnittliga genomströmningstiden för första halvåret 2013, dvs. 3,9 månader. I regleringsbrevet för 2014 anges inte något medianvärde, men inriktningsmålet är satt till att 75 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 120 dagar och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 180 dagar.

Samordnad prövning med miljöärenden

Vid såväl planläggning som lovprövningar ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. När det gäller anläggningar för vindkraft har i propositionen Prövning av vindkraft konstaterats att det är tydligt att prövningar enligt PBL och miljöbalken till stor del handlar om samma frågor (prop. 2008/09:146 s. 30). Med en prövning av miljömål och plan- och byggmål inom samma domstolsorganisation finns det förutsättningar för samordningsvinster. Detta är tydligast när en åtgärd kräver både bygglov och strandskyddsdispens eller när en åtgärd eller verksamhet kräver anmälan enligt miljöbalken och bygglov enligt PBL, t.ex. vid vissa vindkraftsetableringar. Om en ansökan om bygglov gäller en åtgärd som måste anmälas enligt bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken ska enligt 9 kap. 24 § PBL byggnadsnämnden underätta miljönämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena. Beslut i båda ärendena ska också meddelas i ett sammanhang.

Om en åtgärd krävt prövning enligt både PBL och miljöbalken och besluten överklagats kan det, om koncentration av prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till färre länsstyrelser genomförs, komma att bli fråga om två olika länsstyrelser som ska pröva överklagandena. Detta på grund av forumbestämmelsen i miljöbalken som anger att prövningen ska göras av länsstyrelsen, dvs. i generell mening. Vi anser att det är viktigt att dessa ärenden kan prövas gemensamt även vid koncentration av prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till färre länsstyrelser. För att prövningen ska kunna hållas samman vid en koncentration föreslår vi att en bestämmelse om överlämnande mellan länsstyrelser införs i länsstyrelseinstruktionen. Vi finner att detta är den enklaste och smidigaste lösningen på problemet med att skilda länsstyrelser till följd av våra förslag ovan kan komma att pröva överklagade kommunala beslut enligt PBL och miljöbalken trots att dessa har samband med varandra. För att inte riskera återförvisningar på grund av fel forum föreslår vi att bestämmelsen utformas så att ett överlämnande får ske, dvs. inte som en tvingande bestämmelse. Ett överklagat beslut enligt miljöbalken bör dock enligt vår mening regelmässigt lämnas över till den länsstyrelse som ska pröva

överklagade beslut enligt PBL när det är uppenbart att det finns ett samband mellan de kommunala besluten, t.ex. när båda besluten tagits in under samma paragraf i den kommunala nämndens beslutsprotokoll. De länsstyrelser som inte längre ska pröva överklaganden av kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn bör alltså i sådana fall vanligtvis överlämna ett inkommet överklagande av ett beslut enligt miljöbalken som har samband med ett PBL-beslut till den länsstyrelse som enligt våra förslag ovan ska pröva överklagandet av PBL-beslutet. Det kan aktualiseras t.ex. för sådana vindkraftsanläggningar som kräver både ansökan om bygglov och att det görs en anmälan enligt bestämmelserna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Vi anser att frågan om samordning i övrigt bör hanteras på följande vis. Innan ett ärende lämnas över anser vi att berörda länsstyrelser ska samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar om ärendet ska överlämnas faller frågan.

Avsikten med förslaget om överlämnade är inte att det ska leda till omfattande utredningar och överväganden om vilken länsstyrelse som är mest lämpad att avgöra det överklagade miljöbalksbeslutet, utan att samordning ska kunna ske när det är enkelt att konstatera att ett samband finns med ett överklagat PBL-beslut och att det går snabbt att komma fram till att ett överlämnande kan ske.

Samordning av prövningen mellan 11 och 13 kap. plan- och bygglagen

Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10 § PBL överpröva kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Det är ett begränsat antal detaljplaner som länsstyrelserna beslutar att pröva enligt 11 kap. 10 § PBL. Enligt Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012 beslutade länsstyrelserna

under 2012 att ta in 30 detaljplaner för överprövning av totalt 1 753, dvs. 1,7 procent (s. 45). Av dessa upphävdes knappt hälften. Hur många av dessa som samtidigt var överklagade enligt 13 kap. PBL framgår inte. Länsstyrelsen har tre veckor på sig att ta ställning till om en detaljplan eller områdesbestämmelser ska tas in för prövning sedan beslutet kommit in till länsstyrelsen. Det får konstateras att det är en föreskriven skyldighet för kommunerna att underrätta länsstyrelserna om beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser och om det inte fungerar är det en tillsynsfråga, eller är i vart fall något som måste påtalas när det inträffat. Länsstyrelserna har dessutom en aktiv roll i alla planprocesser och om ett meddelande om t.ex. ett antagandebeslut inte kommit in inom rimlig tid borde enligt vår uppfattning berörd länsstyrelse inte förhålla sig passiv.

Den nuvarande utformningen av 13 kap. 18 § PBL innebär att om länsstyrelsen har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande från enskild av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän överprövningen enligt 11 kap. PBL är slutligt avgjord. Det är visserligen fråga om två olika slags prövningar, men länsstyrelsen kan samordna dem. Det är dock inte en skyldighet att prövningarna samordnas, men som regel torde samordning ske. Enligt bestämmelserna i ÄPBL var det också möjligt att samordna ärendena vid en överprövning, eftersom länsstyrelsens beslut i båda fallen överklagades till regeringen. När instansordningen för överklagade kommunala planbeslut ändrades genom den nuvarande lagen så att ett överklagande av länsstyrelsens beslut om prövning enligt 13 kap. PBL görs till mark- och miljödomstolen, medan länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. PBL alltså överklagas till regeringen, fann regeringen anledning att reglera samordningen av prövningen enligt 11 och 13 kap. PBL. Av författningskommentaren framgår att innebörden av 13 kap. 18 § PBL är att om en länsstyrelse enligt 11 kap. 10 § PBL har beslutat att överpröva en kommuns beslut, får länsstyrelsen i avvaktan på att den prövningen slutligt avgjorts skjuta upp prövningen av ett överklagande från enskild av samma kommunala beslut (prop. 2009/10:215 s. 237). Länsstyrelsen kan alltså med stöd av bestämmelsen ge berörda parter ett klart besked om förfarandet. Om prövningen enligt 11 kap. PBL medför att en detaljplan upphävs torde överklagandet enligt 13 kap. PBL normalt kunna avskrivas. Det är fullt möjligt att det kan bli olika utgångar vid prövningar

enligt 11 och 13 kap. PBL, dvs. länsstyrelsen kan i överprövningsbeslutet t.ex. konstatera att det finns skäl att upphäva antagandebeslutet för planen på någon av grunderna i 11 kap. 10 § PBL men kan vid prövningen av planen efter överklagande finna att det som en enskild klagande anför inte ger anledning att upphäva beslutet.

Vårt förslag att länsstyrelserna ska utgå ur instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser innebär att 13 kap. 18 § PBL behöver ändras. Vårt förslag innebär att mark- och miljödomstolarna ska pröva överklaganden av sådana beslut som första överklagandeinstans i stället för länsstyrelserna. En länsstyrelse kan inte besluta att en mark- och miljödomstol ska avvakta med prövningen av ett överklagande och därför måste mark- och miljödomstolarna som en följd av vårt förslag om en ändrad instansordning få rätt att besluta om handläggningen ska avvaktas i väntan på länsstyrelsens överprövning av planen enligt 11 kap. PBL.

13 kap. 18 § PBL reglerar även situationen när överklagade kommunala beslut om lov och förhandsbesked överprövas enligt 11 kap. PBL, dvs. när det för visst geografiskt område beslutats att ett beslut om lov eller förhandsbesked ska sändas in till länsstyrelsen. Enligt vårt förslag ska prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn beslut fortsatt ske hos vissa länsstyrelser. Vi föreslår därför att paragrafen delas upp och ändras. Vid situationer där mark- och miljödomstolen ska pröva ett överklagande av ett beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 13 kap. PBL och beslutet samtidigt är föremål för ett ingripande från länsstyrelsen enligt 11 kap. PBL, föreslår vi en ändring så att det blir mark- och miljödomstolen som får besluta att överklagandet inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. PBL är slutligt avgjort. När det gäller beslut om lov och förhandsbesked föreslår vi att paragrafen ändras så att det blir tydligt att det är den länsstyrelse som ska pröva överklagandet av ett sådant beslut som får besluta att prövningen enligt 11 kap. PBL ska avvaktas.

Om vårt förslag genomförs får mark- och miljödomstolen utreda om länsstyrelsen beslutat att ta in en detaljplan eller områdesbestämmelser för prövning enligt 11 kap. PBL eller om länsstyrelsen beslutat att prövning inte ska ske. Det finns alltid ett beslut från länsstyrelsen i den frågan, dvs. antingen har länsstyrelsen beslutat att detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte ska tas in för prövning, vilket är det vanligaste, eller så har det beslutats att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska prövas.

Domstolens utredning i den delen bör kunna ske genom att t.ex. per e-post eller genom telefonsamtal begära in aktuell länsstyrelses beslut enligt 11 kap. PBL. När det gäller beslut om lov och förhandsbesked menar vi att paragrafen ska ändras så att det blir tydligt att det är den länsstyrelse som ska pröva överklagandet av beslutet om ett lov eller ett förhandsbesked som får besluta att prövningen enligt 11 kap. PBL ska avvaktas. Det kan bli fråga om två olika länsstyrelser i de fallen, men den länsstyrelse som ska pröva överklaganden av beslut om lov och förhandsbesked i ett annat län än det egna får inför ett genomförande av våra förslag ta reda vad som beslutats om tillsyn över visst eller vissa områden enligt 11 kap. PBL.

Vi har övervägt en bestämmelse om skyldighet för länsstyrelserna att underrätta mark- och miljödomstolarna och annan länsstyrelse om beslut om prövning enligt 11 kap. PBL. Med hänsyn till att det är relativt få fall som det är fråga om där det beslutas att en prövning enligt 11 kap. PBL ska ske och ett överklagande enligt 13 kap. samtidigt skulle kunna vara aktuellt anser vi att en sådan skyldighet skulle innebära en onödig administrativ hantering, både för domstolarna och för länsstyrelserna. Vi menar att det snabbt och enkelt går att ta reda på vad som beslutats enligt 11 kap. PBL.

2.5.8 Kvaliteten på beslutsunderlaget för prövningen av överklagade kommunala beslut

Förslag: Vi föreslår att regeringen ger Boverket i uppgift att i samråd med Domstolsverket, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting ta fram vägledning och utbildning för kommunerna om beslutsunderlaget för beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900). Vi föreslår däremot inte någon lagreglering för att säkerställa att kvaliteten på det beslutsunderlag som ska ligga till grund för domstolsprövningen ska förbättras eftersom vi anser att den reglering som redan finns är tillräcklig.

I direktiven anges att om en förändring av instansordningen föreslås ska det övervägas om och i så fall hur kvaliteten på det beslutsunderlag som ska ligga till grund för domstolsprövningen ska förbättras.

Länsstyrelserna måste ofta begära in kompletteringar från kommunerna när ett kommunalt beslut enligt PBL överklagats. Det är

vanligen fråga om att inte allt material som legat till grund för det överklagade beslutet lämnas över. Detta gäller såväl överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser som beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. De kommunala besluten brister i vissa fall även i fråga om beslutsskäl, dvs. de kan vara knapphändiga eller helt saknas.

Bestämmelserna i 13 kap. 16 § PBL hänvisar till bl.a. 25 § förvaltningslagen. Av 25 § förvaltningslagen framgår att beslutsmyndigheten ska överlämna skrivelsen med överklagande och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Detta är enligt vår uppfattning tydligt nog, även om det inte alltid tycks följas i praktiken. Problemet med att inte alla handlingar i ärendet som lagts till grund för prövningen skickats med till den instans som ska pröva överklagandet är dock inte unikt för överklagade kommunala beslut enligt PBL, utan förekommer även inom andra rättsområden, t.ex. när ett beslut om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) överklagats till en förvaltningsrätt. När det gäller beslutsskäl är det reglerat genom bestämmelserna i 20 § förvaltningslagen. Ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska enligt den paragrafen innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild utom i en del uppräknade undantagsfall. Planprocessen är tämligen reglerad och av bestämmelserna i PBL följer i stor utsträckning vilket underlag som ska tas fram. Även för lov och förhandsbesked finns det bestämmelser om ansökningens form och innehåll. Vi menar därför att den reglering som redan finns i PBL och förvaltningslagen är tillräcklig. Nödvändiga kompletteringar av beslutsunderlaget i fråga om handlingar som inte lämnats över kan begäras in av mark- och miljödomstolarna, på motsvarande sätt som sker i förvaltningsrätterna när det gäller överklagade kommunala beslut. Att överlämnandet av prövade handlingar fungerar mindre bra i enskilda fall, liksom att det förekommer brister i fråga om att utforma beslutsskäl, bör enligt vår bedömning framför allt kunna åtgärdas genom utbildning och vägledning för kommunerna. Regeringen bör därför ge Boverket i uppgift att, inom ramen för verkets generella och övriga uppdrag, inför ett genomförande av våra förslag ta fram vägledning och utbildning för kommunernas handläggare om bl.a. vilket underlag som ska lämnas över då ett PBL-beslut överklagas. Vi anser att uppdraget ska genomföras i samråd med Domstolsverket, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting. Det finns

goda erfarenheter av tidigare insatser, bl.a. inför att den nuvarande PBL skulle träda i kraft genom de utbildningar som kommittén Ny PBL – på rätt sätt genomförde. I kommitténs slutrapport föreslås fortsatta utbildningsinsatser, bl.a. i form av webbseminarier (SOU 2012:87 s. 67 f.). Boverket har även en kunskapsbank på sin webbplats som är en webbaserad vägledning om PBL. Innehållet i Boverkets kunskapsbank har tyngdpunkten på tre områden, översiktsplan, detaljplan och lov- och byggprocessen. Med hänsyn till det generationsskifte som skett och som pågår i fråga om personal i kommunerna kan det sannolikt även finnas ett mera allmänt behov av utbildning i allmän förvaltningsrätt med anknytning till PBL-frågor. Det är i och för sig inte Boverkets uppdrag att vägleda och utbilda kommunernas handläggare i allmän förvaltningsrätt, men då detta har betydelse även för PBL-prövningar menar vi att det finns förvaltningsrättsliga frågor som är lämpliga att ta upp även i sammanhang där PBL-frågor är huvudsakligt tema. Boverkets kunskapsbank skulle t.ex. kunna kompletteras i sådana avseenden.

Vår slutsats är således att problemet med bristande kvalitet på beslutsunderlaget inte bör lösas genom en särskild lagreglering för PBL eftersom en tillräcklig allmän reglering redan finns genom bestämmelserna i 20 och 25 §§ förvaltningslagen och även genom vissa bestämmelser i PBL och att det finns andra sätt att komma till rätta med kvalitetsbrister.

3 Rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked

3.1 Nulägesbeskrivning och probleminventering

3.1.1 Inledning

Det har från en rad olika håll framförts att det måste gå snabbare att få beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, att vinna laga kraft. I samband med detta har även framförts att det är för många som överklagar och att det finns problem med s.k. okynnesöverklaganden. När det gäller antalet överklaganden av beslut om lov, dvs. bygglov, rivningslov och marklov samt förhandsbesked har också antalet överklaganden ökat med ungefär 33 procent 2012 jämfört med 2011 enligt Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012 (s. 47). Det här bör dock ses i ljuset av att antalet överklaganden 2011 var få, vilket i vart fall delvis kan förklaras av att Länsstyrelsen i Skåne län inte redovisade antalet överklagade beslut om lov och förhandsbesked till Boverket det året.¹ Om man jämför med tidigare år är antalet överklaganden 2012 i stort sett detsamma som 2009.² Av svaren på de enkätfrågor vi skickat ut till länsstyrelserna kan även utläsas en viss minskning i antalet överklagade beslut om lov och förhandsbesked första halvåret 2013 jämfört med första halvåret 2012.³ Det totala antalet beslut som överklagas är dock inte så intressant i sig. För att kunna analysera om benägenheten att överklaga ökar är det mer intressant att se om andelen av besluten om lov och förhandsbesked som överklagas

¹ Se Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken 2011 s. 23.

² Se Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 47. Enligt rapporten uppgick antalet överklagade beslut om lov och förhandsbesked som inkom till länsstyrelserna 2009 till 3 247 och 2012 till 3 210.

³ Se bilaga 2. Enligt enkätsvaren inkom till länsstyrelserna 1 810 överklagade beslut om lov och förhandsbesked första halvåret 2012 och 1 717 överklagade beslut om lov och förhandsbesked första halvåret 2013.

ökar. Boverket har i sin rapport inte haft tillgång till information om antalet beslut i ärenden om lov och förhandsbesked som fattats totalt sett under de aktuella åren och vi har inte heller på något annat sätt fått fram mer exakta uppgifter. Det finns dock uppskattningar om antalet ärenden avseende lov och förhandsbesked som handläggs per år. Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 uttalat att över 100 000 ärenden om bygglov och förhandsbesked handläggs per år och det finns andra uppskattningar om att det är rör sig om cirka 120 000 ärenden om bygglov per år. 2012 överklagades 3 210 beslut om lov och förhandsbesked. Det ger en överklagandefrekvens på cirka 2,5–3,5 procent av det totala antalet beslut om lov och förhandsbesked som fattats.⁴ När det gäller planer överklagades 410 detaljplaner 2012, vilket motsvarar drygt 23 procent av alla antagna detaljplaner (Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 43).

Frågan om vem som ska ha rätt att överklaga plan- och byggbeslut har tidigare analyserats i utredningar. Plan- och byggtutredningen analyserade i sitt delbetänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden om talerätten för PBL-beslut borde ändras. Utredningen kom fram till att någon begränsning i den besvärberättigade kretsen inte borde göras. Utredningen föreslog dock att enskilda inte skulle få åberopa allmänna intressen vid överklaganden (SOU 1994:134). Förslaget genomfördes dock inte. Även PBL-kommittén analyserade i sitt slutbetänkande om talerätten för PBL-ärenden borde förändras. Kommittén uttalade att sakägarkretsen är svår att definiera mer exakt och fann att det kan vara en rimlig utgångspunkt att den som klagat också måste vara berörd, men att man troligen inte kommer närmare om detta ska regleras i lagtext (SOU 2005:77 del 2 s. 850).

⁴ Se prop. 2012/13:1, Utgiftsområde 18, s. 30, och Sveriges kommuner och landstings information Sammanhållen, myndighetsövergripande digitaliserad tjänst för bygglov, bilaga 3, där antalet beslut om bygglov uppskattats. Enligt rapporten handläggs cirka 120 000 bygglov i Sverige varje år, varav merparten är ärenden där man vill förändra befintliga fastigheter och cirka 10 procent avser nybyggnation. Ungefär 3 200 ärenden överklagas årligen till länsstyrelserna (detta innefattar dock utöver bygglov även överklagade beslut om rivningslov, marklov och förhandsbesked). Det motsvarar cirka 2,6 procent. Baserat på uppskattningen att det meddelas cirka 100 000 bygglovsbeslut per år blir överklagandefrekvens cirka 3,2 procent. I Anna-Karin Anderssons och Håkan Johanssons examensarbete Överklagade bygglov i Södermanlands län 1998-2005 s. 16 redovisades att cirka 3 procent av bygglovsbesluten i Södermanland överklagades under perioden.

3.1.2 Utredningsuppdraget

Vi har fått i uppdrag att se över möjligheten att överklaga kommunala beslut enligt PBL. Syftet med uppdraget är att, med bibehållen rätts-säkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning.

Enligt utredningsdirektiven finns det en viss osäkerhet när det gäller hur sakägarkretsen bör avgränsas och därigenom hur bestämmelserna om underrättelse bör tillämpas. Detta kan i sin tur medföra onödigt långa och kostsamma processer. Vi har därför fått i uppdrag att se över bestämmelserna i 13 kap. 8–11 §§ PBL och se om det finns ett behov av och en möjlighet att, med bibehållen rätts-säkerhet, tydligt avgränsa sakägarkretsen alternativt begränsa klagorätten av beslut om lov eller förhandsbesked. Uppdraget i denna del är begränsat till frågan om möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked och avser således inte frågan om vilka som kan överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

13 kap. 2 § första stycket 8 PBL föreskriver att kommunala beslut enligt PBL inte får överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Vi ska analysera tillämpningen av bestämmelsen samt – om det behövs – redovisa sådana förslag som innebär dels ett författningsmässigt förtydligande av bestämmelsen, dels att risken för s.k. okynnesöverklaganden elimineras.

Slutligen ska vi överväga frågan om införande av en avgift vid överklagande av ärenden enligt PBL och eventuellt lämna förslag till hur en sådan avgift kan utformas.

3.1.3 Okynnesöverklaganden

Plangenomförandeutredningen har i sitt delbetänkande angett att en avgift vid överklagande skulle kunna införas för att minska antalet okynnesöverklaganden (SOU 2012:91 s. 99). Enligt direktiven ska vi föreslå förändringar som eliminerar risken för sådana överklaganden. Det är dock inte klart vad som avses med begreppet okynnesöverklagande. I allmänt språkbruk används troligtvis begreppet okynnesöverklagande för överklaganden som endast görs för att förlänga processen och dra ut på tiden.

Om man använder okynnesöverklagande som liktydigt med överklagande enbart i syfte att fördröja processen är det svårt att se hur en

utvärdering skulle kunna utföras över hur stor andel av överklagandena som görs av okynne. Eftersom det avgörande för om det rör sig om okynne blir klagandens intention med överklagandet kan det ifrågasättas om någon, utöver den som har klagat, kan avgöra om ett överklagande är ett okynnesöverklagande. Vad som uppfattas som ett okynnesöverklagande är beroende av vilket perspektiv man utgår från, om det är utifrån byggherrens eller grannen som störs av bebyggelsen.

Vi har inte funnit några konkreta omständigheter som tyder på att okynnesöverklaganden av beslut om lov eller förhandsbesked skulle vara utbrett. Överklaganden har i regel sin grund i att enskilda är missnöjda med besluten utifrån att han eller hon påverkas av effekterna av ett beslut. Att den enskilde sedan kanske inte har så starka grunder för sitt överklagande medför inte att överklagandet av den anledning kan anses som ett okynnesöverklagande. Som tidigare nämnts överklagas dessutom endast 2,5–3,5 procent av de beslut om lov och förhandsbesked som meddelas.

PBL-kommittén uttalade i sitt slutbetänkande att okynnesöverklagande inte kan definieras i lag. Kommittén ansåg att problem med att enskilda överklagar beslut enbart för att förhindra att beslutet vinner laga kraft i första hand borde lösas genom att överprövande myndighet avgör hanteringsordningen avseende överklaganden utifrån en bedömning av om det finns grund för överklagandet eller inte (SOU 2005:77 s. 849 f.). Vi delar kommitténs uppfattning.

3.1.4 Nuvarande reglering

Vilka beslut som kan överklagas

Vårt uppdrag är att se över möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Redogörelsen nedan över vilka beslut som kan överklagas är därför inte en heltäckande beskrivning av överklagbara beslut enligt PBL utan gäller framför allt möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked.

Flera beslut inom plan- och byggprocessen överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning, vilket innebär en avgränsad legalitetskontroll i förvaltningsdomstol som bara kan resultera i ett godkännande eller upphävande. Vilka PBL-beslut som överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning räknas upp i 13 kap. 1 § PBL och listan innefattar bl.a. kommunfullmäktiges beslut om över-

siktsplan. På grund av det kommunala planmonopolet får ett beslut att inte anta en detaljplan efter överklagande endast prövas genom den ordning som gäller för laglighetsprövning.

De beslut som kan överklagas och inte prövas i den ordning som gäller för laglighetsprövning prövas efter överklagande som s.k. förvaltningsbesvär. I PBL anges inte uttryckligen vilka beslut som får överklagas, med undantag för de beslut som överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning. I stället har man valt en ordning där de beslut som inte får överklagas räknas upp i 13 kap. 2 § PBL. Beslut som inte är uttryckligen undantagna från överklagande och som inte överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning kan i sin tur enligt 13 kap. 3 § PBL överklagas till länsstyrelsen. Det innebär att beslut om att anta, upphäva eller ändra en detaljplan eller områdesbestämmelser, beslut om lov och förhandsbesked samt tillsynsbeslut kan överklagas som förvaltningsbesvär. Ett beslut får dock inte överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelse eller ett förhandsbesked, vilket framgår av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL.

Förvaltningsbesvär innebär generellt sett, till skillnad från laglighetsprövning, att överklagandeinstansen även prövar de lämplighetsavvägningar som har gjorts. Beslut om lov och förhandsbesked prövas efter överklagande som ett klassiskt förvaltningsbesvär vilket medför att den instans som prövar överklagandet utöver att godkänna eller upphäva det överklagade beslutet även kan ändra det. Vid prövningen av överklagade beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska dock endast prövas om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden angett eller som framgår av omständigheterna. Om ett beslut strider mot en rättsregel och det inte är uppenbart att det saknar betydelse kan den myndighet som prövar överklagandet som huvudregel inte ändra beslutet utan endast upphäva det (13 kap. 17 § PBL).

Vilka som kan överklaga

I PBL regleras inte uttryckligen vilka som har rätt att överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser eller beslut om lov, förhandsbesked eller tillsyn. I 13 kap. 8 § PBL finns en hänvisning till 22 § förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelsen har följande lydelse.

Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Hänvisningen till förvaltningslagen tillkom genom nuvarande PBL. Den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, saknade uttryckliga bestämmelser om vem som hade rätt att överklaga PBL-beslut. Någon ändring av vilka som anses ha rätt att överklaga har dock inte avsetts med införandet av bestämmelsen. Av 13 kap. 10 § PBL följer att statliga myndigheter endast får överklaga beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till en fastighet.

Enligt 13 kap. 11 § PBL finns en begränsning av rätten att överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Endast den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda får överklaga ett sådant beslut. Detta gäller dock inte om beslutet gått klaganden emot genom att förslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Enbart den omständigheten att någon har underrättats eller skulle ha underrättats om ett beslut medför inte att han eller hon har rätt att överklaga beslutet (13 kap. 9 § PBL). Bestämmelsen infördes genom nuvarande PBL och innebär att en fristående prövning av om en person har klagorätt ska göras vid prövningen av ett överklagande.

Enligt 13 kap. 12 och 13 §§ PBL kan även miljöorganisationer och friluftorganisationer i vissa fall överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Utredningen har inte i uppdrag att se över talerätten för miljö- och friluftorganisationer och vi kommer därför inte att gå in närmare på denna reglering.

3.1.5 Enskildas talerätt enligt praxis

Den 2 maj 2011 blev Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen genom den s.k. ventilen de sista instanserna för prövning av överklagade kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser samt beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Tidigare var Högsta förvaltningsdomstolen prejudikatinstans. Principerna för rätten att överklaga är dock desamma. Den främsta källan för att kunna identifiera och avgränsa

vilka som är klagoberättigade är praxis. Vi anser därför att Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden fortfarande är av intresse.

Kretsen som har rätt att överklaga beslut avgränsas huvudsakligen på samma sätt i såväl planärenden som ärenden om bygglov och marklov (Didón m.fl. Plan och bygglagen (2010:900) en kommentar 13.8–15 s. 1). Vi kommer därför även till viss del ta upp avgöranden som rör rätten att överklaga beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Denna redogörelse över vilka som har rätt att överklaga avser gruppen enskilda, dvs. privatpersoner, bolag och andra sammanslutningar av privaträttslig karaktär. Vi kommer inte att gå närmare in på myndigheters och miljöorganisationers talerätt.

Frågan är då vilka som anses vara berörda av beslut om lov eller förhandsbesked på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga. Det finns inte någon rätt för var och en att överklaga ett beslut bara för att han eller hon är missnöjd med beslutet. Det innebär att en person inte har rätt att överklaga ett beslut om t.ex. bygglov endast på grund av att han eller hon är medlem i kommunen (RÅ 1979 2:53).

Först och främst har den som ansökt om lov eller förhandsbesked rätt att som part överklaga beslutet om ansökan inte beviljas eller inte beviljas fullt ut. Enskilda har dock inte rätt att överklaga beslut om att inte anta en detaljplan, annat än genom laglighetsprövning. Enskilda har inte heller rätt att överklaga ett beslut av en mark- och miljödomstol att upphäva ett beslut om att anta en detaljplan som rör klagandens fastighet, även om detaljplanen tillkommit på initiativ av fastighetsägaren (MÖD 2012:51).

Det är däremot svårare att tydligt avgränsa vilka, utöver sökanden, som har rätt att överklaga. Det är inte tillräckligt att den enskilde på något sätt berörs för att ha rätt att överklaga utan det brukar även krävas att beslutet påverkar den enskildes rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s. 286). Att ett beslut kan överklagas om det påverkar den enskildes rättsliga ställning medför att de som har särskild rätt till en fastighet, genom t.ex. servitut, kan anses ha rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked om beslutet påverkar rättigheten. Enligt nuvarande PBL ska utöver sökanden även fastighetsägaren, om han eller hon inte är sökande, underrättas om vad andra har tillfört ärendet och få tillfälle att yttra sig över det (9 kap. 26 § PBL). Detta talar enligt vår mening för att fastighetsägare, som inte är sökande, har rätt att överklaga ett

beslut om lov eller förhandsbesked som rör hans eller hennes fastighet, om beslutet kan anses gå honom eller henne emot. I vilken mån fastighetsägare har rätt att överklaga är dock inte helt klart och i äldre praxis har fastighetsägare inte ansetts ha rätt att överklaga.⁵

Klagorätt kan som ovan nämnts grundas på att den enskilde har ett intresse i saken som erkänns av rättsordningen. Att ett intresse erkänns av rättsordningen framgår normalt genom att författningstexten anger att vissa intressenter ska höras eller beredas tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs eller att man vid beslutsfattandet på annat sätt ska beakta deras intressen i saken (Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar s. 365 f.). Om en ansökan om lov eller förhandsbesked avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte är planlagt och det inte är en sådan åtgärd som avses i 9 kap. 31 § 1 PBL ska enligt 9 kap. 25 § PBL kända sakägare och de kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs underrättas om ansökan och ges tillfälle att yttra sig. Även en hyresgästorganisation som har avtal om förhandlingsordning med berörd fastighet ska underrättas om beslutet och ges tillfälle att yttra sig. I arbetet med att ta fram en detaljplan ska samråd också hållas med bl.a. dessa grupper. De grupper som ska underrättas om ansökan om lov eller förhandsbesked har således ett av rättsordningen erkänt intresse när det gäller prövningen av beslutet. Boende har därmed, i den mån de berörs, samma ställning i förfarandet – inbegripet besvär rätt – som fastighetsägare (Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 12 november 2013, mål nr P 4489-13).

Att den enskilde har ett intresse som erkänns av rättsordningen är dock inte tillräckligt för att ha rätt att överklaga. Grundtanken har genomgående varit att den krets som har rätt att överklaga plan- och lovärenden bör vara väl avgränsad och innefatta långt ifrån alla enskilda och sammanslutningar som bör ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av planfrågan (Didón m.fl. 13.8–15 s. 1).

För lovbeslut skiljer sig grannars talerätt beroende på om det rör sig om ett bygglovs- och marklovsbeslut eller om det gäller rivnings-

⁵ I äldre rättsfall, t.ex. RÅ 1966 K 515, ansågs inte fastighetsägare ha rätt att överklaga ett lovbeslut om han eller hon inte själv uppträtt som sökande. Regeringen har dock i ett senare avgörande funnit att ägaren till fastighet som berörs har rätt "enligt allmänna rättsgrundsatser" att överklaga beslut enligt PBL (beslut den 9 september 1999, M 1999/162/Na).

lov. Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1993 ref. 14 följer att grannar inte har rätt att överklaga beslut om rivningslov. Skälet till detta är att bestämmelserna om rivningslov ger möjlighet att låta allmänna intressen väga tyngre än fastighetsägarens intresse att använda fastigheten som han eller hon önskar. Det finns däremot inget uttalat skyddssyfte vad gäller grannar vid prövningen av rivningslov. Hyresgäster i det hus som enligt rivningslovet ska rivas har dock rätt att överklaga beslutet (regeringens beslut den 28 maj 2003, M 2001/4369/F/P).

Ett beslut om bygglov, marklov eller ett förhandsbesked anses enligt fast praxis angå ägaren till fastighet som gränsar direkt till den fastighet lovet avser. Detta brukar gälla även om en gata eller mindre väg skiljer fastigheterna åt (Didón m.fl. 13.8–15 s. 1). Detsamma gäller för hyresrätts- och bostadsrättsinnehavare i hus som omfattas av lovet eller förhandsbeskedet eller som direkt gränsar till lovområde. På samma sätt anses ett beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser angå boende i eller ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet och som gränsar direkt till planområdet. Talerätten i dessa fall begränsas dock av att den enskilde ska ha yttrat sig före utgången av granskningstiden för att få överklaga eller att talan grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning (13 kap. 11 § PBL). Ägarna till de fastigheter som gränsar direkt till den fastighet som bygglovet, marklovet eller förhandsbeskedet avser kallas rågrannar. Rätten för en rågranne att klaga gäller enligt praxis oavsett avståndet mellan bygglovsobjektet och grannens fastighet eller bostad. Frågan om en byggnad eller annan anläggning som lovet omfattar kan medföra fara eller betydande olägenheter för grannar beaktas inom ramen för den materiella prövningen (RÅ 2005 ref. 36).

För de närboende som inte bor på eller äger en fastighet som gränsar direkt till den fastighet lovet avser måste talerätten avgöras från fall till fall. För att enskilda ska ha rätt att överklaga måste man visa att ens enskilda intressen påverkas av beslutet. Det är alltså inte tillräckligt att endast hänvisa till olägenheter från allmän synpunkt av t.ex. en industris verksamhet (RÅ 1982 2:21) eller av åtgärdens inverkan på vattenförhållandena (RÅ 1984 2:88) utan man måste visa att man mer personligen störs om åtgärden som lovet avser genomförs.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sin praxis uttalat att när det gäller beslut om bygglov anses sådana beslut angå, förutom sökanden och ägare till de fastigheter som gränsar direkt till den

fastighet bygglovet gäller, ägare till fastigheter i nära grannskap som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande som avses med bygglovet, naturförhållandena på platsen m.m. (se bl.a. RÅ 1992 ref. 81). Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande uttalat att utöver rågrannar har även andra personer som med hänsyn till arten av den sökta åtgärden kan förväntas bli särskilt påverkade av denna tillerkänts talerätt (MÖD 2012:45). Det är inte helt klart om samma sak avses med begreppet särskilt påverkad som med begreppet särskilt berörd. Mark- och miljööverdomstolen har dessutom i ett senare avgörande uttalat att utöver rågrannar anses bygglovsbeslut angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till bl.a. arten och omfattningen av den aktuella åtgärden samt natur- eller trafikförhållandena på platsen (avgörande den 17 december 2013, mål nr P 8828-13).

Vid avvägningen av om enskilda, som inte är rågrannar, har talerätt har Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. fäst vikt vid närheten till den planerade bebyggelsen från klagandens fastighet samt om klaganden kan se bebyggelsen från sin fastighet. Det framgår bl.a. av RÅ 1992 ref 81. I målet fann Högsta förvaltningsdomstolen att klaganden vars fastigheter låg cirka 550 meter från ett område för vilket bygglov getts till uppförande av vindkraftverk, med hänsyn till att vindkraftverken kunde ses från deras fastigheter och alstrade ljud av inte obetydlig intensitet, hade rätt att överklaga beslutet. I RÅ 1989 ref. 104, som gällde en grannes överklagande av ett bygglov för garage, konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att klagandens fastighet låg på sådant avstånd från och på sådant sätt i förhållande till den fastighet lovet avsåg att garaget inte kunde ses från denna. Klaganden ansågs därför inte vara berörd av beslutet på sådant sätt att det kunde grunda talerätt. Att den bebyggelse som lovet avser kan ses från klagandens fastighet är dock inte avgörande för talerätt. En granne som utan att vara rågranne bodde cirka 50 meter från ett hus för vilket bygglov för takkupa och veranda beviljats har inte bedömts ha rätt att överklaga bygglovsbeslutet trots att takkupan kunde ses från klagandens fastighet (RÅ 1998 not. 78). Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att åtgärden bygglovet avsåg var av en så begränsad omfattning och påverkade förhållandena på klagandens fastighet i så ringa grad att klaganden inte kunde anses särskilt berörd av åtgärderna. I RÅ 2006 not. 112 ansågs fastighetsägare vars fastigheter låg 650 meter och längre från en plats där en telemast skulle få uppföras inte ha rätt att överklaga

beslutet om bygglov trots att masten kunde ses från deras fastighet. Däremot ansågs ägare till en fastighet som låg 350 meter från platsen och från vilken masten skulle var väl synlig ha rätt att överklaga beslutet.

Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2012:45 ansett en närboende som anfört att hans utsikt över Kalmarsund skulle försämrats med anledning av en ny byggnad inte hade rätt att överklaga bygglovet för byggnaden. Avståndet mellan fastigheterna var cirka 230 meter och mellan fastigheterna låg bl.a. ett vattenområde och allmän platsmark. Domstolen uttalade att det redan mot den bakgrunden fanns skäl att ifrågasätta om klaganden var berörd av beslutet på sådant sätt att han hade talerätt. Därutöver skulle klagandens havsutsikt inte komma att försvinna helt. Mark- och miljööverdomstolen angav vidare att om byggnationen skulle komma till stånd skulle det komma att medföra vissa försämringar för en del av de boende på bl.a. den ö klaganden bodde. Detta var en konsekvens av den lagakraftvunna detaljplanen. En sådan försämring avseende havsutsikten kunde därför inte ensam grunda talerätt för den klagande. Mark- och miljööverdomstolen har i ett senare avgörande den 17 december 2013 (mål nr P 8828-13) bedömt att en närboende som inte var rågranne hade rätt att överklaga ett beslut om bygglov till en byggnad som, om den uppfördes, skulle begränsa havsutsikten från hennes fastighet. Avståndet mellan fastigheterna var förhållandevis kort och klaganden hade fri sikt mot havet från sin fastighet, vilken till inte oväsentlig del skulle begränsas av den byggnad som bygglov lämnats för.

Även mer indirekta störningar från den planerade åtgärden har medfört rätt att överklaga. Ägare till en fastighet belägen cirka 300 meter från en fastighet för vilken bygglov getts till kontors- och konferensanläggning och som anfört att de skulle påverkas av ökad trafikintensitet ansågs av regeringen ha rätt att överklaga bygglovsbeslutet (beslut den 6 september 2001, ärende nr M2001/3267/Hs/P).

Ett speciellt fall är RÅ 2010 ref. 74 där ett rymdobservatorium hade rätt att överklaga ett bygglovsbeslut för ett vindkraftverk som skulle uppföras 16–17 kilometer från observatoriet. Observatoriet gjorde gällande att det fanns en risk för att deras mätutrustning skulle komma att störas genom reflekterande radiostrålning från vindkraftverket. Observatoriets forskningsverksamhet omfattades av lagen (2006:449) om skydd för störningskänslig forskning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det inte kunde uteslutas att vindkraftverket skulle kunna innebära olägenhet för observatoriets verksamhet. Det

fanns även visst stöd för detta i kommunens förslag till översiktsplan. Bygglovsbeslutet ansågs därför angå observatoriet på ett sådant sätt att observatoriet hade talerätt.

Mark- och miljööverdomstolen har funnit att det av kravet på att ett beslut ska ha gått den enskilde emot följer att grannar som utan reservation tillstyrkt en ansökan om bygglov inte har rätt att överklaga detta beslut, om det inte visas att medgivandet byggt på felaktigt eller otillräckligt underlag eller av andra sådana skäl kan angripas (avgörande den 18 oktober 2013, P 3194-13). Domen har överklagats till Högsta domstolen som den 10 december 2013 meddelade prövningstillstånd (mål nr T 5554-13).

En person som har gjort en tillsynsanmälan avseende olovligt byggande har av Högsta förvaltningsdomstolen ansetts ha rätt att överklaga en byggnadsnämnds beslut att lämna anmälan utan åtgärd. Enbart det förhållandet att den klagande gjort anmälan var inte tillräckligt för talerätt utan den klagande ansågs ha rätt att överklaga beslutet eftersom hon var rågranne till den fastighet anmälan avsåg (HFD 2011 not. 93). Däremot har en ägare till en reklamskylt inte ansetts ha rätt att överklaga ett föreläggande riktat mot fastighetsägaren att omedelbart upphöra med åtgärden och avlägsna skylten (RÅ 1995 ref. 77).

3.1.6 Europakonventionen

Artikel 6.1 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter

Sverige ratificerade 1952 den Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Konventionen är sedan 1995 svensk lag.⁶ Europakonventionen har en särskild ställning i svensk rätt. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med konventionen.

I artikel 6 i Europakonventionen finns bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång och är av central betydelse vid en analys av förutsättningarna för att förändra rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. I första meningen i artikel 6.1 Europakonventionen anges följande.

⁶ Införlivandet skedde genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Bestämmelsen har genom Europadomstolens praxis ansetts medföra en rätt till domstolsprövning av beslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Vad som avses med begreppet civila rättigheter och skyldigheter har förändrats succesivt genom Europadomstolens praxis och fler och fler områden har täckts in i begreppet civila rättigheter. Europadomstolen gör en autonom tolkning av begreppet civila rättigheter och det är alltså inte avgörande om rättigheten betraktas som civilrättslig i den nationella rätten (Danelius s. 155)

Genom artikel 6.1 skapas inte nya materiella regler. För att artikeln ska bli tillämplig krävs, utöver att det rör sig om civila rättigheter och skyldigheter, att det är fråga om en reell och seriös tvist om rättigheter som har sin grund i den nationella rätten. Det uppställs inte krav på att anspråket ska vara välgrundat utan det är tillräckligt att någon på rimliga grunder (on arguable grounds) kan hävda att han eller hon har en rättighet som omfattas av artikel 6.1 (Danelius s. 150).

Utöver rätten till domstolsprövning i artikel 6 finns flera bestämmelser i Europakonventionen som är av intresse vid en analys av möjligheten att förändra bestämmelserna om vilka som ska ha rätt att överklaga PBL-beslut. Enligt artikel 8.1 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det finns ett flertal rättsfall som berör frågan om störningar från industrier och annan miljöstörande verksamhet medför sådana olägenheter för de närboende att det innebär en överträdelse av artikel 8.

I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen⁷ finns en bestämmelse om skydd för egendom. Artikeln har på svenska följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

⁷ Tilläggsprotokoll (den 20 mars 1952) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet egendom har i Europadomstolens praxis getts en vid innebörd t.ex. omfattas långvarig nyttjanderätt av artikelns skydd (Bruncrona mot Finland, avgörande den 16 november 2004, ansökan nr 41673/98). Att det finns begränsningar i äganderätten för att tillgodose allmänna intressen såsom inskränkningar i hur man får bebygga en fastighet är enligt andra stycket förenligt med bestämmelsen. Det gäller dock bara till en viss nivå. Om inskränkningarna är för betungande för ägaren kan de innebära ett brott mot artikeln. Vid denna prövning görs en proportionalitetsbedömning där de allmänna intressena vägs mot den enskilde ägarens intressen.

Civila rättigheter enligt Europadomstolens praxis

Ägare till fastighet som är föremål för beslutet

Europadomstolen har vid ett flertal tillfällen prövat om detaljplaner eller tillstånd till byggande utgör en prövning av fastighetsägarens civila rättigheter. Flera av målen gäller Sverige. Det har varit fråga om expropriationstillstånd och byggnadsförbud (Sporrong och Lönnroth mot Sverige), byggnadsförbud och beslut att inte bevilja bygglov (Allan Jacobsson mot Sverige 1, Skärby mot Sverige), beslut om upphävande av detaljplan (Allan Jacobsson mot Sverige 2) och ändring av byggnadsplan (Mats Jacobsson mot Sverige)⁸. Målen gällde personer som ägt en fastighet som direkt varit föremålet för beslutet eller som varit belägen inom planområdet. I samtliga fall ansågs besluten utgöra en prövning av den enskildes civila rättigheter. I målet Allan Jacobsson mot Sverige 1 uttalade domstolen att den tvistiga "rätten" att bygga på sin mark är en rättighet av civil natur i den mening som avses i artikel 6.1.

⁸ Sporrong och Lönnroth mot Sverige – avgörande den 23 september 1982, ansökan nr 7151/75 och 7152/75. Allan Jacobsson mot Sverige 1 – avgörande den 25 oktober 1989, ansökan nr 10842/84 och 2 – avgörande den 19 februari 1998, mål nr 8/1997/792/993. Skärby mot Sverige – avgörande den 28 juni 1990, ansökan nr 12258/86. Mats Jacobsson mot Sverige – avgörande den 28 juni 1990, ansökan nr 11309-84.

Det är tillräckligt att resultatet av tvisten är avgörande (decisive) för sökandes civila rättigheter och skyldigheter. Detta har i senare rättsfall förtydligats med att enbart svaga samband eller avlägsna konsekvenser inte är tillräckligt för att artikel 6.1 ska bli tillämplig (se t.ex. Fayed mot Storbritannien, avgörande den 21 september 1990, ansökan nr 17101/90).

Det är således tydligt att det av Europakonventionen följer en rätt för fastighetsägare att överklaga beslut som rör rätten att bebygga sin fastighet. Denna rätt är dock inte absolut. I målet Enzi mot Österrike (avgörande den 8 februari 2000, ansökan nr 29268/95) ansåg Europadomstolen att artikel 6.1 inte var tillämplig på en tvist avseende ändring av fastighetsindelningen för fastigheter som enligt plan var avsedda för jordbruksområde eftersom det inte fanns en rätt att bygga på jordbruksmark.

Grannar och andra närboende

När det gäller frågan om ett PBL-beslut rör en grannes civila rättigheter och skyldigheter är Europadomstolens praxis inte lika tydlig. Det finns dock flera mål som rör frågan. Målet Ortenberg mot Österrike (avgörande den 25 november 1994, ansökan nr 12884/87) rörde frågan om artikel 6.1 var tillämplig på en fastighetsägars överklagande av beslut om detaljplan och bygglov som medgav byggande av radhus på hennes grannfastighet. Europadomstolen ansåg att även om Ortenberg åberopade offentlig rätt så gjorde hon det för att undvika intrång i sina ekonomiska rättigheter, eftersom hon ansåg att bebyggelsen skulle äventyra hennes nöje av fastigheten och minska dess värde. Vid beaktande av den nära kopplingen mellan Ortenbergs talan och dess konsekvenser för hennes egendom bedömde domstolen att tvisten rörde hennes civila rättigheter och att artikel 6.1 därför var tillämplig. Av betydelse för avgörandet tycks ha varit att grannar enligt österrikisk lag hade rätt att motsätta sig bygglov genom att klaga på att deras personliga intressen påverkas. Som tidigare nämnts är en förutsättning för att artikel 6.1 ska bli tillämplig att det är fråga om en rättighet som har sin grund i nationell rätt. Europadomstolen har t.ex. ansett att ett bygglovsbeslut som tillät byggandet av en underjordisk parkeringsplats inte berörde civila rättigheterna för en person som hade betesrättigheter till marken. Skälet till detta var att det intresset inte räknades upp bland de som skulle beaktas enligt den nationella

lagen (Hotter mot Österrike, avgörande den 7 oktober 2010, ansökan nr 18206/06).

I målet Ünver mot Turkiet (avgörande den 26 september 2000, ansökan nr 36209/97) hade Ünver överklagat bygglov som möjliggjorde uppförande av rad byggnader vid Antalyas kust. Den nationella domstolen hade efter yrkande av Ünver beslutat att verkställigheten av bygglovsbesluten skulle stoppas. Beslutet följdes dock inte. Ünver hade vid överklagande av besluten framför allt argumenterat för att ett bevarande av landskapsbilden utgjorde ett allmänintresse och att byggplanerna inte var säkra ur geologisk synvinkel. Europadomstolen fann att Ünver hade åberopat en processuell rättighet som inte var relaterad till skyddet av en rättighet enligt nationell rätt. Hans talan var enligt Europadomstolen en *actio popularis* (en talan som drivs för allmänhetens bästa och inte för att tillvarata enskilda intressen). Visserligen bodde Ünver i närheten av bebyggelseutvecklingen och hade skäl att klaga över dess effekter på utsikten från hans hus men det kunde inte sägas att tvisten var avgörande för hans privata intressen, t.ex. påverkades inte hans ekonomiska intressen. Processen utgjorde därför inte någon prövning av hans civila rättigheter.

Närboende har ansetts ha en rätt enligt konventionen att överklaga beslut om utökat tillstånd för en avfallsanläggning (Zander mot Sverige, avgörande den 25 november 1993, ansökan nr 14282/88). Zander och andra närboende hade överklagat miljötillståndet för anläggningen och åberopat att dricksvattnet i deras brunnar skulle påverkas. Europadomstolen konstaterade att Zanders talan var direkt kopplad till möjligheten för dem att använda vattnet i fastighetens brunn som dricksvatten. Detta var en aspekt av deras rätt som ägare av fastigheten och tvisten rörde därför deras civila rättigheter.

Målet Balmer-Schafroth m.fl. mot Schweiz (avgörande den 26 augusti 1997, mål nr 67/1996/686/876) rörde frågan om personer som bodde inom en radie av 4–5 kilometer från ett kärnkraftverk hade en rätt enligt artikel 6.1 att få sin talan mot en utvidgning av kärnkraftverkets tillstånd prövad. Europadomstolen fann att klagandena misslyckades visa att kärnkraftverket utsatte dem personligen för fara som var allvarlig, specifik och överhängande (imminent). De lyckades därför inte etablera en direkt koppling mellan kärnkraftverkets verksamhet och deras rätt till skydd för sin fysiska integritet. Artikel 6.1 var därmed inte tillämplig.

Ett annat intressant mål är Fägerskiöld mot Sverige (avgörande den 26 februari 2008, ansökan nr 37664/04). Ett par hade utan framgång klagat på ett bygglov för vindkraftverk som hade uppförts cirka 370

meter från deras fastighet. Ytterligare två vindkraftverk fanns i närområdet sedan tidigare. De klagande ansåg att beslutet om bygglov utgjorde en överträdelse av rätten till familjeliv i artikel 8 samt skyddet för äganderätten i artikel 1 första tilläggsprotokollet. De åberopade huvudsakligen störningar i form av buller och ljusreflektioner. Europadomstolen uttalade att för att artikel 8 ska aktualiseras måste åtgärden direkt påverka den sökandes hem, familje- eller privatliv och de negativa effekterna av miljöstörning nå upp till en viss nivå av allvarlighet. Var nivån ligger är relativ och beror på omständigheterna i det enskilda fallet, såsom intensiteten och olägenheterna av föroreningarna samt dess fysiska och mentala effekter. Den uppmätta ljudnivån understeg Världshälsoorganisationens riktvärden för när buller utgör störning. Även om bullervärdet skulle vara högre än vad som uppmäts skulle de svenska riktvärdena endast överskridas något. Störningarna från vindkraftverket kunde, enligt Europadomstolen, därför inte anses uppnå nivån av allvarlig miljöstörning. Bygglovet utgjorde inte heller en överträdelse av skyddet för äganderätten i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet.

Civila rättigheter enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis

Tidigare överklagades beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser från länsstyrelsen vidare till regeringen. Enskilda kunde därefter under vissa förutsättningar begära rättsprövning av regeringens beslut i Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får enskilda ansöka om rättsprövning av ett regeringsbeslut som innefattar en prövning av dennes civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Genom rättsprövningsinstitutet har Högsta förvaltningsdomstolen alltså kommit att uttala sin syn på civila rättigheter i förhållande till överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser.

Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att för att ett planbeslut ska anses innebära prövning av den sökandes civila rättigheter eller skyldigheter ska den sökande äga en fastighet som påverkas av planen eller visa att han eller hon berörs av planen annat än indirekt (RÅ 2010 ref. 13). I enlighet härmed har Högsta förvaltningsdomstolen ansett att en person som innehar en bostadsrätt i en fastighet inom planområdet inte har rätt att ansöka

om rättsprövning av regeringens prövning av en överklagad detaljplan (RÅ 2010 ref 14).

Slutsatser

Som framgår av redogörelsen av Europadomstolens praxis finns ingen tydlig definition av begreppet civila rättigheter. Begreppet har förändrats succesivt genom Europadomstolens praxis och fler och fler områden har täckts in. Artikel 6.1 Europakonventionen skapar inte nya materiella rättigheter utan för att artikeln ska vara tillämplig krävs, utöver att det ska vara fråga om en civil rättighet, att det är fråga om en reell tvist om en rättighet enligt nationell rätt. Det gör att det kan variera mellan konventionsstater om artikeln är tillämplig t.ex. i fråga om en grannes överklagande av ett bygglovsbeslut.

Enligt vår mening är det dock tydligt att ett beslut om lov eller förhandsbesked som regel anses innefatta en prövning av civila rättigheter för den som äger den fastighet som lovet avser. När det gäller grannar är det inte lika tydligt. Av betydelse för bedömningen av om ett beslut om lov eller förhandsbesked anses beröra en grannes civila rättigheter torde vara om den enskilde äger fastigheten. För att en enskild enbart som boende ska kunna åberopa att ett beslut innefattar en prövning av hans eller hennes civila rättigheter torde det krävas en mer kvalificerad störning. Europadomstolen har inte prövat om ett beslut om lov eller förhandsbesked i Sverige utgör en prövning av en grannes civila rättigheter. Vår tolkning är att man kan se det som att PBL tillerkänner grannar en slags rättighet att inte utsättas för betydande olägenheter (2 kap. 9 § PBL). Utöver det har grannar erkänts en slags processuell rättighet genom att de ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked och få möjlighet att yttra sig om ansökan innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 25 § PBL). Genom detta kan ett lov eller förhandsbesked anses utgöra även en prövning av en grannes rättigheter enligt nationell rätt.

Innan det finns praxis från Europadomstolen avseende svenska förhållanden går det dock inte att veta i vilken mån ett lovbeslut anses utgöra en prövning av en grannes civila rättigheter och skyldigheter och var gränsens i så fall går. Mot bakgrund av de

”rättigheter” grannar har enligt PBL anser vi dock att det är ganska troligt att beslut om lov eller förhandsbesked beroende på störning kan anses angå grannars civila rättigheter, i vart fall för de grannar som äger en fastighet som berörs. Var gränsen går är dock svår att dra. Det finns ett pågående mål i Europadomstolen (Carpelan mot Sverige, ansökan nr 51454/11) som eventuellt kan ge svar Europadomstolens syn på i vilken mån ett PBL-beslut utgör en prövning av en grannes civila rättigheter. I målet aktualiseras frågan om ett tillägg till detaljplanen avseende motortrafikleden Norra länken utgör en prövning av civila rättigheterna för en person som hyr ett hus utanför planområdet, men på en fastighet som delvis omfattas av planen. Målet är för närvarande under beredning.

3.1.7 Århuskonventionen

Sverige är sedan 2005 part till Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århuskonventionen, som även Europeiska Unionen anslutit sig till. Konventionen utgör därför en integrerad del av unionens rättsordning (se EU-domstolens avgörande C-240/09). Århuskonventionen föreskriver en skyldighet för parterna att garantera allmänheten rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning rörande miljöfrågor. Med allmänhet avses både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer (artikel 2.4).

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts ha rätt att överklaga beslut enligt artikel 6. Denna artikel reglerar allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter och innefattar miljötillstånd till verksamheter som räknas upp i bilaga 1 till konventionen (artikel 6.1 a). Det är typiskt sett mycket miljöstörande verksamheter som avfallsanläggningar m.m. Enligt punkt 20 i bilagan inkluderas, förutom de verksamheter som räknas upp, även all verksamhet där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömningen av miljöpåverkan enligt den nationella lagstiftningen.

Förutom denna skyldighet att möjliggöra tillgång till domstolsprövning i artikel 9.2 ska parterna till konventionen enligt artikel 9.3 se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i

nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövad av domstol eller i administrativ ordning. Detta innefattar även en rätt att överklaga beslut av myndigheter som kan strida mot miljölagstiftningen.⁹ Av artikel 9.3. följer inget krav på domstolsprövning utan prövning efter överklagande kan även ske i administrativ ordning, dvs. av förvaltningsmyndighet.

Det är inte helt klart vad som avses med den nationella miljölagstiftningen. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har uttalat att begreppet inte ska tolkas för snävt utan även ett beslut som strider mot t.ex. lagstiftning om buller eller hälsa ryms i begreppet (Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACC/C/2010/50, Tjeckien). Enligt implementeringsguiden till konventionen är artikel 9.3 inte begränsad till lagstiftning som heter något med miljö utan det avgörande är om bestämmelsen i fråga på något sätt gäller miljön. Som exempel anges bestämmelser om stadsplanering och miljöskatt (Aarhus Convention An Implementation Guide s. 207). Vad gäller vilka som ska ha rätt att överklaga beslut enligt artikel 9.3 ger konventionen en ganska stor flexibilitet till konventionens parter att bestämma detta. Kriterier får dock inte uppställas som i praktiken hindrar alla eller i stort sett alla miljöorganisationer eller företrädare för allmänheten från att utmana myndigheters handling eller underlåtenhet som strider mot den nationella miljölagstiftningen (Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2006/18, Danmark). Miljöorganisationer har i ett flertal mål i Mark- och miljööverdomstolen och i Kammarrätten i Stockholm tillerkänts talerätt med stöd av artikel 9 i Århuskonventionen.¹⁰

⁹ Det framgår bl.a. av EU-domstolens avgörande i det s.k. Slovakiska brunbjörnsålet, C-240/09. Målet gällde en slovakisk miljöförenings rätt att vara part och överklaga bl.a. beslut om undantag från bestämmelser om skydd för djurarter, i detta fall brunbjörnen vilken omfattas av art- och habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter). EU-domstolen fann att artikel 9.3. i Århuskonventionen inte hade direkt effekt (punkt 44 och 45 i domen). Däremot ankommer det på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten så att en miljöskyddsförening ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning (punkt 51 i domen).

¹⁰ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48 samt Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 4390-12 och 4396-12.

Det finns inget tydligt svar på om artikel 9 i Århuskonventionen är tillämplig på beslut om lov och förhandsbesked. I vilken mån konventionen är tillämplig på sådana beslut torde variera utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Konventionen borde, enligt vår mening, kunna vara tillämplig t.ex. vid fråga om bygglov för vindkraftverk.¹¹

3.1.8 Talerätt för enskilda i miljö- och fastighetsmål

Mark- och miljödomstolarna prövar förutom överklagade mål enligt PBL huvudsakligen mål enligt miljöbalken och fastighetsbildningslagen (1970:988) och det finns även kopplingar mellan dessa olika beslut. Det är därför intressant att jämföra med vilka möjligheter som finns att överklaga beslut enligt dessa lagar.

Förutsättningarna för enskilda att överklaga beslut enligt bestämmelsen i miljöbalken är desamma som för att överklaga PBL-beslut. En skillnad är dock att miljöärenden inte får medföra olägenheter medan PBL-besluten inte får medföra betydande olägenheter. Enligt 16 kap. 12 § 1 miljöbalken får överklagbara domar och beslut överklagas av den som beslutet angår om avgörandet har gått honom eller henne emot. Bestämmelsen ger, precis som för talerätten i PBL-mål ingen närmare ledning för vem som har rätt att överklaga. Enligt förarbetena måste den enskilde för att vara sakägare på ett mer konkret sätt vara berörd av beslutet (prop. 1997/98:45 del 1 s. 483). Högsta domstolen har i NJA 2004 s. 590 I och II uttalat sig om begreppet sakägare enligt miljöbalken. Av avgörandena framgår att rätten att vara part och att överklaga tillkommer varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks, om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse och inte enbart är teoretisk eller helt obetydlig. I ärenden som rör lagstiftning som endast avser att skydda allmänna intressen, såsom allemansrätt och strandskydd, har grannar inte rätt att överklaga (jämför prop. 1997/98:45 del 1 s. 486 och MÖD 2001:7). Det gör att möjligheten att överklaga beslut enligt PBL och miljöbalken i praktiken skiljer sig åt.

¹¹ Mark- och miljööverdomstolen har t.ex. den 9 oktober 2013 i mål P 9722-12 fastställt en mark- och miljödomstols dom i vilken ett bygglov för vindkraftverk upphävdes. Som grund för avgörandet angavs bl.a. att det saknades tillräcklig utredning om förekomsten av fåglar och fladdermöss i området.

Dessutom finns, till skillnad från talerätt i PBL-ärenden, inte någon princip om att s.k. rågrannar har talerätt mot beslut enligt miljöbalken.

Beslut enligt fastighetsbildningslagen kan som huvudregel endast överklagas av den som är sakägare (15 kap. 2, 3 och 6 §§ fastighetsbildningslagen). Undantag görs för vissa uppräknade beslut, t.ex. om ersättning till sakkunnig, vilka även får överklagas av annan som beslutet rör (15 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen). Med sakägare avses först och främst ägare till de fastigheter som berörs av fastighetsbildningen. Även servitutshavare och nyttjanderättshavare kan vara sakägare om hans eller hennes rätt berörs. Ett beslut enligt fastighetsbildningslagen medför inte störningar och olägenheter för grannar på samma sätt som ett PBL-beslut kan göra. Störningar för grannar uppkommer indirekt av fastighetsbildningsbesluten, eftersom ett sådant beslut kan möjliggöra exploatering, men själva den störande åtgärden prövas enligt andra lagar som PBL eller miljöbalken. Avgränsningen av talerätt i fastighetsärenden är därför inte lika intressant som avgränsningen i miljöärenden, där man också har störningar för närboende i form av t.ex. buller att ta hänsyn till.

3.2 Överväganden om möjligheten att överklaga

3.2.1 Enskildas talerätt

Bedömning: Det finns inte skäl att införa en särskild bestämmelse om vem som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Dagens ordning med en hänvisning i plan- och bygglagen (2010:900) till 22 § förvaltningslagen (1986:223), bör fortsatt gälla.

Utgångspunkter för övervägandena

Utgångspunkter vid en förändring av möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked

Nedan följer de målsättningar vi ansett vara av vikt vid en analys av om möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked kan och bör ändras. Det övergripande målet med vår utredning är att åstadkomma en effektivare prövningsordning av överklagade PBL-beslut.

I direktiven anges att det finns en viss osäkerhet om hur sakägarkretsen bör avgränsas och därigenom hur bestämmelserna om underrättelse bör tillämpas. Som framgår av avsnitt 3.1.4 och 3.1.5 ger 22 § förvaltningslagen inte någon närmare vägledning för vilka som kan överklaga ett beslut om lov eller förhandsbesked utan för att avgöra detta måste man känna till praxis på området. En viktig utgångspunkt har därför varit att en förändring av möjligheten att överklaga ska göra det tydligare vilka som har rätt att överklaga och att det ska bli mer förutsebart vilka som berörs av ett beslut på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga.

Förslagen får givetvis inte stå i strid med våra internationella förpliktelser enligt Europa- och Århuskonventionerna. Slutligen får en förändring av möjligheten att överklaga inte inkräkta på rätts säkerheten. Vi har i avsnitt 2.5.1 närmare redogjort för vår syn på begreppet rättssäkerhet, vilket är ett begrepp som inte har någon entydig definition. Möjligheten att få beslut prövade av domstol efter överklagande har dock bl.a. genom europarätten, allt mer börjat ses som en del av begreppet rättssäkerhet. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. uttalat att det alltmer har kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip att en överprövning ska kunna ske i domstol (HFD 2011 ref. 22).

Enskilda bör ha möjlighet att överklaga beslut som riskerar medföra att den enskilde utsätts för betydande olägenheter

Enligt 2 kap. 9 § PBL får planläggningen samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk m.m. inte medföra sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt. Genom detta har, enligt vår mening, grannar tillerkänts ett slags skydd från att utsättas för betydande olägenheter. Definitionen av vad som kan utgöra en betydande olägenhet i PBL:s mening är relativt vid. Till exempel kan olägenheter för grannar i form av skymd sikt och sämre ljusförhållanden utgöra betydande olägenheter (prop. 1985/86:1 s.484). Vi anser att enskilda bör ha en möjlighet att göra detta "skydd" mot betydande olägenheter gällande och att enskilda därmed bör ha möjlighet att överklaga beslut som skulle kunna medföra att de skulle utsättas för betydande olägenheter. Att grannar tillika fastighetsägare har rätt till domstolsprövning av beslut om lov eller förhandsbesked som skulle kunna medföra att de utsätts för betydande olägenheter, i

vart fall vid mer allvarliga former av störningar, bedömer vi även följer av artikel 6.1 Europakonventionen, se avsnitt 3.1.6.

Behovet av förändring av möjligheten att överklaga

En grundläggande fråga, innan utformningen av bestämmelsen om vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked diskuteras, är om det behövs en förändring av möjligheten att överklaga sådana beslut. Vi har enligt direktiven i uppdrag att analysera denna fråga.

För att kunna ta ställning till vilket behov av förändring som finns har vi under arbetets gång inhämtat synpunkter från länsstyrelserna, från mark- och miljödomstolarna samt från våra experter och sakkunniga. Vi har även hållit ett seminarium om klagorätt till vilket bl.a. företrädare för bransch- och intresseorganisationer, myndigheter, kommuner m.fl. bjöds in. Den sammantagna bilden från dessa möten är att möjligheten att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked huvudsakligen är väl avgränsad och att det inte finns tillräckliga skäl att begränsa möjligheten att överklaga sådana beslut. De flesta har ansett att dagens regler drar upp en rimlig gräns för vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. De flesta har även ansett att praxis ger en ganska god vägledning vid bedömningen av vem som i det enskilda fallet har rätt att överklaga.

Som tidigare nämnts är det endast 2,5–3,5 procent av besluten om bygglov som överklagas. Enligt en uppskattning av Sverige kommuner och landsting avser cirka 10 procent av de bygglov som beviljas nyproduktion. Övriga 90 procent utgörs således av om- och tillbyggnader, plank och liknande.¹² De beslut som överklagas följer sedan ungefär samma fördelning. Enligt uppskattning från länsstyrelserna rör cirka 10–20 procent av de överklagade bygglovsbesluten nybyggnation. Majoriteten av dessa avser en- och tvåfamiljshus. Det kan således inte sägas att andelen överklaganden av lovbeslut kan anses vara omfattande eller att det finns ett problem med att många lovbeslut överklagas. Ett överklagat beslut kan emellertid avse bygglov till ett stort antal bostäder. Det är därför av vikt att en överklagandeprocess sker så snabbt som möjligt, vilket vi lämnat förslag till i kapitel 2. Mot bakgrund av att en begränsad del av

¹² Uppskattningen är hämtad ur Sveriges kommuner och landstings information Sammanhållen, myndighetsövergripande digitaliserad tjänst för bygglov, bilaga 3.

lovbesluten överklagas, anser vi inte att det finns något som tyder på att antalet överklaganden i sig är ett problem.

Vi har i avsnitt 3.1.3 gjort bedömningen att begreppet okynnesöverklagande inte kan definieras i lag. En undersökning av i vilken omfattning s.k. okynnesöverklaganden förekommer har inte heller låtit sig göras inom ramen för denna utredning. Även om vi skulle uppskatta andelen överklaganden som görs med enda syftet att förlänga processen mycket högt, säg 10 procent, skulle endast 2–3 promille av besluten om lov och förhandsbesked överklagas av denna anledning. Sådana överklaganden är negativa ur såväl den enskilde fastighetsägarens, byggbolags som samhällets perspektiv och hindrar den myndighet som prövar överklaganden från att lägga ner resurser på andra mer angelägna ärenden. Det är därför eftersträvansvärt att begränsa denna typ av överklaganden så långt som möjligt. Mot bakgrund av hur få överklaganden det rör sig om totalt sett och att det inte finns några uppgifter om i vilken omfattning s.k. okynnesöverklaganden förekommer är det svårt att motivera en omfattande förändring av möjligheten att överklaga enbart på grund av obestyrkta uppgifter om okynnesöverklaganden.

Sammantaget anser vi att behovet av att ändra bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked är begränsat.

Alternativa utformningar av möjligheten att överklaga

Under arbetets gång har det uppkommit olika idéer om hur möjligheten att överklaga skulle kunna utformas. Dessa idéer har kommit från sekretariatet, experter och sakkunniga samt andra aktörer utredningen på olika sätt samrått med. Vi har därefter analyserat de olika alternativa utformningarna av möjligheten att överklaga. I inledningen av övervägandeavsnittet finns en redogörelse för vilka målsättningar vi anser bör vara vägledande vid en förändring av möjligheten att överklaga. Vi har valt att närmare analysera följande alternativ.

- Endast fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får överklaga.
- Enskilda har endast talerätt om prövningen rör hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter.
- Endast rågrannar får överklaga.

- Begränsad talerätt vid bygglov till bostäder.
- Boende får inte överklaga bygglov som rör huset de bor i.
- Enskilda får inte åberopa allmänna intressen.
- Beslut om lov och förhandsbesked får endast överklagas av de som yttrat sig under kommunens handläggning.
- Avvisningsbeslut får endast överklagas en instans.
- Grannar får inte överklaga beslut om bygglov inom detaljplanelagt område.
- Begränsning av beslut som grannar får överklaga.

Alternativ 1 – Endast fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får överklaga

Genom införandet av ÄPBL fick även hyresgäster och bostadsrättsinnehavare möjlighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. PBL-utredningen uttalade i sitt betänkande Ny plan- och bygglag att hänsynen till bl.a. grannelagsintressen föranlett förslaget om besvär rätt för ägare till en grannfastighet. Den som har nyttjanderätt till grannfastigheten kan påverkas i samma utsträckning som ägaren – och ofta ännu mer eftersom fastighetsägaren kan bo på annat håll – om en byggnads- eller anläggningsåtgärd vidtas i grannskapet. Detta bedömdes kunna ha sådana betydande effekter på hyresgästernas närmiljö att besvär rätt ansågs befogad. Vad gällde grannars rätt att överklaga planer lyfte utredningen fram att det kunde antas att planeringen i framtiden i ökad utsträckning skulle komma att avse omreglering, förnyelse och förtätning av redan etablerade bebyggelseområden samt att bevarandeintressena fått en ökad aktualitet. Därmed kom hyresgästernas intressen att bli allt mer berörda. (SOU 1979:66 del 2 s. 535 f.). Tidigare hade en gräns dragits mellan arrendatorer som ansågs ha rätt att överklaga och hyresgäster som saknade talerätt.

En alternativ utformning av talerätten är att återgå till den ordning som gällde innan ÄPBL infördes och endast tillåta att mer traditionella sakägare som fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får överklaga. En sådan förändring skulle innebära att talerätten i PBL närmare skulle likna talerätten i fastighetsärenden.

Det finns dock ett antal tungt vägande skäl som talar emot en sådan förändring. För det första är skälen till att boende som inte är fastighetsägare föreslogs få rätt att överklaga beslut fortfarande aktuella och ny bebyggelse genom förtätning blir allt vanligare, inte minst i storstadsregioner. Enligt 2 kap. 9 § PBL får lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk inte ske på ett sådant sätt att det kan medföra fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt. Vi anser, som framgår av inledningen av övervägandeavsnittet, att enskilda ska ha en möjlighet att värja sig från betydande olägenheter genom att kunna överklaga beslut. Det skydd för enskilda som lagen ger gäller oavsett om den enskilde äger fastigheten eller inte. Att frånta hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och andra boende möjligheten att genom överklagande få till stånd en kontroll av att de inte utsätts för betydande olägenheter är enligt vår mening inte en lämplig förändring. Av intresse är också att det inom förvaltningsrättslig praxis skett en viss förskjutning till att vid bedömning av talerätten mer fästa vikt vid ett besluts verkningar i förhållande till det intresse som klaganden representerar (En ny förvaltningslag SOU 2010:29 s. 660).

Att begränsa talerätten till enbart fastighetsägare skulle troligtvis inte heller vara förenligt med Århuskonventionen i de fall där den är tillämplig. Enligt implementeringsguiden till konventionen skulle en begränsning av talerätten till endast enskilda som innehar en rättighet till fast egendom inte vara förenlig med konventionen.¹³ Det kan även ifrågasättas om en sådan avgränsning i alla situationer skulle vara förenlig med Europakonventionen.

Det finns inte några närmare siffror på hur överklagandena fördelar sig mellan olika klagandegrupper. Däremot finns det studier som visar att majoriteten av de som överklagar detaljplaner är fastighetsägare.¹⁴ Den bild som vi har fått under utredningen bekräftar dessa uppgifter och talar även för att detsamma gäller för lov och förhandsbesked. Det finns alltså inget som tyder på att boende som inte är fastighetsägare skulle missbruka möjligheten

¹³ Aarhus Convention Implementation Guide, s. 204. Kommentaren rör tillgången till rättslig prövning enligt artikel 9.2 Århuskonventionen. Det är således inte klart om detsamma gäller enligt artikel 9.3.

¹⁴ I Henecke och Olander, Missnöjda medborgares säkerhetsventil, har en studie över överklagade detaljplaner i Malmö och Lund under 1996–2000 utförts. Enligt studien utgjordes drygt 70 procent av de klagande av fastighetsägare (s. 44). I examensarbetet Överklagande av detaljplaner av Asplin och Henriksson utfördes en studie över överklagade detaljplaner i Botkyrka, Huddinge, Vaxholm och Lidingö kommun under 2006–2009. Enligt studien var 89 procent av de klagande boende i småhus (s. 17).

att överklaga. Sammantaget anser vi inte att det finns skäl att begränsa talerätten till enbart traditionella sakägare.

En annan åsikt som framförts till utredningen är att vi borde se över hyresgästorganisationers talerätt. Rätten för hyresgästorganisationer att delta i planprocessen motiverades med att det skulle garantera de boendes möjlighet till en god information. Därigenom betonades också betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende (prop. 1985/86:1 s. 80). I de fall en underrättelse om ansökan om lov eller förhandsbesked ska göras till grannar m.fl. enligt 9 kap. 25 § PBL ska även hyresgästorganisation som har avtal om förhandlingsordning för berörd fastighet underrättas om ansökan. Genom detta har hyresgästorganisationer i vart fall rätt att överklaga lov eller förhandsbesked som meddelats efter underrättelse enligt 9 kap. 25 § PBL. Eftersom hyresgäster har möjlighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked kan det ifrågasättas varför hyresgästorganisationer, som anses representera hyresgästerna, ska ha samma möjlighet. Hyresgästorganisationer anses dock representera kollektivet hyresgäster och får därmed även anses föra talan för framtida boende.¹⁵ Det finns inget som tyder på att hyresgästorganisationer överklagar beslut om lov och förhandsbesked i någon större omfattning. Vi anser mot denna bakgrund att det inte heller finns skäl att begränsa hyresgästorganisationers talerätt.

Alternativ 2 – Enskilda har endast talerätt om prövningen rör hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter

Ett förslag på förändring av talerätten som framförts till utredningen är att enskilda endast skulle ha rätt att överklaga i den utsträckning som följer av Europakonventionen. Det vill säga att enskilda bara skulle ha rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked som innefattar en prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter. Det finns en rad problem med en sådan ordning.

Det är inte tydligt var gränsen går för att ett PBL-beslut ska anses beröra den enskildes civila rättigheter. Att knyta talerätten till rätten till domstolsprövning i Europakonventionen skulle således skapa ökad osäkerhet om vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och

¹⁵ Att hyresgästorganisationer anses ha denna roll framgår bl.a. av Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 19 juni 2013 i mål nr P 11296-12, den s.k. Plankandomen, s. 27.

förhandsbesked. Som framgår av avsnitt 3.1.6 är det oklart i vilken utsträckning en granne med stöd av artikel 6.1 Europakonventionen har rätt till domstolsprövning av ett beslut om lov eller förhandsbesked. Talerätt enbart grundad på Europakonventionen skulle troligtvis innebära en inskränkning av grannars talerätt, inte minst för de boende som inte är fastighetsägare. Det är inte heller oproblemiskt att Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen skulle bli en form av prejudikatsdomstolar vid uttolkandet av begreppet civila rättigheter enligt Europakonventionen. Utöver Europakonventionen har Sverige även andra internationella åtaganden avseende rätten till domstolsprövning. Att helt begränsa talerätten till vad som följer av Europakonventionen skulle riskera att stå i strid med åtagandena enligt Århuskonventionen.

Vår bedömning är således att en begränsning av talerätten till att endast uppfylla Europakonventionens krav skulle skapa stor osäkerhet kring var gränsen för talerätten går. Bestämmelserna om vilka som har rätt att överklaga skulle gå från ett begrepp som genom praxis fått en ganska tydlig avgränsning till ett begrepp som inte är lika tydligt avgränsat. En sådan ordning skulle troligtvis inte heller skapa ökad effektivitet utan otydligheten om vilka som skulle ha rätt att överklaga skulle troligen leda till ett ökat antal processer om talerätt, vilka i sin tur på grund av återförvisningar skulle riskera att förlänga tiden för prövningen.

Alternativ 3 – Endast rågrannar får överklaga

En möjlig avgränsning av talerätten är att låta endast s.k. rågrannar överklaga. Det skulle innebära att endast fastighetsägare, innehavare av särskild rätt till och boende i fastighet som direkt gränsar till den fastighet lovet avser skulle ha rätt att överklaga ett lovbeslut. I majoriteten av ärenden är det endast dessa grupper som har talerätt, även med dagens ordning. En ändring av talerätten till att endast denna grupp skulle få överklaga skulle skapa förutsebarhet och en tydligt avgränsad sakägarkrets. Det skulle på förhand vara tydligt vilka som skulle ha rätt att överklaga ett beslut.

En sådan avgränsning är dock, enligt vår mening, av ett flertal skäl inte lämplig. Den åtgärd som lovet eller förhandsbeskedet avser kan riskera att utsätta andra personer än rågrannar för betydande olägenheter varför dessa borde ha en rätt att få beslutet prövat. Det gäller inte minst vid fråga om bygglov till vindkraftverk

och annan miljöstörande verksamhet som inte tillståndsprövas enligt miljöbalken.

PBL-utredningen diskuterade i sitt betänkande till ÄPBL möjligheten att anlägga ett helt geografiskt betraktelsesätt och låta fastighetens belägenhet i förhållande till planområdet vara avgörande för möjligheten att överklaga. Denna lösning förkastades dock eftersom den skulle leda till att besvärsrätten skulle bli helt beroende av hur planområdets gränser skulle dras (SOU 1979:66 del 2 s. 534). Även om det vid beslut om lov eller förhandsbesked inte finns samma möjlighet att genom själva beslutet avgränsa vem som har rätt att överklaga kan fastighetsindelningens betydelse för talerätten få orimliga konsekvenser. Det skulle kunna medföra att en person som bor 100 meter från ett vindkraftverk och utsätts för störningar från verket inte skulle ha talerätt på grund av att fastigheten inte direkt gränsar till lovområdet samtidigt som en annan person boende 2 kilometer från vindkraftverket skulle ha talerätt eftersom den fastighet som personen äger direkt gränsar till den fastighet lovet avser. Slutligen kan det ifrågasättas om en så strikt avgränsning av talerätten till endast rågrannar i alla situationer skulle vara förenlig med artikel 6.1 i Europakonventionen.

Alternativ 4 – Begränsad talerätt vid bygglov till bostäder

Plan- och bygglagstiftningen omfattar beslut för en rad olika bebyggelse typer och åtgärder. Vindkraftverk har t.ex. större omgivningspåverkan än bostadsbebyggelse. En möjlig förändring är att begränsa talerätten så att endast s.k. rågrannar har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked som avser bostadsbebyggelse eller anknyter till bostadsbebyggelse, t.ex. carport.

Fördelen med en sådan avgränsning är att det skulle bli tydligt vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked avseende bostadsbebyggelse, vilket även skulle underlätta för byggnadsnämnden att veta vilka som ska underrättas om beslutet. Det framstår även som tilltalande att ha olika omfattning på talerätten beroende på vilken omgivningspåverkan åtgärden typiskt sett har.

Fråga är dock om man kan anse att all bostadsbebyggelse har en så begränsad omgivningspåverkan att bebyggelsen endast skulle kunna medföra betydande olägenheter för rågrannar. Uppförandet eller tillbyggnaden av ett bostadshus kan t.ex. hindra ljusinsläpp.

Det kan även kraftigt försämra utsikten från ett närliggande hus. Detta är omständigheter som i praxis ansetts utgöra betydande olägenheter för närboende.¹⁶ När det gäller ljusinsläpp bör de hus som påverkas av minskat ljusinsläpp ligga så pass nära att det i regel endast är rågrannar som påverkas. Utsikt kan dock försämrans även för boende på ett längre avstånd och med en annan fastighet emellan. En annan nackdel med förslaget är att det skulle skapa gränsdragningsproblem, t.ex. om ett bostadshus med affärslokal på bottenvåningen skulle omfattas eller inte. Vår bedömning är även att en begränsning av talerätten så att endast s.k. rågrannar skulle ha rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked som rör bostadsbebyggelse skulle vara för snäv för att i samtliga fall vara förenlig med artikel 6.1 i Europakonventionen. Vi anser sammantaget att fördelarna inte överväger nackdelarna med att genomföra en begränsning av talerätten till enbart rågrannar vid bostadsbebyggelse.

Alternativ 5 – Boende får inte överklaga bygglov som rör fastigheten de bor i

En mindre förändring av talerätten som skulle innebära en viss minskning av antalet ärenden är att begränsa hyresgästers och bostadsrättshavares rätt att överklaga bygglovsbeslut som rör fastigheten de bor i. För att en till- eller ombyggnad ska kunna göras i ett bostadsrättshus måste bostadsrättsföreningen ha godkänt projektet. Det kan ifrågasättas varför en av de boende ska ha rätt att stoppa ett föreningsstämmobeslut, t.ex. om att balkonger ska byggas i föreningens fastighet, genom att överklaga bygglovsbeslutet. Såväl bestämmelserna i bostadsrättslagen (1991:614) som jordabalken ger bostadsrättshavare och hyresgäster rätt till inflytande vid åtgärder som medför en inte oväsentlig ändring i den enskildes lägenhet. Det kan därför ifrågasättas om enskilda i dessa fall ska ha rätt att överklaga ett beslut om bygglov som rör fastigheten.

¹⁶ Se t.ex. MÖD 2012:16 där Mark- och miljööverdomstolen upphävde ett bygglov för garage och uterum eftersom betydande olägenheter ansågs föreligga på grund av att byggnationen väsentligen skulle hindra dagsljusinsläpp i grannbostaden. Mark- och miljööverdomstolen fastställde i målet P 10223–12 den 4 juni 2013 mark- och miljödomstolens beslut att upphäva ett bygglov för en gäst- och bastubyggnad, eftersom väsentlig olägenhet uppkommit bl.a. på grund av byggnadens begränsning av grannarnas havsutsikt.

Vad som talar emot att införa en bestämmelse om att boende inte ska ha rätt att överklaga beslut om bygglov som rör huset de bor i är att det starkt kan ifrågasättas om det skydd den enskilde får från att utsättas för betydande olägenheter i 2 kap. 9 § PBL tillgodoses genom att den enskilde har rätt till medbestämmande. De prövningar som görs enligt bostadsrättslagstiftningen och jordabalken är inte desamma som görs enligt PBL och bestämmelserna har olika syften. Prövningen enligt PBL möjliggör en proportionalitetsprövning för den som t.ex. bor på bottenvåningen och vars röst kanske inte väger så tungt när ett beslut fattas om att balkonger ska byggas. Det går inte heller att utesluta att en bestämmelse som hindrar boende från att överklaga bygglovsbeslut som direkt rör det hus de bor i inte i någon situation skulle kunna vara oförenlig med artikel 6.1 i Europakonventionen.

Alternativ 6 – Enskilda får inte åberopa allmänna intressen

En fråga som inte direkt har med möjligheten att överklaga att göra men som har samband med denna fråga är möjligheten för enskilda att vid överklagande åberopa allmänna intressen. Vid prövningen enligt 2 kap. PBL ska allmänna intressen vägas mot enskilda intressen och enskilda motstående intressen vägas mot varandra. En synpunkt som framkommit är att enskilda vid överklagande endast ska få åberopa enskilda intressen och alltså inte allmänna intressen. I dag kan en enskild, när den väl konstaterats ha ett enskilt intresse som berörs på ett sådant sätt att talerätt föreligger, även åberopa allmänna intressen till stöd för att ett beslut om lov eller förhandsbesked ska upphävas.

Det finns ingen allmän rätt att överklaga och den som endast åberopar allmänna intressen har inte rätt att få sitt överklagande prövat (se t.ex. RÅ 1982 2:21 och RÅ 1984 2:88). Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas varför den som bedömts ha rätt att överklaga även ska ha rätt att få en prövning av allmänna intressen. Grundtanken i PBL är att avvägningen mellan allmänna intressen är en kommunal angelägenhet, med undantag för de områden länsstyrelsen ska bevaka vid tillsynen över kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 11 kap. 10 § PBL. Vad som talar för att inte låta enskilda åberopa allmänna intressen utöver vad som ovan angetts är att prövningen skulle renodlas och bli mer förutsebar.

Plan- och byggtredningen föreslog i sitt delbetänkande att besvärspövningen skulle begränsas så att det för besvärsmyndigheten skulle föreligga hinder att beakta mot beslutet återopade allmänna intressen. Förslaget genomfördes dock inte. Utredaren uttalade att om avsikten varit att besvärspövningen skulle omfatta även avvägningen mellan allmänna intressen måste skälet härtill vara att det ansetts finnas ett behov av kontroll av hur kommunen gör avvägningarna. Utredaren ansåg att i den mån det fanns behov av kontroll av om kommunens avvägningar ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen bör kontrollen utövas på ett öppet sätt antingen i den ordningen som gäller enligt nuvarande 11 kap. PBL eller genom att statliga myndigheter ges besvärsrätt. (SOU 1994:134 s. 102 ff.).

I fråga om detaljplaner har Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1994 ref. 39 uttalat att det inte finns något hinder av processuell art mot att överprövande myndighet på talan av en enskild också beaktar de allmänna intressen som enligt dennes påstående står emot planen. Däremot kan prövningen på grund av PBL:s regelsystem bli begränsad och stannar i många fall vid om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Detta har utvecklats av Mark- och miljööverdomstolen i den s.k. Plankandomen (P 11296-12) som prövades enligt ÄPBL. I domen uttalades att i samband med ett överklagande som berör sådana allmänna intressen som bevakas enligt 12 kap. ÄPBL (11 kap. nuvarande PBL) kan i regel bara prövas om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart, vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen medför att planen för berörda inte blir acceptabel. Domen har överklagats till Högsta domstolen.

Huvudregeln när det gäller överklagade förvaltningsbeslut är att den som är taleberättigad ska kunna grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet rör (se t.ex. RÅ 1993 ref. 97). Det kan ifrågasättas varför denna ordning skulle frångås för beslut om lov och förhandsbesked.

I den mån de överklagade PBL-besluten kan anses utgöra ett beslut i strid med den nationella miljölagstiftningen aktualiseras också Århuskonventionen. I trettonde stycket i ingressen till konventionen uttalas att parterna till konventionen erkänner den viktiga roll som enskilda medborgare, icke-statliga organisationer och den privata sektorn kan spela på miljöområdet. Av artikel 9.3 i

konventionen torde följa att i vart fall någon genom överklagande ska kunna göra överträdelser av allmänna intressen gällande i förhållande till beslut som påstås strida mot den nationella miljölagstiftningen.¹⁷ Miljöorganisationers talerätt omfattar inte beslut om lov eller förhandsbesked.

Möjligheten till tillsyn över beslut om lov och förhandsbesked är begränsad. Länsstyrelsen eller regeringen får, om det finns särskilda skäl, besluta att länsstyrelsen ska göra en överprövning av beslut om lov eller förhandsbesked för ett visst geografiskt område (11 kap. 12 § PBL). Länsstyrelsen saknar möjlighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Statliga myndigheter kan bara överklaga beslut om det gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till fastighet (13 kap. 10 § PBL). Som huvudregel kan således inte andra än enskilda få till stånd en prövning av en kommunal nämnds beslut om ett lovs eller förhandsbeskeds förenlighet med allmänna intressen. För det fall enskilda inte skulle få åberopa allmänna intressen bör detta därför balanseras med en utökad möjlighet till tillsyn.

Ett problem med att begränsa enskildas talan till att endast avse enskilda intressen är att det i många fall kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan allmänna och enskilda intressen. Det gäller inte minst när frågor om överskridande av bullervärden eller miljö kvalitetsnormer aktualiseras. Om enskilda inte får åberopa allmänna intressen finns en risk att inte obetydliga resurser hos överklagandeinstanserna skulle komma att läggas på att analysera de grunder som anförs för att kunna avvisa de grunder som den enskilde inte får åberopa. En sådan ordning riskerar därför att komplicera prövningen av överklagade PBL-beslut i stället för att effektivisera den. Sammantaget anser vi inte att fördelarna med att begränsas enskildas möjlighet att åberopa allmänna intressen överväger nackdelarna.

Alternativ 7 – Lovbeslut får bara överklagas av de som yttrat sig under handläggningen i kommunen

Ett beslut om 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

¹⁷ Jämför t.ex. vad som anges i Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2006/18, Danmark.

synpunkter som inte 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. En liknande bestämmelse skulle kunna införas även när det gäller möjligheten att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked. En sådan ordning skulle ha fördelen att tyngdpunkten tydligare skulle ligga vid prövningen i första instans. Det skulle medföra att invändningar mot att ansökningar om lov och förhandsbesked skulle komma fram redan vid kommunens prövning. Ett aktivitetskrav för att få överklaga beslut om lov eller förhandsbesked skulle även kunna kombineras med en bestämmelse om att endast sådana grunder som framförts i skriftligt yttrande till kommunen innan beslut om lov eller förhandsbesked meddelats får åberopas som grunder för överklagandet, med undantag för invändningar om fel i handläggningen.

I många fall meddelas dock beslut om lov eller förhandsbesked utan att grannar får möjlighet att yttra sig. Underrättelse i ärenden om lov eller förhandsbesked ska endast ske om lovansökan avser en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller som ska utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser och inte innebär att ett en- eller tvåfamiljshus kompletteras med en komplementbyggnad eller liten tillbyggnad (9 kap. 25 § PBL). I dessa fall ska sakägare, kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs samt hyresgästorganisationer inom vars verksamhetsområde den berörda fastigheten är belägen få en möjlighet att yttra sig över ansökan. Vi har inte tillgång till uppgifter om i hur stor andel av lovärendena som kommunen inte skickar underrättelse till grannar m.fl. En stor del av bebyggelseutvecklingen sker dock inom detaljplanelagda områden vilket gör att ett stort antal beslut troligtvis fattas utan sådana underrättelser. Enligt olika uppskattningar fattas sammanlagt mellan 100 000 och 120 000 bygglovsbeslut per år.

Att någon underrättelse inte sker i ett stort antal lovärenden talar starkt mot att införa en bestämmelse liknande 13 kap. 11 § PBL för lovärenden. Som tidigare konstaterats ligger andelen överklagade beslut om lov och förhandsbesked på cirka 2,5–3,5 procent av antalet meddelade beslut. Att införa en underrättelseskyldighet för att renodla överklagandesystemet och avgränsa vem som har rätt att överklaga sådana beslut framstår inte som rimligt. Det skulle innebära att en stor administrativ börda skulle läggas på

kommunerna som inte kan anses stå i relation till vad man skulle vinna med ett sådant system.

En möjlighet är dock att införa en bestämmelse liknande 13 kap. 11 § PBL för de ärenden om lov och förhandsbesked där grannar enligt 9 kap. 25 § PBL fått tillfälle att yttra sig över ansökan. I de fall där ansökan avser en åtgärd utanför detaljplanelagt område finns kopplingar till den prövning som görs genom en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det talar för att behandla dessa beslut på samma sätt och det är därför en tänkbar ordning att införa ett aktivitetskrav i dessa fall.

Om ett aktivitetskrav skulle införas som en förutsättning för att få överklaga beslut om lov eller förhandsbesked skulle det medföra ökad administration för byggnadsnämnden. Det skulle leda till att högre krav ställdes på byggnadsnämnderna att fullgöra sin underrettelseskyldighet. Eventuella brister i detta avseende skulle inte kunna läkas vid prövningen efter överklagande. Bestämmelsen om vilka som ska underrättas i 9 kap. 25 § PBL skulle också behöva ändras. I dag ska underrättelse göras till kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. För att enskilda inte ska fråntas möjligheten att överklaga skulle bestämmelsen behöva ändras så att samtliga berörda fick del av beslutet, vilket skulle medföra att ökade resurser kommer att få läggas på att utreda vilka som är berörda under handläggningen av ett lovbeslut. Det skulle också medföra att kungörelsedelgivning troligtvis skulle behöva användas i fler ärenden. Däremot skulle det bli enklare för kommunen att delge själva besluten, eftersom det bara skulle behöva göras till de som yttrat sig.

Ett krav på att yttra sig för att få överklaga skulle troligtvis leda till att antalet yttranden till kommunen ökar genom att grannar, för att inte förlora möjligheten att överklaga, yttrar sig för säkerhets skull. Det skulle på ett sätt vara positivt eftersom det ger ett bättre beslutsunderlag för kommunen. Samtidigt medför det ökad administration för kommunen och kan också leda till att handläggningstiderna för bygglov förlängs i de fall grannarnas synpunkter ger anledning till skriftväxling. En följd av att ha olika bestämmelser om talerätt för samma slags beslut är att de riskerar att bli svåra att överblicka. Exempelvis kan det för den enskilde vara svårt att förstå varför det skulle vara skillnader i möjligheten att överklaga beroende på om grannen har ansökt om bygglov för en villa inom eller utom detaljplanelagt område.

Vi anser därför sammantaget att inte heller fördelarna med att införa ett aktivitetskrav i de fall grannar ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked överväger nackdelarna med en sådan ordning. Det kan även nämnas att det ifrågasatts om aktivitetskravet i 13 kap. 11 § PBL är förenligt med EU-rätten och Århuskonventionen.¹⁸

Alternativ 8 – Avvisningsbeslut får endast överklagas en instans

Ett annat förslag som framförts till utredningen, vilket skulle kunna bidra till snabbare processer, är att möjligheten att överklaga avvisningsbeslut på grund av bristande saklegitimation skulle kunna begränsas på samma sätt som enligt t.ex. förvaltningslagen gäller vid avvisning på grund av att ett överklagande kommit in för sent. Det vill säga att ett beslut om avvisning på grund av att den klagande inte har talerätt endast skulle få överklagas en instans. En sådan ordning skulle råda bot på den situationen som kan uppstå i dag att det tar nästan lika lång tid att få ett beslut om lov att vinna laga kraft när den klagande inte bedöms ha talerätt som när en sakprövning av det överklagade beslutet görs.

Att begränsa möjligheten att överklaga avvisningsbeslut vidare till högsta instans har dock en tydlig nackdel. Principerna kring talerätt har huvudsakligen utvecklats i praxis. För att bestämmelserna om talerätt ska tillämpas lika krävs därför prejudikatavgöranden angående vem som har rätt att överklaga. Skulle avvisningsbesluten inte kunna överklagas mer än en instans skulle praxis avseende vem som har rätt att överklaga ett beslut i stort sett inte kunna utvecklas. En sådan ordning skulle således riskera att leda till ökad osäkerhet kring vem som får överklaga ett beslut enligt PBL. Detta gäller inte minst vid förändringar av bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga. Dessutom kan frågan om vem som har rätt att överklaga i många fall vara svår att avgöra, till skillnad från frågan om ett överklagande kommit in i tid, vilket även talar för att fler instanser ska kunna pröva talerättsfrågan. Slutligen skulle en begränsning i rätten att överklaga avvisnings-

¹⁸ Se Darpö, Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 of the Member States of the European Union, National report from Sweden, s. 20. I rapporten ifrågasatts om kravet på aktivitet i första instans för att ha rätt att överklaga är förenligt med EU-domstolens uttalande i C 263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening.

beslut på grund av bristande talerätt endast medföra att mark- och miljödomstolens avgörande inte fick överklagas vidare till Mark- och miljööverdomstolen, vars avgörande som huvudregel inte kan överklagas vidare. Den genomsnittliga genomströmningstiden för mål i Mark- och miljööverdomstolen där prövningstillstånd inte meddelats var för lov och förhandsbesked cirka 1,3 månader första halvåret 2013, se bilaga 3. Den tidsvinst som skulle uppnås med att begränsa rätten att överklaga sådana beslut framstår därför som begränsad i förhållande till dess negativa effekter.

Alternativ 9 – Bygglov inom detaljplanelagt område får inte överklagas av grannar

En av anledningarna till att överklagandeprocesserna upplevs ta lång tid är att det vid ny bebyggelse som föregås av detaljplanläggning finns möjlighet att överklaga först beslutet om detaljplan och sedan bygglovet. Det kan därför ifrågasättas om den enskilde verkligen ska ha möjlighet att överklaga både planläggningen och bygglovet. I t.ex. Storbritannien har man en ordning där enskilda inte kan överklaga byggtillstånd (Kalbro, Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen s. 52 f.). Det verkar dock finnas vissa begränsade möjligheter att begära prövning av beslutets laglighet t.ex. om beslutet inte är formellt riktigt.

Nackdelen med en ordning där bygglovsbeslut inte får överklagas är att allt inte är slutligt avgjort genom en detaljplan. Genom detaljplanen bestäms i stora drag markanvändningen inom ett område. Genom bygglovet bestäms sedan i detalj hur bebyggelsen ska utformas samt, beroende på hur planen är utformad, var på fastigheten bebyggelsen ska placeras. Enskilda har inte rätt att överklaga ett bygglovsbeslut i den del det är avgjort genom detaljplan och detaljplanen är bindande för bygglovsprövningen. Det som således kan prövas vid ett överklagande av bygglov är andra frågor än de som har behandlats i planen. Vid prövningen görs även en bedömning i förhållande till om bebyggelsen skulle medföra betydande olägenheter för grannar. Det är en mer begränsad prövning som görs vid bygglov inom detaljplan än utanför detaljplanelagt område och bygglovet prövas framför allt i förhållande till planen. Det är dock inte sällan den enskilde åberopar att bygglovet avviker från detaljplanen. Att en granne ska få möjlighet att få ett beslut som påstås strida mot en detaljplan prövat efter överklagande framstår som rimligt. Liknande

argument kan även anföras avseende den enskildes möjlighet att överklaga ett beslut om bygglov för åtgärd för vilken förhandsbesked lämnats.

En annan omständighet som starkt talar emot att inte låta enskilda överklaga beslut om bygglov inom detaljplan är att detaljplaner i många fall antagits flera decennier tidigare. Det är inte ovanligt med detaljplaner från första halvan av 1900-talet. I sådana fall aktualiseras inte sällan frågor om hur planen ska tolkas. Det kan också ifrågasättas om den enskilde kan anses ha fått möjlighet att klaga på detaljplanen. Det framstår även som mycket tveksamt om en villkorlös begränsning av talerätten för bygglov inom detaljplan skulle vara förenlig med Europakonventionen.

Vi anser således inte att det framstår som lämpligt att ta bort grannars möjlighet att överklaga ett beslut om bygglov inom detaljplan. Enligt vår mening är bestämmelsen i 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL, att beslut inte får överklagas i den del frågan redan är avgjord genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked, en lämplig begränsning av talerätten i dessa fall.

Alternativ 10 – Begränsning av vilka beslut grannar får överklaga

En synpunkt som anförts är att vi borde dra en gräns för vilka beslut grannar får överklaga. Vid denna diskussion avses inte att beslutet som sådant inte ska kunna överklagas, eftersom de flesta skriver under på att den som ansökt om lov för en åtgärd på sin fastighet ska ha möjlighet att överklaga ett beslut där lovet inte beviljas eller där det bara delvis beviljas. Frågan är dock om man bör dra en gräns för vilka beslut grannar kan överklaga. Enligt vår mening är det vanskligt att i PBL dra en sådan gräns, eftersom det på förhand är svårt att uppskatta effekterna av en sådan begränsning. För att exemplifiera så torde i regel ett plank inte medföra störningar på omgivningen som kommer i närheten av betydande olägenheter. Men om planket är högt och sätts upp väldigt nära en grannes bostadshus kan betydande olägenheter uppstå. I dessa fall anser vi i likhet med vad som anges i inledningen av avsnittet med överväganden att det är rimligt att grannen ska ha rätt att överklaga beslutet om bygglov till planket.

En mer allmän gräns för i vilka fall grannar får överklaga finns redan genom förvaltningslagens regler. Om den som klagat inte är berörd av beslutet har han eller hon inte rätt att överklaga beslutet

enligt 22 § förvaltningslagen. Vi anser därför att frågan om vilka beslut som kan överklagas av grannar bör lösas i det enskilda fallet utifrån vad som anges i 22 § förvaltningslagen, dvs. att beslutet ska angå den klagande.

Den nuvarande regleringen bör inte ändras

Inga förändringar av nuvarande reglering

Genom nuvarande PBL infördes en hänvisning till 22 § förvaltningslagens som reglerar vem som har rätt att överklaga förvaltningsbeslut. Ett beslut får enligt bestämmelsen överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot. Denna bestämmelse ger inte närmare ledning för vem som i det enskilda fallet har rätt att överklaga ett beslut. Genom praxis har det dock närmare definierats vilka som har rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked. I avsnitt 3.1.5 finns en genomgång av praxis angående enskildas möjlighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Enligt vår mening kan denna praxis sammanfattas på så sätt att de som har rätt att överklaga beslut om bygglov, marklov och förhandsbesked är följande.

- Den som har ansökt om lovet eller förhandsbeskedet samt den som äger, innehar särskild rätt till eller bor på den fastighet som avses med lovansökan.
- Den som äger, innehar särskild rätt till eller bor på fastighet som gränsar till lovområdet.
- Den som med hänsyn till arten av den sökta åtgärden kan antas bli särskilt påverkad/berörd av beslutet.
- Hyresgästorganisation som avses i 5 kap. 11 § PBL.

Vi anser att dessa principer ger en god vägledning för vilka som har rätt att överklaga beslut om bygglov, marklov eller förhandsbesked. Eftersom ett beslut om lov eller förhandsbesked kan ges till en rad olika åtgärder med varierande omgivningspåverkan får bedömningen av vem som har rätt att överklaga göras från fall till fall. Därmed kan gränsdragningsproblem uppstå. Detta kan i sin tur skapa osäkerhet kring vilka den kommunala nämnden ska underätta om ett beslut om lov vilket i sin tur kan försvåra möjligheten för att få ett beslut att vinna laga kraft. I vilken mån gränsdrag-

ningsproblem uppkommer varierar från beslut till beslut. I de flesta fall är det endast de närmaste grannarna, rågrannarna, som har rätt att överklaga. Beroende på typen av verksamhet, omgivning etc. kan även andra närboende komma att beröras av beslutet. Det är i dessa fall en närmare avvägning får göras från fall till fall om den enskilde kan anses vara särskilt berörd eller påverkad av beslutet på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga. Även om detta i det enskilda fallet kan skapa gränsdragningsproblem är det svårt att komma längre eftersom mer preciserade principer skapar nya gränsdragningsproblem och riskerar att utestänga den som är berörd från rätten att överklaga. Vi anser inte heller att det finns skäl att begränsa möjligheten att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked utan vi anser att kravet på att beslutet ska angå den enskilde för att han eller hon ska få överklaga är en lämplig avgränsning av talerätten. Av kravet följer att den enskilde ska riskera att utsättas för en störning eller olägenhet om beslutet genomförs för att ha rätt att överklaga. I inledningen av övervägandeavsnittet har vi gjort bedömningen att grannar bör ha möjlighet att genom att överklaga göra det "skydd" från att utsättas för betydande olägenheter som finns i 2 kap. 9 § PBL gällande. Vi anser dock inte att det är lämpligt att utforma en bestämmelse som reglerar talerätten utifrån begreppet betydande olägenheter. Skälet till detta är att kravet på störningsnivå för att talerätt ska anses föreligga bör vara lägre ställd än den nivå som medför att den enskilde har framgång med sitt överklagande. I annat fall skulle den materiella prövningen sammanfalla med prövningen av om talerätt föreligger vilket inte skulle leda till en effektivare prövningsordning. Sammanfattningsvis anser vi att dagens avgränsning av möjligheten för enskilda att överklaga beslut om lov och förhandsbesked i stort sett är lämplig. Vi har dock vissa invändningar mot principen om rågrannars talerätt, se nedan.

Överväganden om kodifiering av praxis

Som vi konstaterat ovan anser vi i princip att den avgränsning av talerätten som finns i dag genom praxis är lämplig. Eftersom 22 § förvaltningslagen är allmänt hållen och man därför måste känna till praxis för att veta vilka som har rätt att överklaga ett beslut om lov eller förhandsbesked har vi övervägt att i lag kodifiera praxis. Tanken har varit att det därigenom skulle bli tydligare vem som är

berörda av ett beslut på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga det. Genom att i lag lägga fast de principer som utvecklats i praxis skulle principerna närmare kunna uttolkas av prejudikatsinstanserna. Med utvecklade förarbetsuttalanden skulle det också kunna bli tydligare för byggnadsnämnderna vilka som ska underrättas om beslut om lov eller förhandsbesked.

Vår uppfattning är dock att det finns en rad nackdelar med att kodifiera praxis. Först och främst skapar nya talerätsbestämmelser ökad osäkerhet, i vart fall under en övergångsperiod. Eftersom ordningen med att domstolsprövningen görs i mark- och miljödomstol och inte i förvaltningsdomstol är relativt ny återstår dessutom att se om Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen kommer göra någon annan tolkning av talerätten än den Högsta förvaltningsdomstolen gjort. Mark- och miljööverdomstolen har t.ex. i MÖD 2012:45 uttalat att grannar som inte är rågrannar för att överklaga ska vara särskilt påverkade. Det är inte helt tydligt om det innebär en ändring jämfört med Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i bl.a. RÅ 1992 ref. 81 om att dessa ska vara särskilt berörda för att ha talerätt. Det gör att praxis inte heller kan sägas vara helt entydig.

Att förändra talerätsbegreppet skulle skapa osäkerhet och under en övergångsperiod riskera att leda till längre handläggningstider i domstol eftersom det finns en risk att överinstanserna i en ökad utsträckning gör en annan bedömning av talerätten än första överklagandeinstans och att antalet återförvisningar därför kan komma att öka. Det finns också en risk för att ett alltför detaljerat talerätsbegrepp kan leda till oförutsedda begränsningar. Det kan vara svårt att förutse alla tänkbara situationer, vilket kan leda till att enskilda som enligt förvaltningsrättsliga principer och det allmänna rättsmedvetandet borde vara taleberättigad ändå utestängs från rätten att överklaga.

Eftersom förvaltningslagens bestämmelse skulle frångås skulle man inte heller på samma sätt kunna hämta ledning från hur talerätten utvecklas inom andra förvaltningsrättsliga områden. Det gäller inte minst i förhållande till talerätten för beslut enligt miljöbalken och motsatsvis skulle man vid tolkningen av vem som har rätt att överklaga miljöbeslut inte kunna hämta ledning ifrån PBL-praxis. Talerätten enligt de olika lagarna skulle därmed kunna utvecklas åt olika håll. Sammantaget anser vi att fördelarna med att i lag kodifiera praxis inte överväger nackdelarna.

Rågrannars rätt att överklaga

Genom praxis har den som är s.k. rågranne, dvs. den som äger, innehar särskild rätt till eller bor på en fastighet som gränsar till lovområdet, rätt att överklaga ett beslut om lov eller förhandsbesked oavsett hur långt ifrån den lovpliktiga åtgärden bostads- huset på fastigheten är beläget (se t.ex. RÅ 2005 ref. 36). Principen om att rågrannar alltid har rätt att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked medför att det är enkelt att identifiera vilka som har rätt att överklaga ett beslut i de flesta fallen. Det sker således en mer schematisk prövning av talerätten i dessa fall (Wennergren och von Essen s. 367). Samtidigt kan en principfast tillämpning av begreppet rågranne i enskilda fall leda till orättvisa och orimliga konsekvenser. Vid en alltför långtgående tillämpning av principen får enskilda en möjlighet att överklaga beslut utan att vara berörda. Denna ordning framstår som ännu mindre tilltalande i de fall där det finns andra klagande som bor närmare den sökta åtgärden utan att vara rågrannar och som inte anses vara tillräckligt berörda för att ha talerätt. Vidare finns inte i miljörätten principen om att rågrannar har rätt att överklaga. Det finns därför skäl att ifrågasätta en alltför långtgående tillämpning av principen om rågrannars rätt att överklaga. Eftersom det sker en mer schematisk prövning av talerätten för rågrannar har principen dock en viktig funktion när det gäller effektiviteten samtidigt som den skapar förutsebarhet och begränsar de resurser de instanser som prövar överklaganden behöver lägga på att avgöra talerätsfrågor.

Principen om rågrannars talerätt är en princip som vuxit fram i praxis som ett stöd vid tolkningen av 22 § förvaltningslagen. Alltjämt gäller enligt 22 § förvaltningslagen att den enskilde för att ha rätt att överklaga ska vara berörd av beslutet. Enligt vår mening är det därför lämpligare att överlämna frågan om rågrannars talerätt till rättstillämpningen.

3.2.2 Byggnadsnämnders talerätt

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att särreglera byggnadsnämnders möjlighet att överklaga beslut där ett av nämnden beviljat lov eller förhandsbesked upphävs.

Under utredningsarbetet har frågan väckts om byggnadsnämnders rätt att överklaga beslut om att upphäva ett lov eller förhandsbesked som nämnden meddelat. Byggnadsnämnder har i dag rätt att överklaga domstolsavgöranden där ett meddelat lov eller förhandsbesked upphävs (MÖD 2012:22 och 2012:23). Innan tvåpartsprocessens infördes 1996 kunde en byggnadsnämnd inte överklaga ett sådant avgörande (se t.ex. RÅ 1989 not. 146). Det har till utredningen riktats kritik mot att byggnadsnämnder har rätt att överklaga beslut där en mark- och miljödomstol efter överklagande upphävt ett meddelat lov eller förhandsbesked.

Att en byggnadsnämnd kan överklaga ett beslut om att upphäva ett lov eller förhandsbesked på en fastighet som kommunen inte äger framstår enligt vår mening inte som självklart. Det kan ifrågasättas om det finns några allmänna intressen som nämnden kan företräda i dessa fall. Det finns en risk för att nämnden kan framstå som partisk genom att överklaga till en enskild parts fördel i strid mot annan enskild parts inställning.

Bestämmelsen om myndigheters partsställning och den rätt att överklaga som är en följd av detta har motiverats med att det vidgar utrymmet för prejudikatbildning (prop. 1995/96:22 s. 75). I en situation där nämnden beviljat ett lov eller förhandsbesked som sedan upphävs finns alltid en part som kan överklaga beslutet att upphäva lovet eller förhandsbeskedet. Det finns därför inte heller något prejudikatbildningsskäl till varför en kommunal nämnd ska ha talerätt.

I miljöärenden har den kommunala nämnden rätt att överklaga en domstols beslut att upphäva ett gynnande kommunalt beslut enligt miljöbalken (MÖD 2003:19) men nämnden har inte möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut om att ändra eller upphäva ett gynnande beslut enligt miljöbalken (MÖD 2009:23). Kommunala nämnder anses inte heller ha rätt att överklaga ett beslut att upphäva en meddelad strandskyddsdispens då beslutet inte ansetts ha gått de allmänna intressena emot (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 20 december 2013, mål nr M 6577-13 och MÖD 2008:33).

En nackdel med att förändra byggnadsnämndens rätt att överklaga lov och förhandsbesked är att kommunala nämnders möjlighet att överklaga skulle skilja sig åt mellan PBL-ärenden och miljöärenden. Det är inte ovanligt att miljönämnden och byggnadsnämnden är en gemensam nämnd och det förekommer även att miljö mål och PBL-mål handläggs gemensamt. Det finns därför en risk för att frågan om kommunala nämnders talerätt blir svår att

bedöma samt att den framstår som inkonsekvent. Det framstår därför inte som lämpligt att särreglera byggnadsnämnders talerätt. Dagens instansordning med Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen som prejudikatinstanser är relativt ny. Det är därför inte klart hur domstolarna ser på byggnadsnämnders talerätt. I januari 2014 fanns tre öppna mål i Mark- och miljööverdomstolen i vilka frågan om kommunala nämnders talerätt är aktuell. Mot denna bakgrund samt att en begränsning av byggnadsnämnders talerätt skulle ha marginella effekter på effektiviteten, anser vi inte att det finns skäl att föreslå en förändring i detta avseende.

3.3 13 kap. 2 § första stycket 8 plan- och bygglagen

3.3.1 Inledning

Enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL får kommunala beslut inte överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Bestämmelsen infördes genom ÄPBL som en reaktion på att flera remissinstanser påpekat att alltför många sakägare använder besvärsmöjligheterna endast i avsikt att genom fördröjning komma i ett bättre förhandlingsläge gentemot kommunen eller i liknande syften (prop. 1985/86:1 s. 367). Enligt våra direktiv förekommer det alltjämt att sakägare överklagar beslut som avser sådana frågor som redan tidigare har avgjorts genom överklagbara beslut. Vi har därför fått i uppdrag att analysera tillämpningen av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL samt – om det behövs – redovisa sådana förslag som innebär dels ett författningsmässigt förtydligande av bestämmelsen, dels att risken för s.k. okynnesöverklaganden elimineras.

13 kap. 2 § första stycket 8 PBL har alltså som syfte att minska antalet överklaganden som sker enbart i syfte att fördröja processen eller liknande. Vid införandet tänkte man sig ett system där byggnadsnämnden, om den anser att frågan redan är avgjord genom ett tidigare beslut som den enskilde har haft rätt att klaga på, i beslutet skulle kunna ange att det inte får överklagas. Det uttalades även i förarbetena att om kommunen använder en s.k. flexibel detaljplan i ett första skede och därefter fullföljer beslutsprocessen med beslut om lov eller en mer definitiv detaljplan, bör besvärsmöjligheterna kunna användas på så sätt att den flexibla planen kan överklagas av enskilda, om de inte

är nöjda med regleringen av de förhållanden som tas upp i planen. I det andra skedet bör sakägarna och andra berörda ha rätt att överklaga besluten om lov och den definitiva detaljplanen. Däremot bör de i detta skede inte med någon framgång kunna ifrågasätta de förhållanden, som är slutligen reglerade i den flexibla planen. Besvärprövningen är därmed inskränkt till de nya faktorer som behandlas i beslutet om lov eller i den kompletterande planen (prop. 1985/86:1 s. 367).

Det finns ett begränsat antal mål som rör tillämpningen av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i RÅ 1992 not. 278, som rörde bygglov för utbyggnad av ett hem för alkoholskadade, gett viss vägledning kring bestämmelsens tillämpning. Den aktuella byggnaden skulle uppföras inom ett område som enligt stadsplanen var avsett för allmänt ändamål. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att anläggningen ostridigt uppfyllde kravet på allmänt ändamål. För att beslutet skulle kunna överklagas krävdes därför att beslutet i något annat avseende än i fråga om förenlighet med planen stred mot PBL. I målet hade inte framställts några invändningar mot byggnadens placering och utformning och inte heller anförts någon annan omständighet som utgjorde hinder mot bygglov. Beslutet kunde därför inte överklagas.

3.3.2 Tillämpningen av bestämmelsen

Vi har i enkätundersökningen till länsstyrelserna ställt en fråga om tillämpningen av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL. Majoriteten av länsstyrelserna uppgav i svaren att de inte hade avvisat något överklagande med stöd av bestämmelsen under perioden 2011 till och med första halvåret 2013.¹⁹ De länsstyrelser som under perioden avvisat överklaganden med stöd av bestämmelsen utgjordes av länsstyrelserna i Hallands, Skåne, Stockholms, Värmlands, Västerbottens och Västra Götalands län. Samtliga hade tillämpat bestämmelsen i något enstaka fall med undantag för Länsstyrelsen i Västra Götalands län som under perioden avvisat överklaganden med stöd av bestämmelsen maximalt tio gånger. I dessa fall rörde det sig huvudsakligen om avvisning av överklaganden om bygglov efter att förhandsbesked meddelats.

¹⁹ 14 av 20 länsstyrelser hade inte tillämpat 13 kap. 2 § 8 PBL under perioden 2011 – första halvåret 2013. Länsstyrelsen i Jämtlands län besvarade inte frågan.

Flera av länsstyrelserna har uppgett att de klagande ofta anför grunder utöver det som avgjorts i tidigare beslut och att det därför finns grunder som kan prövas i sak. Länsstyrelsen i Västerbottens län har angett att överklaganden i regel grundar sig på negativ påverkan på enskilda intressen, t.ex. försämrade utsikt, skuggor och buller. Även om sådana frågor belysts i planen genom samråds- och granskningsförfarandet är planen i regel inte så detaljerad att den enskilde inte har möjlighet att klaga på faktorer som rör bebyggelsemiljön samt byggnaders placering och utformning.

Länsstyrelsen i Skåne län har uppgett att det enda ärende som avvisats med stöd av bestämmelsen återförvisades av mark- och miljödomstolen. Även Länsstyrelsen i Stockholms län har angett att risken för återförvisning är stor. Detta beror främst på att klaganden som inte åberopat 2 kap. 9 § PBL hos länsstyrelsen tenderar att ändra sin talan i de fall där länsstyrelsen avvisat ett överklagande med stöd av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL samt att domstolen brukar beakta denna taleändring och därför återförvisa ärendet till länsstyrelsen för prövning i denna del.

3.3.3 Överväganden

Bedömning: 13 kap. 2 § första stycket 8 plan- och bygglagen (2010:900) fyller en viktig funktion i att tydliggöra att en fråga som redan är avgjord genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte kan prövas på nytt. Vi har inte funnit några sätt att förtydliga bestämmelsen som skulle leda till en effektivare prövning av överklagade beslut om lov och förhandsbesked.

Det finns en rad omständigheter som försvårar tillämpningen av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL. För det första består all planläggning inte av ”moderna” planer utan även gamla detaljplaner lever kvar utan att ha ersatts av någon nyare planering. Det finns t.ex. planer jämförbara med detaljplaner som är från 1930-talet vilka alltjämt styr bebyggelseutvecklingen på platsen. Detta talar emot att ha en alltför extensiv tillämpning av 13 kap. 2 § 8 PBL.

Om en detaljplan inte är mycket detaljerad kvarstår i regel en rad frågor att hantera vid prövningar av ansökningar om lov eller förhandsbesked. Det kan t.ex. röra sig om placeringen av den

planerade byggnaden och byggnadens utformning. Om detta inte reglerats närmare i planen bör enskilda som berörs ha en möjlighet att överklaga beslutet i dessa delar, eftersom placeringen och den närmare utformningen av en byggnad kan medföra betydande olägenheter för de närboende genom t.ex. skymd sikt eller försämrade ljusförhållanden.

Även om en fråga har avhandlats i t.ex. en detaljplan kan fråga uppkomma om hur planen ska tolkas. En granne är inte förhindrad att överklaga ett lovbeslut för att få prövat om lovet är förenligt med detaljplanen eller förhandsbeskedet (RÅ 1991 ref. 94). 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL verkar dock ha fått en viss betydelse vid avgränsning av sakägarkretsen, även i de fall där den enskilde invänt mot ett bygglovs förenlighet med detaljplan. MÖD 2012:45 rörde en närboendes möjlighet att överklaga ett bygglov till flerfamiljshus som skulle försämra den klagandes utsikt över Kalmarsund. Länsstyrelsen upphävde beslutet eftersom beslutet ansåg avvika från gällande detaljplan och mark- och miljödomstolen delade denna bedömning. Mark- och miljööverdomstolen ansåg dock att den klagande inte hade talerätt och upphävde underinstansernas beslut. Mark- och miljööverdomstolen uttalade bl.a. att om den byggnation detaljplanen medgav skulle genomföras skulle det medföra vissa försämringar för en del av de boende på den ö där klaganden bodde. Detta var en konsekvens av den lagakraftvunna detaljplanen. En sådan försämring av havsutsikten kunde därför, enligt domstolen, inte ensam grunda talerätt.

Som framgår av enkätsvaren från länsstyrelserna används 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL som grund för avvisning i mycket begränsad omfattning. Det kan dock inte uteslutas att bestämmelsen har en avhållande effekt och därför begränsar antalet överklaganden i frågor som avgjorts genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked. I vilken mån bestämmelsen kan tillämpas har till stor del att göra med hur planen är utformad. Vid detaljplaner som mer i detalj styr utformning och placering av byggnader ökar bestämmelsens tillämplighet. Samtidigt finns ett önskemål om att inte i detalj reglera bebyggelseutformningen i en detaljplan eftersom detaljplanen ska vara gällande i många år framöver och därför bör innehålla en viss flexibilitet.

Det kan ifrågasättas om det skulle vara önskvärt att ändra bestämmelsen så att den får ökat genomslag. Vi har inte uppfattat att det finns något önskemål om att ge bestämmelsen ökad effekt under våra samråd med företrädare för myndigheter och intresse-

organisationer. Den samlade uppfattningen tycks vara att bestämmelsen fyller en viktig funktion för att tydliggöra att det som är avgjort genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte på nytt kan prövas i t.ex. ett bygglov.

Det är från effektivitetssynpunkt tveksamt vad som skulle kunna vinnas med att ändra bestämmelsen så att den får större genomslag. Det är inte ovanligt att avvisningsbeslut överklagas vilket medför att hanteringen av frågan om ett överklagande kan tas upp till prövning kan ta så gott som lika lång tid som en prövning i sak. Det finns också alltid en risk att den instans som ska pröva överklaganden gör en annan bedömning och anser att sakprövning ska ske. I sådana fall ska ärendet återförvisas för prövning i sak. Det finns alltså en risk att en ökad tillämpning av bestämmelsen i det enskilda fallet leder till ökade tidsåtgång för prövning av överklagandet. Dessutom är det inte ovanligt med flera klagande, vilket kan medföra att beslutet ändå kan komma att sakprövas även om en klagandes talan avvisas.

Sammantaget anser vi att det är svårt att se hur bestämmelsen skulle kunna förtydligas på ett sådant sätt att den bidrar till ökad effektivitet med bibehållen rättssäkerhet. Bestämmelsen huvudsakliga funktion är att den tydliggör att man inte på nytt kan pröva det som i ett tidigare beslut är rättskraftigt avgjort. Att så är fallet följer dock av processrättsliga principer, varför bestämmelsen kanske främst har en informativ funktion. Vi tror att bestämmelsen även kan underlätta vid prövningen av överklagade beslut, att det är enklare att motivera varför vissa frågor inte kan prövas eller varför ett beslut inte kan överklagas. Vår uppfattning är därför att bestämmelsen ska vara kvar i sin nuvarande utformning.

3.4 Överklagandeavgift

3.4.1 Inledning

Vi har fått i uppdrag att undersöka om fördelarna med att införa en avgift vid överklagande av beslut enligt PBL skulle överväga nackdelarna.

Beslut om att anta ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser samt beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är s.k. förvaltningsbeslut. Vi har i Sverige en rättstradition där myndighetsbeslut kan överklagas utan kostnad. Vid ett över-

klagande av ett myndighetsbeslut till en förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol behöver den klagande således inte betala någon avgift för att överklagandet ska prövas och den klagande riskerar inte heller att behöva betala motpartens rättegångskostnader.

PBL-ärenden skiljer sig dock från traditionella förvaltningsärenden på så sätt att det ofta finns mer än en enskild part. I ”vanliga” förvaltningsärenden finns som regel två parter, myndigheten och den enskilde. I PBL-ärenden kan listan över klagande i stora och komplexa ärenden uppgå till över hundra personer. Incitamentet för att överklaga endast för att förlänga processen är troligtvis starkare i PBL-ärenden än i traditionella förvaltningsärenden. I PBL-ärenden finns inte heller ett så starkt skyddsintresse för den enskilde att en överklagandeavgift av den anledningen skulle framstå som olämplig. Vidare prövas överklagade PBL-beslut inte längre av förvaltningsdomstolarna utan av mark- och miljödomstolar vid de allmänna domstolarna. Det finns därför anledning att närmare analysera för- och nackdelarna med en överklagandeavgift, trots att de innebär en principiell nyordning.

3.4.2 Tidigare utredningar om överklagandeavgifter

Att överklaga beslut och domar är i dag inte förenat med en avgift, oavsett om prövningen sker i allmän domstol eller förvaltningsdomstol. Prövningen i Högsta domstolen har dock under en period var avgiftsbelagd. Avgiften avskaffades 1971. Det huvudsakliga skälet till avskaffandet var enligt Domstolskommitténs betänkande Fullföljd av talan m.m. att systemet hade lett till omfattande tillämpningsproblem. Domstolskommittén ansåg att redan den grundläggande tanken att en parts möjlighet att komma till sin rätt skulle vara betingad av erläggande av en avgift var föga tilltalande. Enligt kommittén hade avgiften knappast någon återhållande verkan på den som avsiktligt ville förhålla processen genom överklagande. Vid nedsättning, redovisning och återbetalning av avgifterna uppkom ett kameralt och administrativt merarbete som inte stod i rimlig proportion till de fördelar som vanns. Systemet medförde även tillämpningssvårigheter. I Nytt Juridiskt Arkiv redovisades ett stort antal rättsfall inom området. (SOU 1969:41 s. 57 f.).

Hovrättsprocessutredningen förslog i sitt betänkande Ett reformerat hovrättsförfarande att en avgift för överklagande av

tvistemål och domstolsärenden till hovrätten och till Högsta domstolen skulle införas. Avgiften skulle enligt förslaget vara en förutsättning för att målet skulle tas upp i högre rätt. I mål där det fanns ett flerpartsförhållande skulle avgiften vara en ersättningsgill rättegångskostnad. I andra mål skulle domstolen betala tillbaka avgiften till de klagande som nådde framgång med sitt överklagande. Avgiften skulle också omfattas av beviljad rättshjälp. Utredningen angav att det rent allmänt torde vara så att offentliga tjänster som är kostnadsfria utnyttjas i högre grad än andra. Det var enligt utredningen inte uteslutet att redan relativt låga överklagandeavgifter skulle kunna påverka många parter att noggrannare tänka över om ett överklagande är befogat och därmed bidra till att minska antalet grundlösa överklaganden. Höga överklagandeavgifter borde dock inte förekomma eftersom det var troligt att sådana skulle leda till att en part även skulle avstå från att överklaga avgöranden beträffande vilka ett överklagande framstod som befogat. (SOU 1995:124 s. 318 f.). I den proposition som behandlade betänkandet konstaterades att ingen av remissinstanserna uttalat sig helt positivt om förslaget. I remissvaren hade bl.a. framförts att systemet skulle bli ineffektivt som medel att avhålla från grundlösa överklaganden och att det skulle bli administrativt krångligt. Vidare varnades för gränsdragningsproblem och andra tillämpningssvårigheter. Regeringen bedömde att utredningens förslag inte borde genomföras. (Prop. 1998/99:37 s. 39).

PBL-kommittén analyserade i sitt slutbetänkande om överklagandeavgifter borde införas för PBL-beslut. Kommittén uttalade i sitt betänkande att rätten att utan kostnad få till stånd överprövningar i högre instans anses av många i Sverige vara en grundläggande rättighet. Kommittén ansåg att det var mycket tveksamt om ett system med överklagandeavgifter skulle förhindra det som kan kallas okynnesöverklaganden eller obefogade överklaganden. Dessutom uttalades att det fanns anledning att ifrågasätta om inte den resursförbrukning som administrationen skulle medföra kunde användas på ett bättre sätt, dvs. för att avgöra ärenden. Kommitténs slutsats var att överklagandeavgifter inte borde införas. (SOU 2005:77 del 2, s. 824).

Även Målutredningen har i sitt betänkande Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol, analyserat möjligheten att införa en avgift vid överklagande. Utredningen ansåg att införandet av en överklagandeavgift möjligen skulle kunna bidra till att parterna i högre utsträckning tänkte över om det är befogat att överklaga ett domstolsavgörande eller inte. Sådana avgifter skulle i

sådana fall kunna minska antalet onödiga överklaganden, vilket skulle leda till snabbare slutliga avgöranden i de enskilda målen samt frigöra resurser som domstolarna skulle kunna lägga på andra, mer befogade, överprövningar. Utredningen ansåg dock att flera tungt vägande skäl talade emot att införa avgifter vid överklagande. Att en parts möjlighet att få rätt skulle vara avhängigt av om han eller hon betalar en avgift ansågs från principiella utgångspunkter vara mindre tilltalande. Vidare lyftes fram att ekonomiskt svagare parter drabbas hårdare än ekonomiskt starkare parter. Utredningen pekade även på att regelverket riskerar att bli komplicerat till följd av att avgiften sannolikt i vissa fall måste kunna återbetalas till klaganden. Sammantaget ansåg utredningen att avgifter vid överklagande inte är en ändamålsenlig åtgärd för att uppnå ett mer skyndsamt förfarande. (SOU 2010:44 s. 374).

Plangenomförandeutredningen har i sitt delbetänkande framhållit att det i PBL-ärenden finns ett inslag som inte är obetydligt av att överklaga enbart i syfte att fördröja byggprocessen. Utredningen pekade på att ett sätt att minska antalet okynnesöverklaganden och därigenom korta ner handläggningstiderna skulle kunna vara att ta ut en mindre avgift från klagandena när ett ärende anhängiggörs. Avgiften skulle enligt utredningen kunna förhindra överutnyttjande av systemet, men ändå vara så pass låg att den inte skulle avhålla de som behöver få sin sak prövad att initiera en sådan prövning. (SOU 2012:91 s. 99).

3.4.3 Ansökningsavgifter vid allmän domstol

I allmän domstol tillämpas ett system med ansökningsavgifter för majoriteten av de mål och ärenden som inte är brottmål. Enligt förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna, avgiftsförordningen, ska avgiften betalas när ett mål eller ärende inleds i tingsrätten av den som anhängiggör målet eller ärendet (2 och 4 §§). Det är således inte en överklagandeavgift utan en avgift för prövning i första instans. Att ansökningsavgiften betalas är en processförutsättning och handläggningen av målet eller ärendet påbörjas inte förrän betalning skett. Om ansökningsavgiften inte betalas, trots ett föreläggande om det, ska stämningansökan eller motsvarande avvisas. I vissa fall är enskilda befriade från att betala ansökningsavgift, om en enskild beviljas rättshjälp ska ansökningsavgiften betalas tillbaka (5 § avgiftsförordningen). Ansökningsavgiften varierar beroende på typen

av mål eller ärende, men ligger i de flesta fall mellan 375 kronor och 500 kronor. Domstolsverket har 2012 lämnat en rapport avseende avgifternas storlek.²⁰

För mark- och miljödomstolarna finns det flera förordningar som reglerar de avgifter som domstolen tar ut. Det finns allmänna bestämmelser om ansökningsavgifter i avgiftsförordningen och avgiften uppgår i sådana fall till 450 kr. Det finns även särskilda bestämmelser om avgifter vid prövningen av ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet hos mark- och miljödomstol i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Om avgift ska betalas enligt denna förordning kan avgiften vara betydligt högre än enligt avgiftsförordningen. Domstolen tar endast ut avgifter i mål som inleds i domstolen och inte i mål som överklagas till domstolen. Under hösten 2013 har promemorian Förändrad instansordning för va-målen remissbehandlats, i vilken det föreslås att prövningen av målen som i dag prövas av Statens va-nämnd ska flyttas över till mark- och miljödomstolarna. I promemorian föreslås att ansökningsavgift även ska betalas för dessa mål i mark- och miljödomstol (S2013/7406/PBB s. 55).

3.4.4 Europakonventionen och Århuskonventionen

Tillgången till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen får vara föremål för begränsningar, såsom överklagandeavgifter. En avgift får dock inte vara så hög att den enskilde i praktiken hindras från att ha tillgång till domstolsprövning (se t.ex. Europadomstolens avgörande den 28 oktober 1998, i mål nr 103/1997/887/1099, Ait-Mouhoub mot Frankrike). Av betydelse för bedömningen av om ett system med avgifter för prövning i domstol är förenligt med artikel 6.1 Europakonventionen är domstolsavgifternas storlek och möjligheterna till befrielse eller nedsättning av avgifterna för personer som inte har möjlighet att betala dem (Danelius s. 190). En avgift för domstolsprövning som inte kunde anses vara särskilt överdriven har i målet V.M. mot Bulgarien (Europadomstolens avgörande den 8 juni 2006, ansökan nr 45723/99) inte bedömts utgöra en inskränkning av den klagandes tillgång till domstolsprövning.

²⁰ Ansöknings- och kungörandeavgifter vid allmän domstol (DV-rapport 2012:1). Domstolsverket redovisar i rapporten en ny metod för hur avgifterna skulle kunna bestämmas och löpande kunna räknas upp.

Europadomstolen tog i bedömningen även hänsyn till att det fanns ett system där den enskilde kunde ansöka om undantag från överklagandeavgift samt att domstolen vid bedömningen av den klagandes ansökan om undantag gjort en prövning utifrån den enskildes ekonomiska situation.

I artikel 9.1–3 i Århuskonventionen finns bestämmelser om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut (se avsnitt 3.1.7). De förfaranden för rättslig prövning som avses i punkter 1–3 får inte vara oöverkomligt kostsamma (artikel 9.4).

3.4.5 Överklagandeavgifter i några europeiska länder

Danmark och Norge

Avgifter tas ut vid överklaganden i en rad europeiska länder. Våra grannländer Danmark och Norge tar ut avgifter vid överklaganden i domstol, med vissa undantag. Varken Danmark eller Norge har särskilda förvaltningsdomstolar utan förvaltningsärenden prövas i allmän domstol. I Norge överklagas dock byggtillstånden och regleringsplanerna (jämförbara med detaljplaner) inte till domstol utan till förvaltningsmyndigheten Fylkesmannen. Vad vi har kunnat se är överklaganden i dessa fall inte förenade med avgift.

I Danmark överklagas bygglovsbeslut i första hand genom ett administrativt förfarande till Statsforvaltningen. Vid överklagande av bygglov till Statsforvaltningen ska, såvitt vi har kunnat se, ingen avgift betalas. Beslut om planer överklagas till Natur- og Miljøklagenævnet (Natur- och miljööverklagandenämnden). Vid överklagande till nämnden ska en avgift på 500 danska kronor betalas. Avgiften betalas efter att överklagandet kommit in till nämnden. När överklagandet kommit in till nämnden skickas en faktura ut och avgiften ska betalas inom två veckor, annars avvisas överklagandet. Om det är flera som överklagar gemensamt ska en avgift betalas per självständig överklagandeskrivelse. Om den enskilde har framgång med sitt överklagande ska avgiften återbetalas. Avgiften ska även betalas tillbaka om den enskildes talan avvisas bl.a. på grund av bristande talerätt. Även om den enskilde återkallar sin talan kan avgiften återbetalas, om det inte sker alltför sent i processen. I Danmark fanns tidigare en bestämmelse om att bl.a. miljöorganisationer vid överklagande till Natur- og Miljøklagenævnet skulle betala en avgift på 3 000 danska kronor, dvs. en avgift sex gånger högre än vad som gällde

för enskilda. Avgiften kritiserades av Århuskonventionens efterlevnadskommitté (beslut den 30 mars 2012, ACCC/C/2011/57).

Finland

Finland har förvaltningsdomstolar som prövar överklagade förvaltningsbeslut. Såväl bygglov som detaljplanebeslut överklagas till förvaltningsdomstolen. Prövningen av detaljplaner sker dock som besvär enligt kommunallagen, vilket liknar den svenska laglighetsprövningen. Finland har en lång tradition av att ta ut avgifter för domstolsprövning. Vid överklaganden till bl.a. förvaltningsdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen tas en rättegångsavgift ut. Detta regleras i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (26.7.1992/701). Avgiften betalas efter att domstolen har avgjort målet och tas inte ut om domstolen ändrar det överklagade beslutet. Det är den som överklagar som ska betala avgiften och om det är flera som överklagar i en gemensam skrivelse är det endast en av parterna som betalar överklagandeavgiften. Vid överklagande till förvaltningsdomstolen är avgiften för närvarande 90 euro och vid överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen 226 euro. Om besvärstillstånd till Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelas tas dock bara halva avgiften ut. En person som på behörigt sätt konstaterats vara medellös är befriad från att betala avgifter i mål som gäller dennes förmån eller rätt. Denna prövning går till på så sätt att den som beviljas rättshjälp befrias från avgiftsskyldigheten. Om avgiften är oskälig kan också domstolen i det enskilda fallet bestämma att avgiften inte ska betalas.

Bedömningen av om det föreligger undantag från kravet att betala rättegångsavgift görs av föredraganden i målet vid domstolen. Om en person är missnöjd med bedömningen kan rättelse begäras inom sex månader hos tjänstemannen som fattade beslutet. Detta beslut kan i sin tur överklagas till förvaltningsdomstol. Detta gäller även om det är en föredragande vid allmän domstol eller Högsta förvaltningsdomstolen som fattat beslutet. Förvaltningsdomstolens beslut kan i sin tur inte överklagas.

Tyskland och Schweiz

Tyskland har förvaltningsdomstolar till vilka förvaltningsbeslut överklagas. I Tyskland överklagas byggnadsplaner (liknande detaljplaner) direkt till överförvaltningsrätten (Oberverwaltungsgericht). Byggtillstånd däremot överklagas till förvaltningsrätten (Verwaltungsgericht) och därefter vidare till överförvaltningsrätten (Oberverwaltungsgericht). Vid överklagande tas avgift ut. Nivån på avgiften varierar mellan olika delstater. Om den enskilde har framgång med sitt överklagande tas dock ingen avgift ut. Även i Schweiz tas det ut en avgift vid överklagande. Avgifterna varierar mellan olika kantonen.

3.4.6 Överväganden

Bedömning: Vi anser inte att fördelarna med att införa en överklagandeavgift för ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) överväger nackdelarna. En avgift skulle troligtvis ha viss effekt på antalet överklaganden. Det är dock svårt att utforma ett system som skulle minska antalet s.k. okynnesöverklaganden utan att samtidigt riskera att personer som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad avstår från att överklaga av ekonomiska skäl. Dessutom skulle överklagandesystemet, troligtvis behöva utformas på ett sätt som skulle medföra ökad administration. Systemet skulle även riskera att leda till längre handläggningstider för de ärenden som överklagas. Vi anser därför att en avgift vid överklagande inte bör införas. Vi bedömer att det inte heller bör införas en skyldighet för den förlorande parten att betala motpartens rättegångskostnader i mål enligt plan- och bygglagen.

Överklagandeavgift

Våra utredningsdirektiv knyter i fråga om överklagandeavgifter an till uttalanden i Plangenomförandeutredningens delbetänkande (SOU 2012:91 s. 99). I betänkandet uttalas att i syfte att minska antalet okynnesöverklaganden och därigenom korta ner handläggningstiderna skulle en mindre avgift kunna tas ut från klaganden när ett ärende anhängiggörs. Vi har i avsnitt 3.1.3 konstaterat att begreppet okynnesöverklagande har ett subjektivt inslag som gör

det svårt att utvärdera i vilken omfattning sådana överklaganden förekommer. Vi har inte heller hittat några konkreta indikationer för att överklaganden enbart för att fördröja processen skulle vara vanliga. Detta leder till att huvudargumentet för att införa en överklagandeavgift faller.

En överklagandeavgift skulle dock troligtvis kunna medföra en viss minskning av antalet överklaganden. Hur stor effekt en överklagandeavgift skulle få är enligt vår mening beroende av nivån på avgiften. En avgift på 10 000 kronor för att överklaga har troligtvis en större effekt än en avgift på 500 kronor. En hög överklagandeavgift är effektiv på så sätt att den troligtvis minskar antalet överklaganden. Med en hög avgift är risken stor att även personer som riskerar att utsättas för betydande olägenheter och som därigenom har ett berättigat intresse att få sin talan prövad av ekonomiska skäl avstår från att överklaga. Enligt vår mening bör därför en överklagandeavgift inte sättas alltför högt utan det bör vara fråga om en mer begränsad avgift. Generellt anser vi att Finlands system framstår som en bra förebild om man skulle införa ett system med överklagandeavgifter i Sverige. Systemet har en tilltalande utformning för att säkerställa att rättssäkerheten upprätthålls.

Om en överklagandeavgift infördes vore det enligt vår mening rimligt om den överensstämde med ansökningsavgiften för prövning i mark- och miljödomstol enligt avgiftsförordningen. För närvarande uppgår denna avgift till 450 kronor. Som tidigare nämnts har Domstolsverket gjort en översyn av storleken på ansökningsavgifterna enligt avgiftsförordningen och förslagit att de ska ändras. För målen i mark- och miljödomstolen föreslås ansökningsavgift bli 2 850 kronor. För ärenden i mark- och miljödomstol föreslås avgiften uppgå till samma belopp som för övriga domstolsärenden, dvs. 950 kronor (Domstolsverket rapport 2012:1 s. 9 och 60). Med ärenden avses att mark- och miljödomstolen som första instans prövar saken och att handläggningen sker enligt ärendelagen. Vi anser att om en överklagandeavgift skulle införas att det är rimligt att avgiften är densamma som vid prövningen av ärenden i första instans i mark- och miljödomstol. Domstolsverkets rapport är endast ett förslag men i det följande kommer vi analysera utifrån att överklagandeavgiften skulle uppgå till 950 kronor, eftersom en avgift på 450 kronor troligtvis skulle medföra att de administrativa kostnaderna för avgiften skulle överstiga intäkterna. 950 kronor är även en liknande nivå som överklagandeavgiften ligger på i Finland. Avgiften för att överklaga till förvaltningsdomstol i Finland är för

närvarande 90 euro. Det pågår dock en utredning i Finland om avgiften ska höjas.

Frågan är då vilken effekt en överklagandeavgift på 950 kronor skulle få. Vi har inte kunnat ta del av någon statistik eller utvärdering över överklagandeavgiftens effekt på antalet överklaganden från de europeiska länder vars avgiftssystem vi studerat. Våra efterforskningar har inte heller visat att det finns statistik eller andra undersökningar som visar i vilken utsträckning okynnesöverklaganden förekommer i plan- och byggärenden. Det är därför, enligt vår mening, osäkert i vilken mån en avgift för att överklaga skulle minska antalet okynnesöverklaganden och även i övrigt vilka effekter en avgift skulle ha på antalet överklaganden.

Vår uppfattning är dock att en överklagandeavgift på 950 kronor kan ha en viss effekt. Vi tror att en avgift skulle kunna minska framför allt de överklaganden som görs som en missnöjesyttring. Det vill säga i de fall den enskilde inte tror sig ha talerätt men överklagar i alla fall eller överklaganden som sker av en kommunmedlem mer som en missnöjeshandling för att visa att han eller hon är emot t.ex. anläggandet av fler gallerior. Däremot är vår bedömning att en avgift på 950 kronor skulle ha en mycket begränsad effekt på överklaganden som har sin grund i en mer infekterad grannkonflikt. Vår uppfattning är att överklaganden endast som en missnöjesyttring förekommer i begränsad utsträckning. I den mån överklaganden förekommer enbart för att fördröja processen kan de troligtvis huvudsakligen hänföras till kategorin grannkonflikter.

Om en överklagandeavgift skulle införas anser vi att det är rimligt att den införs först vid överklagande till mark- och miljödomstolen, framför allt för att en sådan lösning framstår som enklast. PBL-ärendena utgör både sett till antal och arbetstid en begränsad del av länsstyrelsernas verksamhet (se avsnitt 2.5.4 och 2.5.5). Enligt vårt förslag i avsnitt 2.5.4 ska beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser överklagas direkt till mark- och miljödomstol medan lov- och tillsynsärenden även fortsatt överklagas till länsstyrelse och därefter vidare till mark- och miljödomstol. Det finns enligt vår mening skäl att se olika på planärenden och andra PBL-ärenden. Innan beslut om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser fattas har enskilda under samrådet och granskningstiden fått möjlighet att yttra sig och lämna synpunkter på förslaget och stor tyngdpunkt läggs på prövningen i första instans. Vid många ansökningar om lov och förhandsbesked underrättas inte grannar. Det gör att de i dessa fall

får möjlighet att få sina grunder prövade först efter överklagande, vilket kan motivera att göra skillnad på lovärenden och planärenden och låta prövningen hos länsstyrelsen vara avgiftsbefriad för lovärenden. Lovärendena utgör i sin tur majoriteten av de PBL-ärenden som prövas av länsstyrelsen.

Om ett system med överklagandeavgift på 950 kronor skulle införas anser vi att undantag från kravet på att betala avgift bör göras för personer med inkomster i nivå med försörjningsstöd. Om undantag inte görs för de med lägst inkomst anser vi att en avgift skulle riskera att utestänga de med lägst ekonomiska resurser från möjligheten att överklaga. En avgift på 950 kronor skulle troligtvis upplevas som mycket begränsande för en person med en nettoinkomst på t.ex. 8 000 kronor. För ansökningsavgifter finns undantag för de som beviljas rättshjälp. För att beviljas rättshjälp får den enskildes årsinkomst, med vissa avdrag, inte överstiga 260 000 kronor vilket motsvarar cirka 21 700 kronor per månad. För att beviljas rättshjälp måste den enskilde som huvudregel betala en timmes rådgivning samt en rättshjälpsavgift, vilken beroende på inkomst utgörs av en viss procentsats av kostnaden. Den enskilde har således ändå kostnader för domstolsprövningen i dessa fall, även om någon ansökningsavgift inte behöver betalas. Eftersom rättshjälp inte utgår för PBL-ärenden skulle ett undantag dock inte kunna kopplas till rättshjälpslagen.

Om överklagandeavgift skulle införas och utformas med undantag för de med lägst ekonomisk förmåga anser vi att det lämpligast görs genom en reglering i förordning om att de personer som beviljats försörjningsstöd samt att de personer med en inkomst som understiger en viss nivå motsvarande försörjningsstödet undantas från kravet på att betala avgift. Ett system med sådan utformning kräver dock viss administration där den enskilde som vill göra undantaget gällande får lämna in uppgifter om sin ekonomiska situation till domstolen, varefter en prövning av den ekonomiska förmågan görs. Detta kommer ta resurser i anspråk hos domstolen. En alternativ ordning skulle kunna vara att låta Rättshjälpsmyndigheten sköta denna prövning, men mot bakgrund av det begränsade antalet mål det rör sig om framstår inte en sådan lösning som lämplig.

Eftersom det skulle vara fråga om ett överklagande av ett myndighetsbeslut är ett avgiftsuttag i de fall klaganden har framgång med sitt överklagande tveksamt ur principiell synvinkel. Det framstår inte som tilltalande att den enskilde ska behöva betala för

att få ett myndighetsbeslut rättat. Vi anser därför att ett avgiftssystem, om det införs, bör utformas på så sätt att avgiften betalas tillbaka i de fall den enskilde vinner framgång med sitt överklagande. På detta sätt är även överklagandeavgiftssystemet utformat i bl.a. Danmark. Ett sådant system skapar administration i två steg, både vid inbetalning av avgiften och vid återbetalning av avgiften. Om systemet i stället skulle utformas som Finlands, där avgiften utbetalas i efterhand, kan det ifrågasättas vilken avhållande effekt en avgift skulle få. Det skulle även tillkomma kostnader för indrivning av de avgifter som inte betalas frivilligt. Principen om att en avgift inte ska betalas vid bifall till överklagande kan i det enskilda fallet medföra gränsdragningsproblem. I plan- och byggmål finns ofta flera klaganden. Om t.ex. en detaljplan upphävs på grund av att en korrekt avvägning inte gjorts i förhållande till en av de klagandes intresse kan fråga uppkomma om samtliga klagande fått bifall till sin talan. Samma sak gäller om nya omständigheter anförs i andra instans och domstolen därför återförvisar målet till underinstansen för ny prövning av ärendet.

Om en avgift infördes med undantag för de med inkomst i nivå med försörjningsstöd samt med återbetalning av avgiften i de fall den enskilde har framgång med sitt överklagande innebär det att vissa bedömningar ska göras i samband med beslut om avgift. Det vore därför rimligt att avgiftsbeslutet skulle kunna överklagas alternativt omprövas, vilket i sin tur skapar ökad administration för domstolarna.

Det finns enligt vår mening en rad skäl som talar emot att införa en avgift för att överklaga PBL-ärenden. Först och främst kan det ifrågasättas om det finns skäl att införa en överklagandeavgift. Det är en begränsad del av besluten om lov och förhandsbesked som överklagas, enligt våra beräkningar 2,5–3,5 procent. Det är svårt att motivera varför en avgift för att begränsa överklagandena skulle införas för dessa beslut. Dessutom är bifallsfrekvensen relativt hög i första instans. Andelen ändrade eller upphävda beslut om lov eller förhandsbesked hos länsstyrelserna har under perioden 2008 till 2012 legat mellan 15 och 19 procent.²¹ Av svaren på vår enkät till länsstyrelserna kan utläsas att länsstyrelserna ändrade eller upp-

²¹ 2008 upphävdes 751 av 3 875 överklagade beslut om lov och förhandsbesked, vilket ger 19 procent bifallsfrekvens. 2009 upphävdes 593 av 3 247 överklagade beslut (18 procent). 2010 upphävdes 516 av 2 817 överklagade beslut (18 procent). 2011 upphävdes 352 av 2 416 överklagade beslut (15 procent). 2012 upphävdes 491 av 3 210 beslut (15 procent). Dessa siffror är baserade på uppgifter i Plan- och Bygglagen i praktiken 2012 s. 47.

hävde beslut om lov eller förhandsbesked i 18 procent av ärendena första halvåret 2013.

När det gäller detaljplaner ser det lite annorlunda ut. Mellan 20 och 25 procent av besluten om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan har överklagats under perioden 2008 till 2012.²² Bifallsfrekvensen är också lägre i detaljplaneärendena. Under perioden 2008 till 2012 upphävde länsstyrelserna mellan 7 och 8 procent av de överklagade besluten om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.²³ I dessa fall är det dock i regel fler än en klagande, vilket har betydelse för effekten av att införa en överklagandeavgift. Om en detaljplan t.ex. överklagas av fem personer är det ganska troligt att i vart fall någon av dessa kommer att betala avgiften, vilket innebär att målet ändå kommer att sakprövas. Färre klaganden kanske underlättar prövningen men bidrar i begränsad utsträckning till att detaljplanen vinner laga kraft snabbare.

I förhållande till ärenden med flera klaganden kan det ifrågasättas om en överklagandeavgift skulle medföra ökad effektivitet. Om en överklagandeavgift, precis som en ansökningsavgift, ska betalas i samband med överklagandet kommer erläggandet av avgiften utgöra en processförutsättning. Det innebär att handläggningen av målet inte kan påbörjas förrän överklagandeavgiften är betald. I de fall avgift inte betalas ska i sådana fall överklagandet avvisas. För att följa de processregler som gäller i dag vid bristande processförutsättningar så måste den enskilde ta del av ett föreläggande om att betala avgift för att överklagandet ska kunna avvisas på grund av att avgiften inte betalats. En sådan hantering riskerar att ta tid och förlänga processen. I vart fall skapar det en möjlighet att medvetet förlänga processen genom att undandra sig delgivning i de fall förenklad delgivning inte tillämpas. Om förenklad delgivning tillämpas tar själva delgivningen två veckor sedan måste den enskilde få tid att betala avgiften. I ett mål med många klaganden torde regel snarare än undantag vara att någon inte betalar avgiften i samband med sitt överklagande och att domstolen därför får förelägga någon av de klagande att betala avgiften. Det går i och för sig att reglera att det är tillräckligt att den

²² 2008 överklagades 476 av 2 245 beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, vilket ger en överklagandefrekvens om 21 procent. 2009 överklagades 471 av 2049 beslut (23 procent). 2010 överklagades 486 av 1941 beslut (25 procent). 2011 överklagades 337 av 1 703 beslut (20 procent). 2012 överklagades 410 av 1 753 beslut, (23 procent). Dessa siffror är baserade på uppgifter i Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 44.

²³ Detta är baserat på beräkningar utifrån vad som anges i Plan- och bygglagen i praktiken 2012 s. 44

enskilde i överklagandehänvisningen informeras om att den ska betala avgiften i samband med ansökan och att överklagandet i annat fall kommer att avvisas. En sådan ordning skulle dock medföra minskad rättssäkerhet och skulle även avvika från den gängse ordningen vid bristande processförutsättningar. Mot bakgrund av att vi anser att undantag bör göras för de med lägst ekonomiska förutsättningar är det även svårt att uppställa ett undantagslöst krav på att avgiften ska betalas vid inlämnandet av överklagandet, eller som i Danmark, inom en viss tid från att fakturan skickats ut.

Det har blivit allt mer populärt med s.k. fundraising, vilket innebär insamlingar genom t.ex. upprop på Internet för olika ändamål. En enskild skulle på detta sätt kunna samla in pengar till överklagandavgiften, vilket skulle kunna möjliggöra överklaganden även för den med mer begränsade ekonomiska resurser. Att en sådan möjlighet finns kan dock, enligt vår mening, inte ersätta ett undantag för att betala avgift för de med lägst inkomst. Enskildas möjlighet att överklaga bör inte vara beroende av om pengar kan samlas in på frivillig väg. Fundraising skulle dock kunna minska effekterna av en överklagandavgift.

Det kan även ifrågasättas varför just PBL-ärenden skulle särbehandlas och en avgift införs för att överklaga dessa ärenden. Denna invändning gör sig särskilt starkt gällande eftersom PBL-ärenden, i vart fall till viss del, är en form av miljöärenden samt att det medborgerliga inflytandet är en viktig del i planprocessen. Ett system med överklagandavgifter drabbar ekonomiskt svagare parter hårdare än ekonomiskt starkare parter. Det gäller även om man undantar de med lägst inkomst. Detta är ur ett demokrati- och rättssäkerhetsperspektiv problematiskt. Det är även problematiskt att enskilda ska behöva betala en avgift för att få riktigheten av ett myndighetsbeslut prövat.

Sammantaget anser vi att en överklagandavgift skulle ha viss effekt på antalet överklaganden. Systemet skulle för att tillgodose kravet på bibehållen rättssäkerhet troligtvis behöva utformas så att de med lägst ekonomiska förutsättningar undantas från kravet på att betala avgift och att avgiften återbetalas om den enskilde vinner framgång med sitt överklagande. En sådan ordning skulle skapa en ökad administration. Vi anser att det kan ifrågasättas om domstolarnas resurser ska läggas på ökad administrativ handläggning och det skulle även gå stick i stäv med den strävan som finns att renodla domstolarnas roll till rättskipning. Överklagandavgift framstår som ett trubbigt instrument för att minska handläggnings-

tiderna. En talan som saknar grund tar begränsad tid att pröva och vi anser en lämpligare effektiviseringsåtgärd är att ha en arbetsordning där sådana ärenden snabbt kan avgöras. Mot bakgrund av de negativa effekterna och osäkerheten om vad som kan vinnas med en överklagandeavgift anser vi inte att ett system med överklagandeavgifter bör införas.

Skyldighet att betala motpartens rättegångskostnader

Under arbetets gång har det framförts att det skulle kunna införas en skyldighet för enskilda som förlorar PBL-mål i domstol att betala motpartens rättegångskostnader på liknande sätt som gäller vid prövningen av tvistemål enligt rättegångsbalken. Det finns dock flera invändningar som kan framföras mot en sådan ordning. Ett PBL-mål är inte ett tvistemål utan ett överklagat myndighetsbeslut. Grundtanken är att enskilda ska kunna föra en process utan ombud och enskilda beviljas inte heller rättshjälp i PBL-mål. Detta talar emot att införa en ordning där den ena parten ska betala den andra partens rättegångskostnader, i de fall det uppkommer sådana. Det kan även ifrågasättas om kommunernas skattepengar ska användas till att betala rättegångskostnader för enskilda i de fall den enskilde har framgång med sitt överklagande. PBL-ärendena kan ha många klaganden, t.ex. i överklagandet av den medialt uppmärksammade detaljplanen för Slussen i Stockholm (Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts avgörande den 12 december 2012, mål nr P 3602-12) var det 157 klagande. Att i ett mål med så många klaganden ha ett krav på att betala motpartens rättegångskostnader skulle kunna bli komplicerat. Det skulle även bli dyrt för tappande part i en process med så många klaganden. Slutligen täcker rättskyddet genom försäkringar i regel inte rättegångskostnader för prövningar av överklagade myndighetsbeslut, vilket gör att det kan bli mycket dyrt för den enskilde. Vi anser därför inte att en skyldighet att betala motpartens rättegångskostnader i PBL-mål bör införas.

4 Andra överväganden för att effektivisera prövningen

4.1 Inledning

Under utredningsarbetet har ett antal uppslag till förändringar som skulle kunna förenkla arbetet och snabba på prövningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, aktualiserats. I detta kapitel presenteras våra bedömningar gällande styrning genom regleringsbrev, domstolarnas egna avverkningsmål, införande av handläggningstider för prövningen av överklagade beslut. Vi lyfter även fram ett par idéer som vi anser är intressanta men bör övervägas ytterligare i ett vidare perspektiv. På grund av den begränsade utredningstiden har vi inte haft möjlighet att utreda samtliga idéer närmare.

4.2 Styrning genom regleringsbrev

Bedömning: Regeringen bör fortsatt föreskriva inriktningsmål om handläggningstider för ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900) i regleringsbrev avseende länsstyrelserna. Vi anser att mark- och miljödomstolarna bör fortsätta sätta upp gemensamma avverkningsmål för domstolarnas handläggning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen.

I regleringsbrev har regeringen möjlighet att tydliggöra sin syn på vad som utgör rimliga handläggningstider genom att lägga fast verksamhetsmål. Detta sker på flera områden. Som vi konstaterat i avsnitt 2.5.2 har inriktningsmålen i länsstyrelsernas regleringsbrev haft betydelse för genomströmningstiderna för länsstyrelsernas prövning av överklagade PBL-beslut.

I regleringsbrevet för 2013 till länsstyrelserna föreskrev regeringen inriktningsmål om handläggningstider för överklagade kommunala PBL-beslut. Inriktningsmålet i 2013 års regleringsbrev är att överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser ska handläggas inom 3 månader som medianvärde. För överklagade beslut om lov och förhandsbesked är medianvärdet satt till 4 månader. Inriktningen är att 75 procent av de överklagade kommunala planbesluten ska vara avgjorda inom 3 månader och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 5 månader. För besluten om lov och förhandsbesked gäller att 75 procent ska vara avgjorda inom 4 månader och att 90 procent ska vara avgjorda inom 6 månader. I 2014 års regleringsbrev har inriktningsmålen angetts till att av de överklagade planbesluten ska 75 procent vara avgjorda inom 90 dagar och 90 procent ska vara avgjorda inom 150 dagar. För lov och förhandsbesked är målen satta till att 75 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 120 dagar och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 180 dagar. När det gäller uppföljningen av målen i såväl 2013 som 2014 års regleringsbrev ska länsstyrelserna lämna redovisningar till Boverket.

Regeringen har i 2013 och 2014 års regleringsbrev för Sveriges Domstolar lagt fast verksamhetsmål avseende handläggningstider för mål i tingsrätter och hovrätter. Det finns inte några specifika verksamhetsmål som är kopplade till PBL-målen, men mark- och miljödomstolarna har själva satt upp gemensamma avverkningsmål för deras prövning av överklagade PBL-beslut. Det gemensamma avverkningsmålet för mark- och miljödomstolarna är att 75 procent av PBL-målen ska vara avgjorda inom 6 månader. Det har inte gjorts någon åtskillnad vad gäller detaljplaner och områdesbestämmelser jämfört med lov och förhandsbesked, eller delats upp på annat sätt. Domstolsverket har ett återrapporteringskrav och ska särskilt redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att korta handläggningstiderna vid mark- och miljödomstolarna av mål enligt PBL samt hur de ökade resurserna som tillförts har bidragit till en effektivare hantering.

Länsstyrelserna anför i det gemensamma yttrandet till utredningen att man ser mycket positivt på inriktningsmålen och tillförda resurser. Enligt länsstyrelserna bör det uppmärksammas att de extra resurserna ännu inte fått fullt genomslag eftersom nyrekryteringen på sina håll har tagit tid. En ökad avverkningstakt medför initialt att många äldre ärenden avgörs, vilket påverkar de genomsnittliga handläggningstiderna i negativ riktning, fastän det

är fråga om en positiv utveckling. Detta har också utredningen noterat och det är en förklaring till att vissa genomströmningstider har ökat hos länsstyrelserna under första halvåret 2013 jämfört med första halvåret 2012.

Vår bedömning är att verksamhetsmål har betydelse för genomströmningstider rent allmänt. Vi menar därför att det fortsatt bör anges inriktningsmål i regleringsbrevet för länsstyrelserna. I samband med att sådana verksamhetsmål fastställs kan det finnas anledning att överväga om en differentiering ska göras så att t.ex. flerbostadsbebyggelse ska prioriteras framför andra bygglovspliktiga åtgärder som inte har betydelse för bostadsförsörjningen, men detta bör ställas mot fördelen med att ha generella målsättningar som ger ökade möjligheter för länsstyrelserna att planera verksamheterna utifrån egna förutsättningar. Vår bedömning är att ett genomförande av våra förslag kommer att ha en positiv effekt på genomströmningstiden för överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn hos länsstyrelserna.

Det kan övervägas om det ska införas inriktningsmål även för mark- och miljödomstolarnas prövning av överklagade PBL-beslut. Mark- och miljödomstolarna har prövat PBL-mål under relativt kort tid och de har på eget initiativ fastställt verksamhetsmål avseende handläggningstiderna för PBL-mål. Mark- och miljödomstolarnas gemensamma avverkningsmål tycks ha fungerat som vägledning för planeringen av verksamheten. Vi bedömer därför att det inte nu finns skäl för regeringen att föreskriva mål för mark- och miljödomstolarna när det gäller överklagade PBL-beslut.

4.3 Inga bestämmelser om handläggningstider för överklagade beslut

Bedömning: Det bör inte införas bestämmelser i lag om handläggningstider för prövningen av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Länsstyrelserna har i yttrande till utredningen pekat på möjligheten att på samma sätt som för byggnadsnämnderna lagstifta om handläggningstider för länsstyrelsernas och mark- och miljödomstolarnas prövning. Sådana handläggningstider bör enligt länsstyrelserna i så fall omfatta nya permanentbostäder eller i vart fall vara differentierade

beroende på sakfrågan. Det poängteras att inriktningsmålen inte gör någon åtskillnad mellan ärenden som rör permanentbostäder, vilka kan antas få betydelse för bostadsförsörjningen, och ärenden som rör andra åtgärder. Vi anser att det av flera skäl är olämpligt att i lag föreskriva handläggningstider för prövning av vissa typer av överklagade PBL-beslut. Den totala handläggningstiden beror i mångt och mycket på vad parterna lägger fram, om det blir skriftväxling mellan parterna, om parterna svarar i tid etc. När det gäller överklaganden enligt PBL finns det också årstidsbundna omständigheter, t.ex. att det på grund av snöförhållandena inte går att avgöra om markens beskaffenhet gör platsen lämplig för bebyggelse eller inte.

Den möjlighet länsstyrelserna pekat på innebär ett förslag till differentiering som skulle utgå från permanentbostäder. I PBL finns ingen definition av denna typ av bostäder. Begreppet permanentbostad är definierat i 47 kap. 3 § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Med permanentbostad avses enligt paragrafen en bostad där den skattskyldige varit bosatt under minst ett år närmast före avyttringen, eller under minst tre av de senaste fem åren. Att införa bestämmelser i PBL om handläggningstider för överklagade kommunala beslut som rör permanentbostäder skulle kräva en särskild definition i PBL av begreppet permanentbostad som gäller i ansökningsituationen. Vi menar att en sådan bestämmelse skulle vara mindre lämplig eftersom frågan om en bostad är för permanent- eller fritidsboende gäller bostadens nyttjandegrad, vilken kan ändras. Vår uppfattning är att nyttan med fastlagda handläggningstider är tveksam och vi anser även att det är svårt att i lag föreskriva differentieringar. Vår bedömning är således att det inte bör införas bestämmelser om handläggningstider för prövning av vissa överklaganden enligt PBL.

4.4 Ökad möjlighet att använda personal vid annan länsstyrelse

Bedömning: Det bör övervägas att ge länsstyrelserna ökade möjligheter att ställa sina anställda till andra länsstyrelsers förfogande för att, som föredragande eller på något annat sätt, delta i beredningen av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp eller avgöra ett ärende.

Ett förslag som framförts till utredningen från länsstyrelseorganisationen är att öka möjligheten för en länsstyrelse att använda personal som är anställd hos en annan länsstyrelse. Regleringen finns i dag i 45 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion där följande anges.

En länsstyrelse får efter överenskommelse med en annan länsstyrelse mot ersättning ställa någon av sina anställda till den andra länsstyrelsens förfogande för att, som föredragande eller på något annat sätt, delta i beredningen av ett visst ärende eller en viss ärendegrupp eller avgöra ett ärende som den senare länsstyrelsens anställda är förhindrade att avgöra på grund av jäv eller av andra synnerliga skäl.

Av denna paragraf följer således att möjligheterna för länsstyrelserna att hjälpa varandra, vid t.ex. tillfälliga arbetstoppar, är relativt begränsade eftersom det ska föreligga synnerliga skäl för att använda personal från annan länsstyrelse. Vi anser att en ökad möjlighet att ta hjälp av andra länsstyrelser borde ge ökad effektivitet. I vart fall skulle en sådan bestämmelse leda till minskad sårbarhet. Möjligheten att ta hjälp av andra länsstyrelser bör kunna ökas genom att paragrafen ändras så att det inte ska krävas synnerliga skäl för att bestämmelsen ska bli tillämplig. Eftersom detta är en fråga som berör länsstyrelsernas samtliga verksamhetsområden har vi dock inte undersökt en förändring av detta slag närmare, utan vi anser att frågan måste analyseras utifrån all verksamhet hos länsstyrelserna. Förslaget till ny förordning med länsstyrelseinstruktion i slutbetänkandet från Utredningen om den statliga regionala förvaltningen bör uppmärksammas i det sammanhanget (SOU 2012:81 s. 55).

4.5 Expediering och kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked

Bedömning: Bestämmelserna om expediering och kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked i plan- och bygglagen (2010:900) bör ses över. En översyn av bestämmelserna bör dock inte göras förrän Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) lämnat sitt betänkande.

Vi har fått uppgifter om att bestämmelserna om expediering och kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked i 9 kap. 41–42 §§ PBL upplevs som svåra att tillämpa. Bestämmelserna är tämligen

detaljerade och enligt vår uppfattning finns det därför en inte obetydlig risk för att något av de moment som krävs för att samtliga berörda ska anses ha tagit del av beslutet inte blir utförda. Det finns då en risk för att beslutet om lov eller förhandsbesked inte vinner laga kraft.

Före införandet av nuvarande PBL fanns det problem med att beslut om lov och förhandsbesked inte vann laga kraft. I förarbetena till de ovan nämnda bestämmelserna uttalades att de tidigare reglerna i 1987 års plan- och bygglag (1987:10) innebar att det inte fanns något krav på att underrätta alla som kunde ha rätt att överklaga ett beslut om lov eller förhandsbesked och att någon som hade talerätt kunde komma att överklaga lång tid efter beslutet (prop. 2010/11:63 s. 29). Frågan om hur underrättelse i ärenden om lov och förhandsbesked ska göras är en aktuell fråga. Plangenomförandeutredningen har t.ex. i sitt slutbetänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34 s. 314 f.) föreslagit nya former för underrättelse via Internet och skyltning.

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska enligt dagens bestämmelser delges sökanden och annan part, om det inte är uppenbart obehövt, samt dem som lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Utöver detta ska beslutet kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges. Dessutom ska senast den dag som kungörandet sker meddelandet om kungörelse skickas till ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet som gränsar till den fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser (s.k. rågrannar), eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och till övriga kända sakägare om inte antalet är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet. Ett exempel på svårigheterna att tillämpa bestämmelserna om delgivning av PBL-beslut och dess konsekvenser finns i Högsta domstolens avgörande den 6 september 2013 (mål nr Ö 3237-13) där tiden för att överklaga ett bygglovsbeslut återställdes eftersom de klagande inte fått ett meddelande om kungörelse enligt 9 kap. 41 b § PBL.

Bestämmelserna om expediering och kungörelse är enligt vår mening onödigt komplicerade. Ordningen med kungörelse i kombination med krav på underrättelse till rågrannar och andra kända sakägare, dvs. på annat sätt än genom kungörelse, innebär ett dubbelarbete. Ett annat problem är att det är få personer som känner till Post- och Inrikes Tidningar. Post- och Inrikes

Tidningar finns inte heller längre som en papperstidning utan endast på Internet.

Enligt vår mening bör beslut om lov och förhandsbesked i framtiden kunna tillkännages på elektronisk väg på kommunernas webbplatser i stället för genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar. Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) ska bl.a. utreda om ordningen med tillkännagivande av kommunala beslut på anslagstavla kan ersättas av eller kompletteras med en ordning där tillkännagivandet sker på elektronisk väg.¹ Enligt vår mening är det önskvärt att om olika kommunala beslut skulle komma att tillkännages på elektronisk väg att det sker på samma sätt. Vi anser därför att det är motiverat att se över bestämmelserna för expediering och kungörelse av PBL-beslut men att en översyn av bestämmelserna inte bör göras förrän Utredningen om en kommunallag för framtiden lämnat sitt betänkande.

¹ Kommittédirektiv (2012:105) En kommunallag för framtiden s. 17.

5 Vissa ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar

5.1 Nulägesbeskrivning och probleminventering

5.1.1 Inledning

Lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar saknar bestämmelser om särskilda rättsmedel, även kallat extraordinära rättsmedel. Med särskilda rättsmedel avses prövning av ansökan om resning eller återställande av försutten tid och klagan över domvilla. Avsaknaden av reglering har lett till en viss osäkerhet om vilken domstol som är behörig att pröva dessa frågor i förhållande till mål och ärenden som prövas, eller efter överklagan skulle ha prövats, enligt lagen om mark- och miljödomstolar. I lagen om mark- och miljödomstolar saknas även bestämmelser om sammanläggning av mål. Några sådana bestämmelser finns inte heller i lagen (1996:242) om domstolsärenden, ärendelagen. Att lagen om mark- och miljödomstolar saknas reglering av aktuellt slag har bl.a. påpekats av Mark- och miljööverdomstolen i en skrivelse till Justitiedepartementet den 14 december 2011.

Enligt utredningsdirektiven ska vi överväga om det finns behov av förändringar i dessa avseenden och på grundval av de överväganden som görs föreslå lämpliga förändringar. Vi ska även överväga om det finns anledning att införa en särskild bestämmelse om vilken sammansättning Mark- och miljööverdomstolen ska ha vid prövning av överklagade domstolsärenden. Med detta avses beslut där mark- och miljödomstolen som första instans prövat saken enligt ärendelagen, dvs. i de fall mark- och miljödomstolen tillämpat ärendelagen utan att det rör sig om överklagade myndighetsbeslut.

5.1.2 Avsaknad av lagreglering av särskilda rättsmedel

Prövningen i mark- och miljödomstol och i Mark- och miljööverdomstolen regleras sedan den 2 maj 2011 i lagen om mark- och miljödomstolar. Innan lagen infördes tillämpade nuvarande Mark- och miljööverdomstolen med stöd av lagstiftningsmotiv och rättspraxis rättegångsbalkens bestämmelser om resning och återställande av försutten tid (58 kap.) samt klagan över domvilla (59 kap.) genom en hänvisning som då fanns i miljöbalken till att bestämmelserna om tvistemål i rättegångsbalken skulle tillämpas.

Även efter införandet av lagen om mark- och miljödomstolar har Mark- och miljööverdomstolen ansett sig behörig att pröva särskilda rättsmedel i sådana mål som skulle ha överklagats dit. Visst stöd för detta finns i förarbetena (prop. 2009/10:215 s. 168) där det anges att den allmänna hänvisningen till ärendelagen i lagen om mark- och miljödomstolar bl.a. medför att regler om särskilda rättsmedel i ärendelagen (42 §) kommer att gälla. Ett relativt nytt avgörande från Högsta domstolen ger även stöd för att Mark- och miljööverdomstolen är behörig att pröva sådana frågor.¹ För Mark- och miljööverdomstolen finns inte någon sammansättningsregel för prövningen av särskilda rättsmedel i lagen om mark- och miljödomstolar utan sammansättningsbestämmelserna gäller endast prövningen av mål som överklagats till domstolen. Vid prövningarna av mål om särskilda rättsmedel har Mark- och miljööverdomstolens sammansättning varit den som domstolen har vid avgörande av mål i sak, dvs. fyra ledamöter av vilka minst tre ska vara lagfarna domare (2 kap. 10 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar). Det saknas även övergångsbestämmelser som reglerar vad som ska gälla vid ansökan om resning eller återställande av försutten tid samt vid klagan över domvilla mot avgöranden som meddelats av de tidigare fastighetsdomstolarna. Mark- och miljööverdomstolen har uppgett att övriga hovrätter har överlämnat sådana mål om särskilda rättsmedel till domstolen för prövning.

Under ett möte vid Mark- och miljööverdomstolen har fråga också väckts om det inte finns anledning att överväga om prövningen av särskilda rättsmedel mot förvaltningsdomstolarnas avgöranden i mål

¹ Högsta domstolens beslut den 20 september 2013, mål nr Ö 5089-12. Målet gällde ett överklagande av Mark- och miljööverdomstolens beslut att avvisa klagan över domvilla eftersom den ansågs ha kommit in för sent. Klagan gällde en lantmäterimyndighets beslut i november 2002. Högsta domstolen prövade överklagandet i sak och återförvisade målet till Mark- och miljööverdomstolen eftersom klagan ansågs ha kommit in i rätt tid.

enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, också borde prövas i Mark- och miljööverdomstolen och inte av de allmänna förvaltningsdomstolarna.

5.1.3 Avsaknad av möjlighet att lägga samman mål

Någon reglering gällande sammanläggning av mål eller ärenden finns inte i lagen om mark- och miljödomstolar eller ärendelagen. Det innebär att överklagade beslut enligt miljöbalken och PBL som handlagts gemensamt i kommun och av länsstyrelse har kommit att delas upp i parallella mål vid prövningen i domstol, dvs. som ett M-mål och som ett P-mål. För den enskilde kan det framstå som egendomligt att frågor som varit föremål för ett och samma avgörande i såväl kommun som hos länsstyrelse delas upp i två olika mål med skriftväxling i varje mål samt med två olika avgöranden. Det medför även viss ökad administration för domstolarna.

I såväl rättegångsbalken som miljöbalken finns det bestämmelser om sammanläggning av mål. Det är möjligt att förena mål enligt 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken vid bl.a. följande situationer:

- Flera käromål mot samma svarande om de kan stödja sig på väsentligen samma grund.
- Käromål mot en eller flera svarande som kan stödja sig på väsentligen samma grund.
- Om svaranden vill väcka talan mot käranden angående samma sak eller sak som har gemenskap med denna eller rör fordran.
- Om någon som inte är part i målet till gemensam handläggning vill väcka talan mot båda parterna eller en av dem, om det som tvisten gäller.
- Även i andra fall kan mål mellan samma eller olika parter handläggas i en rättegång om det är till gagn för utredningen.

Enligt 21 kap. 3 § miljöbalken får även i annat fall än som avses i 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken mål eller ärende enligt balken handläggas i en och samma rättegång om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 Reglering av särskilda rättsmedel

Förslag: Vi föreslår att det i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska införas ett nytt kapitel som reglerar prövningen av mål om resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla (särskilda rättsmedel). Mark- och miljööverdomstolen föreslås vara behörig att pröva mål om särskilda rättsmedel mot domar och beslut av mark- och miljödomstol samt mot beslut som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. Som huvudregel föreslås sådana mål handläggas enligt bestämmelserna i lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om en mark- och miljödomstol handlagt ett mål enligt rättegångsbalkens tvistemålsregler ska dock rättegångsbalkens bestämmelser tillämpas vid handläggningen av målet om särskilda rättsmedel. Vi föreslår att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva särskilda rättsmedel i en sammansättning med tre lagfarna domare.

Mark- och miljööverdomstolens behörighet att pröva särskilda rättsmedel

Det är otillfredsställande att det saknas lagreglering gällande prövningen av mål om resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla i lagen om mark- och miljödomstolar. Det skapar en osäkerhet kring vad som gäller vid prövningen av särskilda rättsmedel mot mark- och miljödomstolens domar och beslut samt mot beslut av myndighet eller kommun som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. Vi anser därför att det bör införas bestämmelser om prövningen av mål om särskilda rättsmedel i lagen om mark- och miljödomstolar och att det tydligt ska framgå att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva målen om inte Högsta domstolen är behörig domstol.

I 58 och 59 kap. rättegångsbalken fördelas prövningen av särskilda rättsmedel mellan hovrätterna och Högsta domstolen. Enligt 58 kap. 4 § rättegångsbalken ska en ansökan om resning göras hos hovrätten, om domen meddelats av tingsrätten och i annat fall hos Högsta domstolen. Detsamma gäller klagan över domvilla (59 kap. 2 § rättegångsbalken). Om ett avgörande av en annan myndighet skulle ha

överklagats till tingsrätt eller hovrätt görs ansökan eller klagan också hos hovrätten i stället för Högsta domstolen (58 kap. 10 a § och 59 kap. 5 § rättegångsbalken). När det gäller mål om återställande av försutten tid ska hovrätten pröva sådan ansökan för fullföljd av talan i hovrätt eller för ansökan om återvinning eller återupptagande i tingsrätt samt för fullföljd av talan i tingsrätt eller hovrätt mot sådana beslut som anges i 58 kap. 10 a § rättegångsbalken (58 kap. 12 och 13 §§ rättegångsbalken). Särskilda rättsmedel prövas i andra fall av Högsta domstolen.

Högsta domstolen har i NJA 2010 s. 110 funnit att de ovan angivna bestämmelserna om hovrättens behörighet inte är tillämpliga i fråga om återställande av försutten tid för överklagande av en kommunal nämnds beslut enligt miljöbalken till länsstyrelse. Mark- och miljööverdomstolen var därmed inte behörig att pröva frågan om återställande av försutten tid. Av detta följer att Mark- och miljööverdomstolen inte är behörig att pröva mål om särskilda rättsmedel mot beslut av en kommun eller en kommunal nämnd om beslutet vid överklagande inte skulle ha överklagats direkt till mark- och miljödomstol utan först till länsstyrelse. Det gäller beslut enligt miljöbalken som fattas av en kommunal nämnd samt beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn samt, om våra förslag i kapitel 2 inte genomförs, beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Enligt vår mening är det inte rimligt att Högsta domstolen, som en följd av att ett beslut inte överklagas direkt till domstol, ska pröva mål om särskilda rättsmedel i dessa fall. Vi anser därför att det särskilt ska regleras att prövningen av särskilda rättsmedel mot beslut som överklagas till länsstyrelsen som första instans och därefter till mark- och miljödomstolen ska göras av Mark- och miljööverdomstolen. Lagtekniskt bör detta lösas genom en bestämmelse som reglerar att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av mark- och miljödomstol samt mot beslut som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. I andra fall är Högsta domstolen behörig att pröva mål om särskilda rättsmedel vilket följer av 11 kap. 13 § regeringsformen.

Ett särskilt problem som uppmärksammas under utredningens arbete är att det saknas bestämmelser som reglerar särskilda rättsmedel i förhållande till de tidigare fastighetsdomstolarnas avgöranden. Det finns ingen reglering där det anges om prövningen ska göras av Mark- och miljööverdomstolen eller av den hovrätt till vilken fastighetsdomstolens avgöranden skulle ha överklagats. Vi

har fått uppgifter om att hovrätter har överlämnat mål om särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av fastighetsdomstol till Mark- och miljööverdomstolen för prövning. Detta har inte prövats av Högsta domstolen. Som tidigare nämnts har Högsta domstolen däremot prövat ett överklagande av Mark- och miljööverdomstolens avgörande i ett mål om klagan över domvilla mot en lantmäterimyndighets beslut.²

Eftersom ansökningar om särskilda rättsmedel aktualiseras i mål som prövats av fastighetsdomstolarna och dessa domstolar upphört anser vi att det bör regleras att prövningen av särskilda rättsmedel mot fastighetsdomstolarnas avgöranden ska göras av Mark- och miljööverdomstolen. Vi anser att detta lagtekniskt kan lösas genom ett tillägg i övergångsbestämmelserna till lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål där det tydliggörs att prövningen av särskilda rättsmedel ska göras i den ordning som enligt förslaget ovan införs i lagen om mark- och miljödomstolar. Det innebär att Mark- och miljööverdomstolen uttryckligen blir behörig att pröva särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av fastighetsdomstol. Undantag görs dock för arrendetvister som enligt den upphävda 8 kap. 32 § jordabalken skulle ha prövas av fastighetsdomstol och inte av arrendenämnd. I samband med införandet av mark- och miljödomstolarna flyttades prövning av dessa ärenden över till tingsrätten (punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen [2010:993] om ändring i jordabalken). Om t.ex. en ansökan om resning mot en fastighetsdomstols avgörande bifalls medför det att målet tas upp till ny prövning i mark- och miljödomstol.

Frågan om vilken domstol som ska pröva mål om särskilda rättsmedel har aktualiserats även i förhållande till avgöranden som meddelats av allmän förvaltningsdomstol eller regeringen i mål och ärenden enligt ÄPBL. Enligt vår uppfattning skulle det kunna innebära en viss effektivitetsvinst om särskilda rättsmedel mot avgöranden enligt ÄPBL kunde prövas av Mark- och miljööverdomstolen eftersom PBL-kompetens inom de allmänna förvaltningsdomstolarna på sikt kommer minska eftersom domstolarna, med undantag för laglighetsprövning av bl.a. översiktsplaner, inte längre kommer pröva mål enligt PBL.

² Se föregående fotnot.

Enligt 11 kap. 13 § regeringsformen beviljas resning i avgjort ärende samt återställande av försutten tid av Högsta förvaltningsdomstolen eller, om det anges i lag, en lägre förvaltningsdomstol, när det gäller ett ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans. I annat fall beviljas resning och återställande av försutten tid av Högsta domstolen eller, om det anges i lag, av en annan domstol som inte är en förvaltningsdomstol.

Nuvarande PBL trädde i kraft den 2 maj 2011. Enligt punkt 16 i övergångsbestämmelserna till lagen ska för sådana ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011 men som vid denna tidpunkt inte inletts hos en allmän förvaltningsdomstol respektive hos regeringen, bestämmelserna om instansordningen i nuvarande PBL tillämpas. Det innebär att fullföljden av länsstyrelsernas beslut i fråga om överklagade kommunala PBL-beslut efter den 2 maj 2011 ska göras till mark- och miljödomstol. Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har genom varsitt avgörande tydliggjort uppdelningen av prövningen av mål om särskilda rättsmedel mot domar och beslut enligt ÄPBL. Högsta domstolen har den 19 oktober 2012 (mål nr Ö 3606-12), med hänvisning till regeringsformen och punkt 16 i övergångsbestämmelserna till PBL prövat en enskilds begäran om återställande av försutten tid av ett kommunalt beslut att anta en detaljplan från april 2005. Högsta förvaltningsdomstolen har därefter, den 21 november 2012 (mål nr 4390-12), med hänvisning till samma bestämmelser prövat ansökan om resning av ett regeringsbeslut. Regeringen hade i beslutet avlagit ett överklagande av en länsstyrelses beslut att inte upphäva ett beslut om att anta en detaljplan enligt ÄPBL. Slutsatsen som kan dras av dessa avgöranden och övergångsbestämmelserna till PBL är att Högsta domstolen har ansett sig behörig att pröva mål om särskilda rättsmedel i förhållande till beslut enligt ÄPBL som påbörjats före den 2 maj 2011 och som inte har inletts hos en allmän förvaltningsdomstol respektive hos regeringen. Högsta förvaltningsdomstolen prövar följaktligen särskilda rättsmedel mot beslut enligt ÄPBL där prövningen har inletts i allmän förvaltningsdomstol eller hos regeringen.

Det finns som ovan nämnts vissa fördelar med att låta särskilda rättsmedel i förhållande till mål och ärenden enligt ÄPBL också prövas inom ramen för den nuvarande instansordningen. Detta skulle dock innebära ett avsteg från fördelningen av rättskipningen mellan Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och skulle även innebära ett avsteg från hur dessa domstolar tolkat

11 kap. 13 § regeringsformen, även om tolkningarna gjorts mot bakgrund av övergångsbestämmelserna till PBL. Eftersom behovet av en samordning av prövningen av särskilda rättsmedel med koppling till prövningar enligt ÄPBL får anses vara begränsat samt att det finns vissa tveksamheter kring om en sådan reglering skulle vara förenlig med regeringsformen föreslår vi inte någon regeländring i denna del.

Prövningen ska göras enligt ärendelagens eller rättegångsbalkens bestämmelser

Mål och ärenden i mark- och miljödomstol handläggs enligt rättegångsbalkens tvistemålsregler eller enligt ärendelagens regler (4 kap. 1 och 2 §§ samt 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar). I båda dessa lagar finns bestämmelser om prövningen av särskilda rättsmedel (57 och 58 kap. rättegångsbalken och 42 § ärendelagen). Bestämmelser om själva prövningen av särskilda rättsmedel finns således redan. Vi anser att det är naturligt att prövningen av särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av mark- och miljödomstol eller mot beslut som efter överklagande till domstol skulle prövats av mark- och miljödomstol görs enligt bestämmelserna i den lag som målen eller ärendena handlagts enligt eller skulle ha handlagts enligt vid en prövning i mark- och miljödomstol. Ärendelagen tillämpas vid handläggning av majoriteten av målen i mark- och miljödomstol samt av samtliga ärenden. Antalet ärenden är dock mycket begränsat. De mål där ärendelagen tillämpas är samtliga mål som överklagas till mark- och miljödomstolarna samt vitesmål. Vi anser därför att bestämmelsen om särskilda rättsmedel i 42 § ärendelagen som huvudregel ska tillämpas vid prövningen av särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av mark- och miljödomstol eller mot beslut som efter överklagande skulle ha prövats av mark- och miljödomstol.

42 § ärendelagen innehåller hänvisningar till bestämmelserna om särskilda rättsmedel i 58 och 59 kap rättegångsbalken. Genom de hänvisningar som finns i 42 § ärendelagen regleras dock inte vad som gäller vid överklagande av hovrätternas, och därmed Mark- och miljööverdomstolens, domar och beslut om resning eller återställande av försutten tid. Däremot regleras vad som gäller vid överklagande av domar eller beslut avseende klagan över domvilla genom hänvisningen till 59 kap. 3 § rättegångsbalken. Vid fråga om överklagande av domar och beslut om resning och återställande av

försutten tid behöver därför 42 § ärendelagen kompletteras med följande bestämmelser om överklagande i ärendelagen. 36–38 §§, där det regleras vilka som får överklaga beslut, vilka beslut som får överklagas särskilt, inom vilken tid överklagande ska göras och hanteringen av överklaganden. Kompletteringen bör även avse 40 § i ärendelagen som reglerar att hovrättens beslut överklagas till Högsta domstolen samt att prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen ska ta upp ett överklagande till prövning. Vi föreslår därför att det i lagen om mark- och miljödomstolar regleras att 42 § ärendelagen som huvudregel ska tillämpas vid handläggning av mål om särskilda rättsmedel. Vi föreslår även att 36–38 och 40 §§ ärendelagen ska tillämpas vid överklagande av Mark- och miljööverdomstolen domar eller beslut om särskilda rättsmedel, där prövningen har skett enligt ärendelagens bestämmelser. Det medför att överklagandetiden blir tre veckor för samtliga mål om särskilda rättsmedel där ärendelagen tillämpas vid prövningen. Om en hänvisning inte görs till 38 § ärendelagen blir, på grund av 42 § ärendelagens hänvisningar till rättegångsbalken, överklagandetiden fyra veckor för mål om klagan över domvilla. Vi har fått uppgifter om att Mark- och miljööverdomstolen i dag, i enlighet med vad som anges i ärendelagen, tillämpar tre veckors överklagandetid för mål om resning och återställande av försutten tid som prövas enligt ärendelagens bestämmelser.

I de mål där prövningen av särskilda rättsmedel sker mot dom eller beslut där rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål tillämpats vid handläggningen i mark- och miljödomstol anser vi att rättegångsbalkens bestämmelser om resning och återställande av försutten tid i 58 kap. samt klagan över domvilla i 59 kap. ska tillämpas. Vi föreslår därför en reglering där rättegångsbalkens 58 och 59 kap. ska tillämpas vid handläggningen av särskilda rättsmedel mot domar och beslut som enligt 4 kap. 1 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar handlagts enligt tvistemålsreglerna i allmän domstol. Det gäller prövning av särskilda rättsmedel i förhållande till mål, men inte ärenden, som mark- och miljödomstolen prövat som första instans (4 kap. 1 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar), dvs. mål som inte överklagats till domstolen. Detta gäller dock inte vitesmål eftersom ärendelagen ska tillämpas vid handläggningen av sådana mål enligt 4 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Ett exempel på mål som mark- och miljödomstolen handlägger enligt rättegångsbalkens

tvistemålsregler är ansökningsmål enligt miljöbalken, där ansökan görs till mark- och miljödomstol.

Särskilt kapitel om handläggningen av särskilda rättsmedel

Bestämmelser om prövningen av särskilda rättsmedel passar inte direkt in i den övriga strukturen i lagen om mark- och miljödomstolar. Vi anser därför att det ska införas ett nytt kapitel med två paragrafer varav den första reglerar Mark- och miljööverdomstolens ansvar för prövning av särskilda rättsmedel. Den andra paragrafen reglerar om prövningen av särskilda rättsmedel ska göras enligt rättegångsbalkens eller ärendelagens bestämmelser.

Rättens sammansättning vid prövning av särskilda rättsmedel

Eftersom det i nuläget saknas bestämmelser om särskilda rättsmedel i lagen om mark- och miljödomstolar finns det inte heller någon reglering av Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid en sådan prövning. Bestämmelser om Mark- och miljööverdomstolens sammansättning finns i 2 kap. 10 § lagen om mark- och miljödomstolar. Mark- och miljööverdomstolen ska vid prövningen av mål som överklagats till domstolen ha en sammansättning om minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. När det gäller behandling av frågor om prövningstillstånd ska domstolen bestå av tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. En prövning av om det finns förutsättningar för resning, återställande av försutten tid eller om ett avgörande ska upphävas på grund av domvilla avser i huvudsak bedömningar av juridisk karaktär. Om en ansökan eller klagan bifalls innebär det endast att målet eller ärendet på nytt ska tas upp till sakprövning. Detta talar för att sammansättningen vid prövningen av mål om särskilda rättsmedel kan vara densamma som vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd eftersom prövningarna har vissa liknande inslag. Det finns inte någon sammansättningsregel som är specifik för hovrätternas prövning av särskilda rättsmedel vilket innebär att sammansättningen är tre lagfarna domare enligt 2 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. Det har inte framkommit skäl till varför sammansättningen vid prövningen av mål om särskilda rättsmedel i Mark- och miljööverdomstolen skulle behöva vara densamma som vid

sakprövning av överklagade beslut, dvs. att rätten ska utgöras av fyra ledamöter. Vi föreslår därför att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva mål om resning, återställande av försutten tid samt klagan över domvilla i en sammansättning med tre lagfarna domare samt att det ska finnas en möjlighet för ett tekniskt råd att ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna. Lagtekniskt kan detta lösas genom ett tillägg i andra stycket i 2 kap. 10 § lagen om mark- och miljödomstolar.

5.2.2 Lagreglering av möjlighet till sammanläggning

Förslag: Vi föreslår att det införs en bestämmelse i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar enligt vilken mål eller ärenden som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden får förenas för gemensam handläggning när det är lämpligt.

Det saknas bestämmelser om sammanläggning av mål eller ärenden i lagen om mark- och miljödomstolar. Vi anser inte att det finns något behov av att införa en bestämmelse som möjliggör sammanläggning av de mål som mark- och miljödomstolarna handlägger enligt rättegångsbalkens tvistemålsregler (4 kap. 1 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar). I dessa fall finns redan möjlighet att förena mål enligt 14 kap. 1–7 §§ rättegångsbalken. Majoriteten av de mål som i mark- och miljödomstol handläggs enligt rättegångsbalkens tvistemålsbestämmelser är mål enligt miljöbalken. Dessa mål kan dessutom förenas enligt vad som anges i 21 kap. 3 § miljöbalken.

Framför allt i fråga om mål enligt miljöbalken och PBL förekommer det relativt ofta samband. Jämförelse kan göras med länsstyrelsernas svar på vår enkät där majoriteten av länsstyrelserna svarade att cirka 5–12 procent av de överklagade PBL-besluten har samband med ett överklagat beslut enligt miljöbalken. Dessutom kan det finnas samband mellan olika PBL-mål, mellan PBL- och fastighetsmål, mellan vitesmål etc. För de mål och ärenden i mark- och miljödomstol som handläggs enligt ärendelagens bestämmelser, med undantag för mål och ärenden enligt miljöbalken, finns det dock inga bestämmelser om sammanläggning, annat än möjligtvis genom en analogitolkning av rättegångsbalkens bestämmelser. Mark- och

miljödomstolarna verkar även se olika på möjligheten att förena mål eller ärenden som handläggs enligt ärendelagens bestämmelser. Något som talar mot att införa en särskild bestämmelse om sammanläggning för de mål och ärenden som handläggs enligt ärendelagen är att det vid avgörande av olika kategorier av mål kan krävas olika tekniska råd. Dessutom är kretsen av de som har rätt att överklaga i de olika kategorierna av mål inte alltid densamma. Det kan i sin tur leda till att möjligheten till sammanläggning av mål inte kan användas i så stor utsträckning. I de fall två eller flera mål eller ärenden av samma eller olika ärendeslag har en nära koppling är det i många fall lämpligt att dessa handläggs gemensamt, dvs. att det sker en gemensam skriftväxling för målen samt att avgörandet av målen eller ärendena görs i gemensam dom eller beslut. Det kan t.ex. vara aktuellt i fall där en enskild ansökt om bygglov och strandskyddsdispens och såväl lovet som dispensen vägrats med hänvisning till att förutsättningar inte föreligger för dispens från strandskyddet. Ett annat exempel är ett överklagat kommunalt beslut om tillstånd till enskilt avlopp som har samband med ett överklagat beslut om bygglov. Vi anser sammantaget att det finns tillräckliga skäl för att införa en bestämmelse i lagen om mark- och miljödomstolar som möjliggör sammanläggning av mål eller ärenden som handläggs enligt ärendelagen.

I 14 kap. rättegångsbalken finns, som tidigare nämnts, bestämmelser om förening av mål. Bestämmelserna är dock utformade för andra situationer än de som brukar aktualiseras för mål och ärenden som prövas av mark- och miljödomstol enligt ärendelagens regler. Enligt 14 kap. 6 § rättegångsbalken får mål även i andra fall än som anges i 14 kap. 1–5 §§ rättegångsbalken läggas samman om det är till gagn till utredningen. Denna bestämmelse ger ett bredare utrymme för förening av mål än de andra paragraferna om förening av mål i rättegångsbalken. I många fall kommer sammanläggning troligtvis att ske för att underlätta för parterna eller för att underlätta handläggningen i domstol, både vid skriftväxling och vid domskrivning. Dessa skäl för sammanläggning ryms inte direkt i rekvisitet till gagn för utredningen och vi anser därför inte att det är en lämplig ordning att för mål som handläggs enligt ärendelagen tillämpa rättegångsbalkens bestämmelser om förening av mål. Det har inte heller varit möjligt utforma bestämmelsen på samma sätt som 21 kap. 3 § miljöbalken är formulerad.

Enligt vår mening bör mark- och miljödomstolarna liksom Mark- och miljööverdomstolen kunna lägga samman mål i de fall där det är lämpligt. Vi anser därför att det ska införas en

bestämmelse i lagen om mark- och miljödomstolar som möjliggör förening av mål eller ärenden som handläggs enligt ärendelagens bestämmelser. Det är enligt vår mening tillräckligt att reglera att förening av mål för gemensam handläggning får ske när det är lämpligt och därmed överlämna till domstolen att i det enskilda fallet avgöra om en sammanläggning t.ex. är till nytta för handläggningen. Att det ska föreligga någon form av samband mellan målen eller ärendena för att förening av målen eller ärendena ska aktualiseras är naturligt ett krav för att en sammanläggning ska vara lämplig. I de fall där det inte längre är lämpligt att målen eller ärendena ska vara förenade har domstolen, enligt vårt förslag, även möjlighet att skilja målen åt.

5.2.3 Förtydligande gällande sammansättning vid prövningen av överklagade domstolsärenden

Förslag: Vi föreslår att det ska göras ett tillägg i 2 kap. 10 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar så att det framgår att Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövning av överklagade ärenden är densamma som vid prövningen av överklagade mål, dvs. minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare.

Det saknas reglering i lagen om mark- och miljödomstolar gällande Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövningen av överklagade ärenden. Med detta avses att saken prövats av mark- och miljödomstolen som första instans och att handläggningen gjorts enligt ärendelagens bestämmelser, med undantag för vitesmålen. Vi har från Mark- och miljööverdomstolen fått uppgifter om att det inte är vanligt förekommande med överklagade ärenden. Vi anser dock att domstolens sammansättning vid överklagade ärenden bör vara reglerad och att regleringen kan ske genom ett tillägg i 2 kap. 10 § lagen om mark- och miljödomstolar. Det har inte framkommit skäl till varför sammansättningen ska vara någon annan än vid prövningen av överklagade mål. Vi anser därför att sammansättningen ska vara densamma vid överklagade ärenden som vid överklagade mål, dvs. prövningen i sak ska göras med minst fyra ledamöter, av vilka minst tre ska vara lagfarna domare.

5.2.4 Frågor rörande mark- och miljöprocessen som bör utredas vidare

Förslag: Vi föreslår att sammansättningsreglerna samt möjlighet till delegering av beslutsfattande i mark- och miljödomstolarna ses över. Vi anser även att det finns skäl att på sikt se över den s.k. ventilen till Högsta domstolen.

Under utredningens gång har det kommit fram olika idéer som skulle kunna leda till ökad effektivitet vid prövningen enligt lagen om mark- och miljödomstolar i allmänhet. En sådan fråga är om den s.k. ventilen för överklagande till Högsta domstolen ska tas bort och att Mark- och miljööverdomstolen därigenom blir sista instans för överklagade beslut enligt PBL och fastighetsbildningslagen, eventuellt med en möjlighet till prejudikatsits. I avsnitt 2.5.3 har vi kommit fram till att tiden inte är mogen för ett sådant förslag. Däremot anser vi att det på sikt finns skäl att se över den s.k. ventilen till Högsta domstolen.

Ett förslag avseende mark- och miljödomstolarnas handläggning som framförts till utredningen är att det borde införas en bestämmelse som möjliggör delegering av beslutsfattandet i mark- och miljödomstol till beredningsjurister i enskilda fall, vilket vi bedömer skulle kunna bidra till en effektivare prövningsordning. Ett annat förslag vi anser bör övervägas närmare är om sammansättningsreglerna för mark- och miljödomstolen borde ändras för att möjliggöra prövning med en ordinarie domare samt två tekniska råd. Detta skulle kunna gälla vid prövningar av PBL-mål där miljöfrågor aktualiseras, t.ex. fråga om buller eller luftutsläpp, eller när mål enligt miljöbalken och PBL kan avgöras gemensamt.

Vi anser även att det finns skäl att se över bestämmelserna om i vilka fall mark- och miljödomstolarna kan avgöra mål i sak med en ensam domare. Enligt 2 kap. 7 § lagen om mark- och miljödomstolar får rätten vid avgörande i sak i mål som överklagats till domstolen bestå av en lagfaren domare i mål som är av enkel beskaffenhet om det inte är ett avgörande i sak av en tillståndsfråga enligt miljöbalken. I författningskommentaren till bestämmelsen anges att regeln om ensamdomarbehörighet bör användas relativt sparsamt för avgöranden i sak (prop. 2009/10:215 s. 197). Kostnaden för prövningen i mark- och miljödomstol är hög. 2012 uppgick styckkostnaden till 22 534

kronor enligt uppgift från Domstolsverket. Detta talar för att bestämmelsen tillämpas i begränsad utsträckning.

Möjligheten att i underrätt avgöra mål i sak med en lagfaren domare brukar knytas till om målet är av enkel beskaffenhet. Mark- och miljödomstolarnas sammansättning vid prövningen av överklagade mål i sak skiljer sig dock från andra underrätter eftersom det i avgörandet ska delta ett tekniskt råd, som ska bidra med den tekniska kompetensen (jämför 2 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar). I författningskommentaren till 2 kap. 7 § lagen om mark- och miljödomstolar anges att bestämmelsen är avsedd att tillämpas bl.a. i mål där det saknas behov av teknisk kompetens (prop. 2009/10:215 s. 197). I bestämmelsen uppställs dock som krav för att mål ska kunna avgöras av ensam domare att det är av enkel beskaffenhet. Vi anser att det bör övervägas om möjligheten att avgöra mål i sak med en ensam domare i mark- och miljödomstol i författningen ska kopplas till om det i målet inte finns behov av teknisk kompetens. Vår bedömning är att detta skulle leda till en effektivare prövningsordning.

Samtliga dessa förslag rör mark- och miljöprocessen i allmänhet och inte specifikt prövningen av överklagade PBL-beslut. De har inte heller samband med vårt uppdrag i fråga om lagen om mark- och miljödomstolar. Vi anser att frågorna om sammansättningen vid prövning av mål och ärenden i mark- och miljödomstolarna bör övervägas eftersom förändringar i dessa avseenden skulle kunna ge effektivitetsvinster. Att möjliggöra att mål och ärenden avgörs med en ensam domare i större utsträckning och i vissa fall av en beredningsjurist vid frågor av enkel beskaffenhet som inte kräver särskild erfarenhet, skulle även bidra till att minska kostnader för prövningen i mark- och miljödomstol. Vi anser därför att dessa frågor bör utredas närmare samt att utredningen görs utifrån ett helhetsperspektiv på mark- och miljödomstolarnas verksamhet.

6 Ikraftträdande och övergångsfrågor

6.1 Ikraftträdande

Förslag: Vi föreslår att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 april 2015.

Vi föreslår i kapitel 2 att beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. Det innebär att länsstyrelserna ska utgå ur instanskedjan för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Vi föreslår i samma kapitel även en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. För att genomföra dessa förslag krävs ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, plan- och byggförordningen (2011:338) samt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

I kapitel 5 föreslår vi vissa förändringar i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar samt i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål. Förslagen innebär att bestämmelser om särskilda rättsmedel införs i lagarna. Vi föreslår även att det i lagen om mark- och miljödomstolar införs en bestämmelse som möjliggör sammanläggning av mål eller ärenden som i mark- och miljödomstolarna handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Slutligen föreslår vi en reglering av Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövningen av överklagade ärenden.

Mot bakgrund av att flera av förslagen kan förbättra förutsättningarna för ökat bostadsbyggande anser vi att det är angeläget att ikraftträdandet inte ligger allt för långt fram i tiden. Med beaktande av den tid som kan behövas för remissförfarandet, beredningen

inom regeringskansliet och riksdagsbehandlingen bedöms förslagen inte kunna träda i kraft förrän tidigast om cirka ett år. Enligt vår uppfattning finns det skäl att inte lägga ikraftträdandedatumet vid hel- eller halvårsskifte. Det främsta skälet till detta är att eftersom förslaget medför vissa organisationsförändringar är det inte lämpligt att ikraftträdandet sammanfaller med en semesterperiod. Vi anser att alla förslagen i betänkandet bör träda i kraft vid samma tidpunkt. Vi föreslår därför att samtliga förslag ska träda i kraft den 1 april 2015. Med ett ikraftträdande vid detta datum är det också möjligt att genomföra de organisatoriska förändringar som följer av förslagen, då de är relativt begränsade och då vi inte föreslår att pågående ärenden ska lämnas över utan att det ska ske en stegvis övergång till den nya instansordningen. Vi tror även att det är möjligt för kommunerna att genomföra de förändringar i överklagandehänvisningar m.m. som kommer att behövas med anledning av våra förslag.

6.2 Övergångsfrågor

6.2.1 Ändringar i plan- och bygglagen m.m.

Förslag: Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) som inletts hos en länsstyrelse före ikraftträdandet. Detsamma ska gälla för överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken som berörs av våra förslag.

Enligt våra förslag i avsnitt 2.5 ska länsstyrelserna inte längre pröva överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Mark- och miljödomstolarna blir i stället första överklagandeinstans. Prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn föreslår vi ska koncentreras till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation, dvs. länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län. Det får till följd att de övriga nio länsstyrelserna, dvs. länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Jämtlands län enligt våra förslag inte längre kommer att pröva några överklagade PBL-beslut.

Det kommer att finnas oavslutade ärenden hos länsstyrelserna vid ikraftträdandetidpunkten. Det gäller överklagade beslut om såväl detaljplaner och områdesbestämmelser som lov, förhandsbesked och tillsyn. Handläggningen kan ha kommit relativt långt och det skulle i dessa fall innebära effektivitetsförluster om ärendena skulle lämnas över till antingen en mark- och miljödomstol när det gäller beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser eller till en annan länsstyrelse när det gäller beslut om lov, förhandsbesked eller tillsyn. Det skulle innebära onödiga tidsförluster som främst skulle drabba parterna. Vi bedömer därför att det är lämpligare att prövningen slutförs i den ordning enligt vilken den har inletts.

Vi föreslår även i kapitel 2 att de länsstyrelser som blir av med prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn ska kunna lämna över överklagade miljöbeslut som har samband med ett PBL-beslut till den länsstyrelse som prövar det överklagade beslutet om lov, förhandsbesked eller tillsyn. Vi anser även i detta fall att den lämpligaste lösningen är att förslaget om överlämnande endast blir tillämpligt på de miljöbeslut som kommer in till en länsstyrelse efter ikraftträdandet.

6.2.2 Ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar m.m.

<p>Förslag: Mål om särskilda rättsmedel som har inletts hos Högsta domstolen före ikraftträdandet ska även fortsättningsvis prövas av Högsta domstolen.</p>
--

I dag saknas uttryckliga bestämmelser om prövningen av resning, återställande av försutten tid samt klagan över domvilla i lagen om mark- och miljödomstolar. Det är enligt vår mening angeläget att de förslagna bestämmelserna avseende sådan prövning börjar gälla även för pågående ärenden så snart de träder i kraft. Det är likaså lämpligt att bestämmelserna om förening av mål för gemensam handläggning samt bestämmelserna om Mark- och miljööverdomstolens prövning av överklagade ärenden kan tillämpas även för pågående mål och ärenden. Som huvudregel bedömer vi därför att det inte behövs några övergångsbestämmelser med anledning av förslagen avseende mark- och miljöprocessen. Det finns dock ett undantag från denna huvudregel.

Förslaget avseende särskilda rättsmedel kommer innebära att prövningen av sådana mål mot beslut av kommun och kommunalnämnd som inte har överklagats, men som vid överklagande skulle ha överklagats till länsstyrelse och därefter kunna fullföljas till mark- och miljödomstol, inte längre ska prövas av Högsta domstolen. Prövningen av särskilda rättsmedel i dessa fall ska enligt förslaget fortsättningsvis göras av Mark- och miljööverdomstolen. Vi anser att det inte vore lämpligt att Högsta domstolen skulle överlämna sådana pågående mål till Mark- och miljööverdomstolen. Vi anser därför att det särskilt bör regleras att mål som har inletts hos Högsta domstolen före ikraftträdandet även fortsättningsvis ska prövas av Högsta domstolen.

7 Konsekvensanalys

7.1 Inledning

Vi har i kapitel 2 lämnat förslag om en ändrad instansordning för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och vi har i kapitel 5 föreslagit vissa ändringar i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. I detta avsnitt redovisas vår analys av förslagets konsekvenser. Vi kommer även redovisa konsekvenserna av alternativa förslag.¹

I våra direktiv anges att vi ska beskriva de resursmässiga konsekvenser som det skulle innebära för mark- och miljödomstolarna och länsstyrelserna om länsstyrelserna helt eller delvis skulle utgå ur instanskedjan samt konsekvenserna för domstolarnas och länsstyrelsernas hantering av andra mål- och ärendetyper än de som har anknytning till PBL. Vi ska även redovisa vilka tidsmässiga och andra konsekvenser förslagen kommer att få bl.a. för plan- och byggprocesserna, byggandet, konkurrensen och möjligheterna för små och medelstora företag att verka inom bygg- och anläggningssektorn samt för bostadsmarknaden.

För att närmare kunna analysera de ekonomiska konsekvenserna för företagen har vi tagit hjälp av Hans Lind, professor i fastighetsekonomi vid KTH.

¹ Krav på vad som ska ingå i en konsekvensanalys finns i kommittéförordningen (1998:1474) samt, eftersom betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler, i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

7.2 Utredningens förslag

Regeringen framhåller i våra utredningsdirektiv att det i vissa fall tar allt för lång tid från ett kommunalt beslut att anta en detaljplan till dess att beslutet har vunnit laga kraft samt att motsvarande förhållande gäller för beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn enligt PBL. Vi har därför fått i uppdrag att undersöka möjligheten att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning för kommunala beslut som överklagats enligt PBL. Vidare omfattar vårt uppdrag vissa frågor som rör mark- och miljöprocessen. Vi föreslår, efter att ha utrett frågorna, följande.

- Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. Det innebär att länsstyrelserna inte längre ska pröva sådana överklaganden.
- Handläggningen av överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked samt överklagade kommunala beslut om tillsyn enligt 10 och 11 kap. PBL ska koncentreras till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.
- Det ska införas en bestämmelse i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, länsstyrelseinstruktionen, om överlämnande mellan länsstyrelser när en åtgärd prövats enligt både PBL och miljöbalken på den kommunala nivån och båda besluten överklagats.
- Det ska i lagen om mark- och miljödomstolar införas bestämmelser om särskilda rättsmedel. Mark- och miljööverdomstolen är enligt förslaget behörig att pröva särskilda rättsmedel mot mark- och miljödomstolarnas domar och beslut samt mot beslut av kommun eller myndighet som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. Enligt förslaget ska Mark- och miljööverdomstolen pröva särskilda rättsmedel med tre lagfarna domare.
- Det ska införas en bestämmelse i lagen om mark- och miljödomstolar som möjliggör sammanläggning av mål eller ärenden som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden, ärendelagen.

7.3 Konsekvenser av förslagen om instansordningen

7.3.1 Effekter på handläggningstiden

Vår utredning har visat att den långa instanskedjan samt prövningen hos 21 länsstyrelser leder till minskad effektivitet och bidrar till långa genomströmningstider. Vi föreslår därför att länsstyrelserna ska utgå ur instanskedjan för överklagade beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser och att dessa beslut i stället ska överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna. När det gäller lov, förhandsbesked och tillsyn gör vi bedömningen att överklaganden av sådana beslut även i fortsättningen ska prövas av länsstyrelserna som första överklagandeinstans. Vi föreslår dock att prövningen av överklagade sådana beslut koncentreras till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. Det är svårt att närmare uppskatta tidsvinsterna av förslagen men vår bedömning är att förslagen kommer att leda till en minskning av genomströmningstiden för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser med cirka 4,5 månader, varav 3,5 månader för handläggningstiden hos länsstyrelsen samt 1 månad för tiden för delgivning och fullföljd. Uppgiften om tiden för länsstyrelsens prövning är baserad på den genomsnittliga genomströmningstiden för detaljplaner 2012, vilket är den senaste helårsuppgiften vi har haft tillgång till. Första halvåret 2013 ökade den genomsnittliga handläggningstiden för detaljplaner och områdesbestämmelser till 3,8 månader. Vi bedömer dock att det har sin grund i att en större andel äldre överklaganden har avgjorts på grund av det resurstillskott länsstyrelserna tillförts samt att ett ärende vid Länsstyrelsen i Gotlands län med mycket hög genomströmningstid har haft påverkan på den genomsnittliga genomströmningstiden. Vi anser därför att uppskattningen av tidsvinsten inte bör baseras på den genomsnittliga handläggningstiden första halvåret 2013. Uppskattningen om en tidsvinst på 4,5 månader förutsätter att tiden för prövning i mark- och miljödomstol inte blir nämnvärt längre än dagens handläggningstider. Vår bedömning är att med resurstillskott till mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen för det merarbete reformen skulle medföra för domstolarna kommer förändringen endast få marginella effekter på domstolarnas handläggningstider.

När det gäller överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är det svårare att uppskatta tidsvinsterna. Vi bedömer att en koncentration kan medföra en tidsvinst på i genomsnitt cirka en

månad. Det kommer dock variera från fall till fall men vi ser att den huvudsakliga tidsvinsten består i att sårbarheten minskar. Dessutom medför reformen större möjligheter att ta tillvara stordriftsfördelar och ökade möjligheter för handläggare att specialisera sig. Vi anser att detta kommer ha effekt på handläggningstiderna. För närvarande finns det stora skillnader i handläggningstiderna mellan olika länsstyrelser (se fråga 9 i bilaga 2). En positiv konsekvens av en koncentration är att handläggningstiderna bör bli mer lika över landet.

Våra uppskattningar av tidsvinst utgår från dagens situation där länsstyrelserna fått resursförstärkning för att kunna korta handläggningstiderna för PBL-ärenden samt att regeringen i regleringsbrev satt upp mål för handläggningstiderna. Vår bedömning är att förslagen kan leda till att tiden från att överklagandet kommer in till en mark- och miljödomstol till dess att Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd för detalplaner och områdesbestämmelser i genomsnitt inte kommer att överstiga 5,5 månader, inklusive överklagandetid.² För beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn är vår uppfattning att den totala genomströmningstiden från det att det första överklagandet kommit in till en länsstyrelse till dess att Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om prövningstillstånd i genomsnitt inte kommer att överstiga tio månader, inklusive överklagandetid.³ Om tid för överklagande och delgivning inte räknas med uppgår den genomsnittliga genomströmningstiden till drygt åtta månader.

² Uppskattningen bygger på den genomsnittliga genomströmningstiden för prövningen av planer vid mark- och miljödomstolarna första halvåret 2013, mark- och miljödomstol 3,7 månader och Mark- och miljööverdomstolens avgörande där prövningstillstånd inte meddelas, 1,4 månader samt 3 veckors tid för överklagande av mark- och miljödomstols avgörande. Genomströmningstiderna är hämtade från svaren på vår enkät avseende mark- och miljödomstolarna, bilaga 3, fråga 7.

³ Uppskattningen bygger på den genomsnittliga genomströmningstiden för prövningen av lov vid mark- och miljödomstolarna första halvåret 2013 samt genomsnittlig genomströmningstid vid länsstyrelserna efter tidsvinst på cirka en månad. Vi utgår från följande genomströmningstider: länsstyrelse 3 månader, mark- och miljödomstol 4 månader och Mark- och miljööverdomstolens avgörande där prövningstillstånd inte meddelas, 1,3 månader samt tid för överklagande och delgivning i länsstyrelse och tid för överklagande i mark- och miljödomstol, vilket sammanlagt uppskattas till knappt två månader. Genomströmningstiderna för domstolarna är hämtade från svaren på vår enkät, bilaga 3. Vi har baserat beräkningen om genomströmningstiden för länsstyrelsens prövning på uppgifter om den genomsnittliga genomströmningstiden första halvåret 2013, dvs. 3,9 månader enligt svaren i vår enkät, fråga 9. Enligt bilagan till Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till cirka 5 månader för lov och förhandsbesked under helåret 2012. Då länsstyrelserna har tillförts medel för att minska genomströmningstiden för PBL-ärenden och regeringen i regleringsbrevet för 2013 har angett att lovärenden som en mediantid ska avgöras inom 4 månader anser vi att det finns skäl att utgå från den genomsnittliga genomströmningstiden för första halvåret 2013, dvs. 4 månader.

När det gäller överklagade beslut om lov och förhandsbesked överklagas inte, grovt räknat, cirka 60 procent av de överklagade besluten vidare från länsstyrelse och endast cirka 15 procent av besluten som överklagats till länsstyrelse överklagas vidare hela vägen till Mark- och miljööverdomstolen.⁴

Länsstyrelserna har i ett yttrande till utredningen pekat på att en omställning till en förkortad instanskedja kommer att ta tid och att det därför kan dröja några år innan en eventuell positiv effekt av en reform kan skönjas. En organisatorisk förändring kan under en övergångsperiod ha effekter på genomströmningstiderna. De reformer vi föreslår medför dock inte att en ny verksamhet måste byggas upp och det är inte heller fråga om att lämna över pågående ärenden. Våra förslag kommer att medföra begränsade personella konsekvenser, vid såväl de prövningsinstanser som föreslås få ett ökat antal överklagade PBL-beslut som vid de som blir av med eller får ett minskat antal sådana beslut, se vidare nedan. Vår bedömning är därför att omställningen inte kommer att ha negativ påverkan på genomströmningstiderna för överklagade PBL-beslut.

7.3.2 Länsstyrelserna

Förslaget att ta bort länsstyrelserna ur instanskedjan för prövning av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser samt att koncentrera prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till tolv länsstyrelser medför en rad konsekvenser för länsstyrelsernas verksamhet. Enligt våra förslag blir länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Jämtlands län av med all prövning av överklagade kommunala beslut enligt PBL och även, men i betydligt mindre omfattning, vissa överklagade kommunala beslut enligt

⁴ Dessa siffror är baserade på uppgifter om överklagade beslut 2012, vilket hämtats från Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012 samt våra enkätsvar från Domstolsverket, bilaga 3. Under 2012 inkom det 3 210 överklagade beslut om lov och förhandsbesked till länsstyrelserna. Samma år inkom det 1 327 överklagade beslut om lov och förhandsbesked till mark- och miljödomstolarna. Det ger en överklagandefrekvens av länsstyrelsens avgörande på cirka 41 procent för lov. Under 2012 inkom till Mark- och miljööverdomstolen 481 mål om lov och förhandsbesked. Det innebär att cirka 36 procent av mark- och miljödomstolarnas avgöranden överklagades samt att cirka 15 procent av länsstyrelsernas beslut överklagades vidare ända till Mark- och miljööverdomstolen. Dessa beräkningar ger dock bara en fingervisning om överklagandefrekvensen eftersom de bygger på antalet överklagade avgöranden som inkommit till de olika instanserna under 2012.

miljöbalken. Enligt våra enkätsvar gick det sammanlagt åt cirka 8,2 årsarbeten 2012 och 8,5 årsarbeten första halvåret 2013 omräknat till helår för handläggningen av överklagade PBL-beslut hos dessa länsstyrelser.⁵ Det saknades dock uppgifter från Länsstyrelsen i Jämtlands län, vilket gör att den sammanlagda sysselsättningsgraden för prövningen av överklagade PBL-beslut får uppskattas till 9,5 årsarbeten för de nio länsstyrelserna. Knappt 1 årsarbete läggs på prövningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser och resterande på överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn där bygglov utgör den största ärendegruppen. För de flesta länsstyrelser rör det sig om ungefär 1 årsarbete, dock med undantag för länsstyrelserna i Blekinge och Jönköpings län där det rör sig om cirka 1,5 respektive 1,8 årsarbete. Dessutom torde det tillkomma arbetstid för att handlägga de miljöärenden som på grund av de föreslagna möjligheterna till samordning mellan ärenden enligt miljöbalken och PBL kommer att lämnas över till en länsstyrelse som till följd av koncentrationen är mottagare av PBL-ärenden, i de fall det finns ett samband mellan de överklagade besluten.

Förslagen innebär att samtliga länsstyrelser blir av med prövningen av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Årsarbetstiden för handläggningen av överklagade planbeslut uppgick för samtliga länsstyrelser till cirka 7,8 årsarbeten under 2012 och 9,5 årsarbeten under första halvåret 2013 omräknat till helår.

Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, blir av med prövningen av överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser. Samtidigt får de, med undantag för länsstyrelserna i Hallands, Västra Götaland, Västerbottens och Norrbottens län, ta över handläggningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn från länsstyrelserna i Södermanlands, Jönköpings, Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs och Jämtlands län. Det är fråga om drygt 620 överklagade beslut på årsbasis som behöver omfördelas. Dessutom tillkommer vissa miljöärenden som har samband med beslut om lov, förhandsbesked eller tillsyn att lämnas över till de länsstyrelser till vilka verksamhet koncentreras. Baserat

⁵ Uppgifterna finns i bilaga 2 fråga 10. Uppgiften om årsarbeten 2013 är baserad på uppgifter om årsarbeten första halvåret 2013 multiplicerats med två för att utgöra en jämförbar uppgift med antalet årsarbeten per år.

på antalet inkomna ärenden första halvåret 2013, se bilaga 2, omräknat till helår skulle ökningen av ärenden om lov, förhandsbesked och tillsyn enligt våra uppskattningar fördela sig enligt följande. Länsstyrelsen i Skåne län skulle få ett tillskott från Länsstyrelsen i Blekinge län på cirka 110 ärenden. Länsstyrelsen i Stockholms län skulle få cirka 85 ärenden från Länsstyrelsen i Gotlands län. Länsstyrelsen i Dalarnas län skulle få cirka 30 ärenden från Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Länsstyrelsen i Västernorrlands län skulle få cirka 60 ärenden från Länsstyrelsen i Jämtlands län. Länsstyrelsen i Östergötlands län skulle få cirka 105 ärenden från Länsstyrelsen i Jönköpings län. Länsstyrelsen i Kalmar län skulle få cirka 50 ärenden från Länsstyrelsen i Kronobergs län. Länsstyrelsen i Uppsala län skulle få cirka 90 ärenden från Länsstyrelsen i Södermanlands län och cirka 40 ärenden från Länsstyrelsen i Västmanlands län (den totala ökningen för Länsstyrelsen i Uppsala län skulle alltså bli cirka 130 ärenden). Länsstyrelsen i Örebro län skulle få cirka 50 ärenden från Länsstyrelsen i Värmlands län.

Årsarbetstiden för handläggningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser uppgick för de länsstyrelser som kommer ta emot överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till sammanlagt cirka 8,7 årsarbeten under 2013. Omfattningen skiljer sig dock mellan länen. För de flesta länsstyrelser uppgick årsarbetstiden 2013 för handläggning av överklagade planbeslut upp till cirka 0,3 årsarbeten. Länsstyrelserna i de befolkningstätaste länen skiljer ut sig eftersom årsarbetstiden för prövningen av överklagade planbeslut vid dessa länsstyrelser är betydligt högre, i Västra Götaland cirka 1 årsarbete, i Skåne cirka 2 årsarbeten och i Stockholm cirka 3,5 årsarbeten.⁶ Konsekvenserna för dessa länsstyrelser av att de inte längre ska pröva överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser kan i de flesta fall balanseras av att antalet överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn kommer att öka till följd av förslaget. Detta med undantag för Länsstyrelserna i Hallands, Västra Götaland, Västerbottens och Norrbottens län som inte kommer att ta över handläggningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn från någon annan länsstyrelse. Även för Länsstyrelsen i Stockholms län kommer det innebära en minskning av årsarbetstiden för handläggning av PBL-beslut totalt sett. Detta då Länsstyrelsen i

⁶ Samtliga uppgifter om årsarbeten avser enkätsvar från länsstyrelserna rörande första halvåret 2013, omräknat till helår, se bilaga 2.

Stockholms län kommer ta emot ärenden från Länsstyrelsen i Gotlands län där arbetstiden för prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn uppgår till cirka 1 årsarbete, vilket kan jämföras med arbetstiden som vid Länsstyrelsen i Stockholms län läggs på överklagade planärenden, vilken uppgår till cirka 3 årsarbeten. För de övriga länsstyrelser som kommer att ta emot ärenden från andra län kommer koncentrationen i flera fall innebära att ny personal kommer att behöva anställas.

Vi har fått uppgifter om kostnaderna för handläggningen av överklagade PBL-beslut för alla länsstyrelser under 2012. Uppgifterna för de olika ärendekategorierna ger endast en bild av storleksordningen eftersom länsstyrelserna även redovisat kostnader i kategorin som avser överklagade PBL-beslut i allmänhet (VHT-kod 403). Dessutom gäller uppgifterna kostnaderna före resurstillskottet. Antalet arbetstimmar som läggs ned på prövningen av överklagade PBL-beslut har ökat med drygt 10 årsarbeten totalt sett för länsstyrelserna 2013 jämfört med 2012. Vid ett genomförande av förslagen krävs därför närmare beräkningar med beaktande av lokala och regionala förhållanden.

Den totala kostnaden för samtliga länsstyrelser prövning av överklagade beslut enligt PBL uppgick till cirka 49,8 miljoner kronor under 2012.⁷ En beräkning av totalkostnaden 2012 delat med antalet inkomna ärenden hos samtliga länsstyrelser under samma tid, dvs. 3 937, ger en genomsnittlig styckkostnad för länsstyrelsernas prövning av överklagade kommunala PBL-beslut på 12 638 kronor. Kostnaden för samtliga länsstyrelser prövning av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser under 2012 uppgick totalt till cirka 6 miljoner kronor. Den totala kostnaden för handläggningen av överklagade PBL-beslut hos de nio länsstyrelser som enligt vårt förslag blir av med all PBL-prövning uppgick till cirka 8 miljoner kronor under 2012, varav cirka 7,2 miljoner kronor avsåg kostnaden för prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked tillsyn.⁸

⁷ Uppgiften bygger på inrapporterad tid på olika konton för handläggningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser, respektive lov och förhandsbesked i tidredovisningssystemet Agresso. Uppgifterna har inhämtats genom länsstyrelsernas gemensamma s.k. EA-samordnare vid Länsstyrelsen i Örebro län. I kostnaderna ingår sociala avgifter och semesterlönetillägg. Vi har räknat om uppgifterna med hänsyn till overheadkostnader, vilka för 2012 uppgick till 38,5 procent, som genomsnitt.

⁸ Vi har utgått från den totala kostnaden för dessa länsstyrelser prövning av överklagade PBL-beslut och dragit ifrån den rapporterade kostnaden i Agresso för prövningen av detaljplaner och områdesbestämmelser, cirka 800 000 kronor. Samtliga uppgifter är rapporterade kostnader som ökats med en genomsnittlig overheadkostnad på 38,5 procent.

Vi bedömer att de åtta länsstyrelser som genom koncentrationen övertar prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn från en annan länsstyrelse kommer att få ökade kostnader för resor i samband med platsbesök, både för själva resan och för att ökad tid får läggas på resande. Den stora majoriteten av länsstyrelserna har i svar på vår enkät uppgett att de håller besiktningar (syn) i cirka 5 procent upp till 30–40 procent av ärendena om lov, förhandsbesked och tillsyn. Det är svårt att närmare uppskatta hur stor kostnadsökningen skulle bli. Vår uppfattning är dock att kostnadsökningen balanseras av de stordriftsfördelar som uppnås med reformen. Utöver detta kan visst behov av att inhämta material från en länsstyrelse som lämnat från sig PBL-överklaganden uppstå. Det kan t.ex. gälla frågor om kulturmiljö eller naturmiljö.

För de nio länsstyrelser som blir av med all prövning av överklagade PBL-beslut kommer förslagen att medföra en viss ökad sårbarhet eftersom dessa länsstyrelser minskar sin verksamhet med cirka 1 årsarbete vardera. Detta torde i de flesta fall motsvara 1 årsarbete avseende uppgifter som normalt utförs av jurister. Det innebär att dessa länsstyrelser kan komma att förlora viss juristkompetens inom PBL-området. Samtliga länsstyrelser kommer dock att ha kvar sina samråds- och tillsynsroller i plan- och byggfrågor. Även om dessa arbetsuppgifter huvudsakligen utförs av annan personal än jurister, t.ex. arkitekter, aktualiseras inte sällan även rättsliga frågor. Under samrådet ska länsstyrelserna bl.a. ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL. Vi tror att länsstyrelsernas möjligheter till rådgivning i framför allt frågor som regleras i 2 kap. PBL kan öka om länsstyrelserna inte längre prövar överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser. Mot bakgrund av länsstyrelsernas samrådsroll under planprocessen samt länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt 11 kap. PBL kommer det att vara nödvändigt att samtliga länsstyrelser även i fortsättningen har jurister med kunskap om PBL-frågor i allmänhet och planfrågor i synnerhet. Detta anser vi är en omständighet som det är motiverat att ta hänsyn till vid tilldelningen av medel till länsstyrelserna.

När det gäller den ökade sårbarheten för de länsstyrelser som enligt förslaget inte längre kommer att pröva överklagade PBL-beslut måste det även poängteras att det rör sig om cirka 1 års-

Uppgift om kostnaden för prövningen av överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser saknas dock för Länsstyrelsen i Jämtlands län.

arbete per länsstyrelse som i dag läggs på prövningen av överklagade PBL-beslut. Detta utgör en knapp procent av det totala årsarbetet vid dessa länsstyrelser.⁹ Varje länsstyrelse kommer även om förslaget genomförs att ha kvar juristkompetens. Om det uppstår en jävssituation eller en tillfällig personalbrist anser vi att det kan lösas genom den möjlighet som finns i 45 § länsstyrelseinstruktionen att be annan länsstyrelse ställa någon av sina anställda till förfogande. Vi anser även att den ökade sårbarheten till viss del kan kompenseras genom samarbete mellan länsstyrelser och att en jurist med t.ex. särskild kompetens inom plan- och miljöfrågor skulle kunna vara anställd och avlönas av flera länsstyrelser.

Samtidigt som förslaget kan öka sårbarheten för de länsstyrelser som blir av med prövningen av överklagade PBL-beslut medför förslaget om koncentration av prövningen av lov-, förhandsbesked- och tillsynsärenden att prövningen av överklagade PBL-beslut blir mindre sårbar hos de mottagande länsstyrelserna. Det innebär även att de handläggare som arbetar med PBL-ärenden hos dessa länsstyrelser kan ges ökade möjligheter att fördjupa sig inom PBL-området, vilket troligtvis även kommer leda till ökad effektivitet. Koncentration av ärenden avseende lov, förhandsbesked och tillsyn till tolv länsstyrelser ger stordriftsfördelar, i form av enhetligare rutiner och tillämpning. Genom minskad sårbarhet kan även den genomsnittliga genomströmningstiden minskas. Vidare upprätthålls samordningsmöjligheterna när det gäller prövningar av överklagade kommunala beslut enligt miljöbalken.

Eftersom arbetsituationen ser olika ut vid olika länsstyrelser och att juristrollen varierar mellan mer specialiserade jurister inom t.ex. PBL-frågor, till jurister som arbetar med ett brett spektrum av frågor är det svårt att avgöra vilken påverkan förslagen kan ha på prövningen av andra ärenden än överklagade PBL-ärenden hos länsstyrelserna. De nio länsstyrelser som inte längre ska pröva överklagade kommunala PBL-beslut kan komma att påverkas i viss mån när det gäller möjligheterna till tvärssektoriell samordning. Vår uppfattning är dock att våra förslag om ändrad instansordning för

⁹ Enligt svaren på vår enkät till länsstyrelserna uppgick antalet årsarbeten för handläggningen av överklagade PBL-beslut för de länsstyrelser som enligt förslaget blir av med all prövning av PBL-beslut till 8,5 under 2013 (omräknat till helår), med undantag för Jämtland som inte besvarade frågorna om årsarbete. Under samma period uppgick det totala antalet årsarbeten hos dessa länsstyrelser till 1 317 årsarbeten (omräknat till helår). Det ger att 0,65 procent av årsarbetstiden hos dessa länsstyrelser läggs på prövningen av överklagade PBL-beslut.

överklagade PBL-beslut inte kommer att ha någon avgörande påverkan på prövningen av andra ärenden.

En koncentration av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till färre länsstyrelser kräver en omfördelning av de ekonomiska resurserna mellan länsstyrelserna. Inför den koncentration av länsstyrelseverksamhet som genomfördes den 1 juli 2012 uttalade regeringen att eventuella kostnader för överförandet av verksamheterna skulle rymmas inom befintliga budgetramar.¹⁰ Vi anser att man kan ha samma synsätt när det gäller koncentration av lov, förhandsbesked och tillsyn. Vid förändringen kan 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd komma att aktualiseras.

7.3.3 Mark- och miljödomstolarna

Vårt förslag att detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstol kommer medföra konsekvenser för mark- och miljödomstolarnas verksamhet. Förslaget innebär att antalet planmål kommer att öka i mark- och miljödomstolarna och det kommer även medföra en ökning av det arbete som läggs ned vid prövningen av planmål. Ungefär 65 procent av länsstyrelsernas beslut i fråga om överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser överklagas vidare till mark- och miljödomstolarna,¹¹ dvs. endast cirka 35 procent av planbesluten överklagas endast en instans. Baserat på uppgifter om antalet detaljplaner och områdesbestämmelser som överklagats till länsstyrelserna de senaste fem åren skulle förslaget medföra att cirka 400–500 planbeslut kommer att överklagas till mark- och miljödomstolarna per år.¹² Det innebär en total ökning med cirka 140–180 planmål per år för mark- och miljödomstolarna. Planmålen är dock inte jämnt fördelade mellan mark- och miljödomstolarna. Målökningen av planmål skulle, med utgångspunkt i fördelningen av mål mellan domstolarna i nuläget, fördela sig med cirka 35 procent till

¹⁰ Se prop. 2011/12:31 s. 51.

¹¹ I direktiven anges att i storleksordningen 65 procent av länsstyrelsernas beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser överklagas till mark- och miljödomstol. Våra beräkningar baserade på uppgifter i svaren på vår enkät bilaga 3 och Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken, ger en överklagandefrekvens på 67 procent.

¹² Denna uppgift är hämtad från Plan- och bygglagen i praktiken 2012, s. 44 rörande perioden 2008–2012. Siffran för 2011 är dock betydligt lägre, 337 överklagade beslut, men i sammanställningen saknas uppgifter från Länsstyrelsen i Skåne län varför uppgiften för 2011 inte är rättvisande.

mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, cirka 24–28 procent till mark- och miljödomstolarna vid Vänersborgs och Växjö tingsrätter samt 6–7 procent till mark- och miljödomstolarna vid Umeå och Östersunds tingsrätter.¹³ Det innebär att den domstol som handlägger flest planmål i dag, mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, kommer få en ökning med cirka 50–65 planmål per år och att de mark- och miljödomstolar som handlägger minst planmål i dag, mark- och miljödomstolarna vid Umeå och Östersunds tingsrätter, får en målökning på cirka 8–13 mål. Beräkningarna baseras på 400–500 överklagade planbeslut per år. 2005 överklagades dock 624 planbeslut till länsstyrelserna enligt Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken 2012. Förslaget skulle i ett sådant fall innebära en målökning med cirka 220 mål per år för mark- och miljödomstolarna sammantaget jämfört med om detaljplaner och områdesbestämmelser först skulle överklagas till länsstyrelse.

Utöver själva målökningen skulle mark- och miljödomstolarna behöva lägga ned ökade resurser på handläggningen av planmålen eftersom domstolen skulle bli första överklagandeinstans. Extraarbetet skulle bestå av bl.a. följande. Domstolen skulle behöva begära in länsstyrelsens beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser ska tas upp till överprövning enligt 11 kap. PBL i de fall kommunen inte lämnat uppgift om detta. Visst extra arbete skulle tillkomma för prövningen av de klagandes talerätt, som andra överklagandeinstans har domstolen fördelen att länsstyrelsen redan utrett detta vilket underlättar prövningen. Även skriftväxlingen som sker i mark- och miljödomstol i denna typ av mål skulle kunna komma att öka något. I undantagsfall kan även remissyttrande komma att behöva inhämtas från berörd länsstyrelse. Vidare skulle mark- och miljödomstolen behöva skriva utvecklade domskäl i större utsträckning än vad som är fallet vid prövning som andra överklagandeinstans.

Hur stor kostnadsökningen skulle bli på grund av att mark- och miljödomstolen skulle pröva överklagade beslut om detaljplaner eller områdesbestämmelser som första instans är svårt att uppskatta. Vi har inte kunnat få uppgifter från Domstolsverket om hur stor en sådan kostnadsökning skulle bli. Majoriteten av de handläggningsuppgifter som tillkommer till följd av att mark- och miljödomstolarna blir första överklagandeinstans kan, enligt vår mening, sannolikt utföras av annan personal än domare och tekniska råd. Det är i så fall framför allt för

¹³ Detta är baserat på uppgifter från Domstolsverket om antalet planmål per domstol under 2012 och 2013, vilket sedan räknats om till en procentsats.

domstolssekreterare, domstolshandläggare och beredningsjurister som förslagen kommer att medföra merarbete. Arbetsökningen i form av domskrivning och vissa rättsliga bedömningar som uppkommer vid hanteringen som första överklagandeinstans kommer dock medföra merarbete även för domare och tekniska råd.

Det är, som ovan nämnts, svårt att i siffror uppskatta omfattningen av merarbetet till följd av en prövning som första överklagandeinstans. Kostnadsökningen är även beroende av hur domstolarna organiserar sitt arbete och vilka personalkategorier som kommer att utföra de tillkommande momenten. Om domarna kommer utföra majoriteten av det merarbete som tillkommer på grund av att domstolen blir första överklagandeinstans kommer kostnadsökningen vara högre än om andra personalkategorier utför arbetet. Utifrån vår analys av de tillkommande arbetsmomenten och med hänsyn tagen till att verksamheterna är organiserade olika vid mark- och miljödomstolarna uppskattar vi att kostnaden per planmål skulle öka med cirka 30–50 procent till följd av att mark- och miljödomstolarna skulle handlägga målen som första överklagandeinstans.

Vi har fått uppgifter från Domstolsverket om styckkostnader för prövningen av PBL-mål i domstol. Snittkostnaden uppgick 2012 till 22 534 kronor per mål. Efter uppräkningsökning med 30–50 procent på grund av det merarbete prövningen som första överklagandeinstans kan antas medföra blir snittkostnaden 29 300–33 800 kronor. Den totala kostnaden för prövningen av PBL-mål i mark- och miljödomstolarna skulle därmed uppgå till 11,7–13,5 miljoner kronor vid 400 mål per år och 14,6–17 miljoner kronor vid 500 mål per år. Detta skulle innebära en kostnadsökning med cirka 6–10 miljoner kronor per år¹⁴ beroende på antalet mål och storleken på den ökade kostnaden för prövningen till följd av att målen prövas som första överklagandeinstans. Med en måltillströmning på totalt 624 planmål per år skulle kostnaden för handläggningen uppgå till 18–21 miljoner kronor.

Konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna när det gäller behovet av att rekrytera ny personal kommer att variera utifrån hur målen fördelar sig, arbetssituationen samt hur arbetet organiseras vid respektive domstol. Enligt uppgifter från Domstolsverket

¹⁴ I dessa fall har kostnaden i mark- och miljödomstolen om förslaget inte skulle genomföras beräknats enligt följande. 400 alt. 500 överklagade PBL-beslut multiplicerat med 65 procent som uppskattningsvis skulle överklagas vidare till mark- och miljödomstol från länsstyrelse multiplicerat med 22 534 kronor som är kostnaden per mål som andra överklagandeinstans.

uppgick det sammanlagda antalet årsarbeten för prövningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser i mark- och miljödomstolarna till cirka 4,2 årsarbeten 2012 respektive 2013. Målökningen beräknas bli cirka 50 procent i förhållande till antalet mål mark- och miljödomstolarna skulle få med dagens instansordning. Dessutom har vi utgått från att varje mål blir mer arbetskrävande. Vår uppskattning är att det sammantaget borde medföra en ökning med 4–6 årsarbeten i förhållande till det arbete som ovan redovisats för arbete med planmål för samtliga mark- och miljödomstolar.

Eftersom en instans tas bort ur instanskedjan bedömer vi att antalet överklaganden till Mark- och miljööverdomstolen kommer att öka. Instansordningen där överklagade PBL-beslut prövas i mark- och miljödomstol har varit i kraft under en begränsad tidsperiod. För hela instanskedjan har vi endast tillgång till siffror avseende helår för 2012. Redovisningen av konsekvenserna för Mark- och miljööverdomstolen baseras därför på antalet mål 2012. Under 2012 inkom 146 överklagade detaljplaner eller områdesbestämmelser till Mark- och miljööverdomstolen, vilket ger en överklagandefrekvens på cirka 53 procent.¹⁵ Om överklagandefrekvensen skulle vara densamma skulle, baserat på antalet mål i mark- och miljödomstolarna vid en förändrad instansordning, 217 planmål överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Det motsvarar en målökning på 71 mål. Om 500 detaljplaner och områdesbestämmelser överklagades till mark- och miljödomstolarna per år skulle det innebära att cirka 265 planmål överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, förutsatt att överklagandefrekvensen skulle vara 53 procent. Vi anser att det finns skäl att utgå från att överklagandefrekvensen skulle vara densamma även efter en ändrad instansordning. Skälen till detta är att överklagandefrekvensen redan i dag är relativt hög, att parterna redan fått sin sak prövad i domstol samt att det krävs prövningstillstånd för att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ett överklagande till prövning, vilket vi anser har en viss begränsande effekt på antalet överklaganden. Enligt uppgift från Domstolsverket uppgick styckkostnaden för prövningen av PBL-mål i Mark- och miljööverdomstolen till 44 812 kronor per mål, vilket är ett genomsnitt totalt

¹⁵ Dessa uppgifter är hämtade från Domstolsverkets svar på våra enkätfrågor, se bilaga 3. Överklagandefrekvensen har räknats fram genom att dela inkomna mål till Mark- och miljööverdomstol 2012, 146, med antalet inkomna mål till mark- och miljödomstolarna 2012, 275, vilket ger en överklagandefrekvens på 53 procent.

sett inklusive de mål där prövningstillstånd inte har meddelats. Baserat på denna uppgift skulle kostnaden för en ökning med 71 mål i Mark- och miljööverdomstolen bli cirka 3,2 miljoner kronor. Fråga har även väckts om kostnaden för prövningen i Mark- och miljööverdomstolen skulle öka på grund av att planmålen, om vårt förslag genomförs, endast skulle ha prövats i en instans. Vi anser inte att det finns skäl att anta att Mark- och miljööverdomstolen kommer att meddela prövningstillstånd i en högre andel mål på grund av vår föreslagna reform.

Vår uppfattning är att förslagen inte kommer få några konsekvenser för mark- och miljödomstolarnas och Mark- och miljööverdomstolens prövning av andra måltyper än PBL-mål. Detta förutsätter att domstolarna får medel för att kunna hantera det merarbete som reformen medför. De närmare konsekvenserna för domstolarna bör klarläggas i samband med instansordningsreformens genomförande.

Vårt förslag att detaljplaner och områdesbestämmelser ska överklagas direkt till mark- och miljödomstol kommer efter avdrag för den kostnad som sparas in genom att länsstyrelserna utgår ur instanskedjan medföra en ökad kostnad. Vi uppskattar kostnaden till 3–7 miljoner kronor, beroende på hur verksamheten organiseras vid respektive mark- och miljödomstol. Sett till den totala kostnaden för PBL-prövning i mark- och miljödomstolarna, dvs. 45 miljoner kronor rör det sig om en relativt begränsad kostnad. Vi föreslår att förslaget finansieras genom en förändring av sammansättningsreglerna för mark- och miljödomstolarna samt att det införs en möjlighet att delegera beslutsfattande till beredningsjurister i vissa fall, se vidare om våra överväganden i detta avseende i avsnitt 5.2.4. Domstolsverket har inte uppgifter om vad prövningen av mål om lov och tillsyn enligt PBL kostade i förvaltningsrätt. Enligt Miljöprocessutredningens delbetänkande En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen (SOU 2007:111 s. 102) uppgick styckkostnaden för prövningen i länsrätt till 10 207–12 759 kronor, inklusive overheadkostnader. Snittkostnaden 2012 för prövningen av PBL-mål i mark- och miljödomstolarna var 22 534 kronor. Eftersom Miljöprocessutredningens betänkandande är från 2007 går det inte att göra en direkt jämförelse mellan dessa siffror. Det ger dock en bild av att kostnaden för PBL-prövningen har blivit betydligt högre i mark- och miljödomstolen jämfört med kostnaden för prövningen av mål om lov och tillsyn enligt PBL i förvaltningsrätt. Vi anser därför att det finns möjligheter att finansiera den kostnad som uppkommer genom att mark- och miljödomstolarna som första instans prövar överklagade

beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser genom att se över sammansättningsreglerna för mark- och miljödomstolarna.

Som ett räkneexempel har vi jämfört dagens styckkostnad med en styckkostnad på 19 000 kronor för prövningen av PBL-mål i mark- och miljödomstol baserat på 2 000 PBL-mål per år, vilket avrundat motsvarar antalet avgjorda PBL-mål i mark- och miljödomstolarna under 2012. Med dagens styckkostnad på 22 534 kronor uppgår den totala kostnaden för prövningen av PBL-mål i mark- och miljödomstolarna till cirka 45 miljoner kronor per år. Om styckkostnaden i stället skulle vara 19 000 kronor per mål skulle den totala kostnaden uppgå till 38 miljoner kronor per år, vilket motsvarar en kostnadsminskning på 7 miljoner kronor. Vi anser dock att översynen av sammansättningsbestämmelserna även ska omfatta andra mål vid mark- och miljödomstolar, varför styckkostnaden för PBL-målen inte behöver minskas till 19 000 kronor för att våra förslag ska få kostnadstäckning. Vi anser således inte att det behöver ske några radikala förändringar av sammansättningen i mark- och miljödomstolarna utan vid en möjlighet till en mer flexibel sammansättning vid prövningen av mål anser vi att den kostnad som våra förslag medför skulle täckas.

7.3.4 Andra myndigheter

Såväl Lantmäteriet som Trafikverket har under utredningen fört fram att en kortare tid för handläggningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser skulle minska myndigheternas kostnader.

Lantmäteriet kan inte slutföra påbörjade förrättningar när ett planbeslut överklagats. Detta påverkar Lantmäteriets ekonomi eftersom myndigheten till stora delar är avgiftsfinansierad och inte kan ta betalt förrän en förrättning avslutats. Lån kan därför behövas, varvid räntekostnader uppstår.

Trafikverket kan inte genomföra en järnvägs- eller vägplan som strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Parallellt med arbetet att ta fram järnvägs- och vägplaner pågår därför ofta detaljplaneprocesser. En kortare överklagandetid för detaljplaner och områdesbestämmelser kan därför få betydelse för inom vilken tid Trafikverket har möjlighet att fullgöra sina uppgifter.

Boverket påverkas i en viss omfattning av vårt förslag att verket ska få i uppgift att i samråd med andra myndigheter ta fram vägledning och utbildning för kommunerna om bl.a. beslutsunderlaget

för PBL-beslut. Vi har inte underlag för att beräkna kostnaden för sådana insatser men vi bedömer att den totala kostnaden borde vara relativt begränsad.

7.3.5 Kommunerna

Kortare handläggningstider vid prövning av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser medför att överklagade beslut om planer kan vinna laga kraft snabbare. Det gör att de beslut kommunen fattat om bebyggelseutveckling snabbare kan genomföras. Även om ett lagakraftvunnet beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser inte automatiskt leder till att den planerade åtgärden genomförs är det i vart fall en nödvändig förutsättning för att det som avses i planen ska kunna genomföras. Förslaget om koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn beräknas även ge effektivitetsvinster. En följd av detta blir att bostäder, för vilka ett plan- eller bygglovsbeslut överklagas, kan börja byggas tidigare.

Det är inte ovanligt att en exploatering sker på så sätt att en byggherre tilldelas en markanvisning. I det fall en byggherre tilldelats en markanvisning före detaljplaneläggning medför en kortare överklagandeprocess att kommunen tidigare kan realisera sitt kapital, eftersom tidpunkten för försäljning av markområdet i markanvisningen ofta kopplas till att detaljplanen vinner laga kraft. Det medför alltså att kommunen tidigare kan få in intäkter för försäljning av kommunal mark.

7.3.6 Företagen

Förslagen om att ta bort länsstyrelserna ur instanskedjan för överklagade beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser samt koncentrera länsstyrelseprövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn medför positiva konsekvenser för byggföretagen. Hans Lind, professor i fastighetsekonomi vid KTH, har för utredningens räkning tagit fram beräkningsexempel som tydliggör våra förslags konsekvenser för byggföretagen, se bilaga 4. Beräkningarna utgår lite förenklat från att förslagen sammantaget medför en tidsvinst med sex månader.

För byggföretagen skulle en kortare handläggningstid medföra att de snabbare kan börja bygga, vilket i sin tur medför att de tidigare kan få intäkter från ett projekt. Byggföretag har dessutom ofta kostnader för att de inte effektivt kan använda sin personal under överklagandeprocessen. Det gäller framför allt mindre och medelstora företag som inte har möjlighet att driva flera projekt samtidigt och därför inte kan flytta sin personal mellan olika projekt i väntan på lagakraftvunna beslut. För företag verkar framför allt den osäkerhet som finns om när beslut vinner laga kraft skapa problem eftersom det försvårar möjligheten att planera verksamheten. Våra förslag kommer att leda till att denna osäkerhet minskar något. Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för företagens administrativa kostnader.

Företag påverkas olika mycket av våra förslag beroende på om de är engagerade i att ta fram planer, om de bygger i enlighet med befintlig plan eller om de arbetar med bygget enbart som ett uppdrag åt ett annat företag och således inte driver själva projektet. Vi har inga exakta uppgifter om hur många företag som kommer att påverkas av förslagen. Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån var cirka 21 500 företag registrerade under näringsgrenen "Entreprenör för bostadshus och andra byggnader" (SNI 41.200) år 2013. Samtliga dessa företag kommer dock troligtvis inte beröras av förslagen. 2013 var, enligt uppgifter från Statistiska Centralbyrån, knappt 260 företag registrerade under näringsgrenen "Utvecklare av byggprojekt" (SNI 41.100). Det är framför allt större företag som har möjlighet att delta i arbetet med att ta fram en plan. Enligt uppgifter från Sveriges Byggindustrier har organisationen cirka 3 100 medlemsföretag. Det är framför allt de byggbolag som är engagerade i själva planarbetet som påverkas av förslagen.

Eftersom våra förslag minskar kostnaderna för att delta i planeringsarbetet och driva egna byggprojekt samt ger en viss ökad förutsebarhet i fråga om handläggningstiderna kommer förslagen även ha viss positiv effekt för mindre företag och deras möjlighet att konkurrera på byggmarknaden.

7.3.7 Enskilda

Många av besluten som överklagas rör enskilda. Vår undersökning har visat att den stora majoriteten av ärenden gäller frågor om tillbyggnader, plank och carportar. Vi har även fått uppgifter om att majoriteten av beslut om bygglov till nybyggnationer gäller en- och tvåbostadshus. En viktig konsekvens av kortare tid fram till lagakraftvunnet beslut är att enskilda kan påbörja sina projekt i ett tidigare skede, t.ex. uppförandet av en villa. Med ökad förutsebarhet i fråga om tiden för prövning anser vi att förslaget även kan innebära minskade kostnader för den enskilde.

7.3.8 Samhällsekonomiska konsekvenser

Att korta instanskedjan och koncentrera prövningen av plan- och byggbeslut medför kortare genomströmningstider för överklagade PBL-beslut. En viktig effekt av detta är att byggstart kan ske tidigare, vilket gör att de åtgärder som planen eller loven avser, t.ex. infrastrukturprojekt och bostadsbebyggelse kan bli färdiga att tas i bruk tidigare. Detta har positiva konsekvenser på samhällsutvecklingen i stort.

I de områden där det råder bostadsbrist är en förkortning av byggprocessen för bostäder av stor vikt. Att bostäder kan byggas snabbare kommer även kunna leda till viss ökad omsättning på bostadsmarknaden. Det får även en viss positiv effekt på arbetsmarknaden i områden med bostadsbrist, eftersom bristen på bostäder påverkar möjligheten hitta kompetent personal etc. Att bostäder kan byggas snabbare har dock störst vikt för de som är utan bostad eller flyttar runt mellan tillfälliga kontrakt. Bristen på bostäder i Stockholm har i exempelvis en rapport från Swedbank beräknats kosta 21 miljarder per år i utebliven tillväxt bl.a. genom att den bidrar till stigande bostadspriser samtidigt som den hämmar jobbtillväxten.¹⁶ Liknande gäller för övriga tillväxtområden där det råder brist på bostäder.

Ett tidigare genomförande av samhällsviktiga infrastrukturprojekt kan komma att leda till effekter i form av att projekt som syftar till t.ex. snabbare pendlingsmöjligheter eller säkrare vägar

¹⁶ Swedbank Makrofokus Sverige, Makroanalys den 11 november 2013. Swedbank beräknar att kostnaden för bostadsbristen i Stockholm uppgår till 21 miljarder per år i utebliven tillväxt de närmaste 20 åren.

kan genomföras tidigare. Transportinfrastrukturkommittén har i sitt betänkande Effektivare planering av vägar och järnvägar (SOU 2010:57 s. 267 f.) gjort en samhällsekonomisk analys av tidigare-läggande av infrastrukturprojekt. Ett års kortare tid för planeringsprocessen för samtlig ny transportinfrastrukturinvestering värderas i betänkandet till cirka 1,35 miljarder kronor.

En totalt sett kortare tid för prövningen av överklagade PBL-beslut minskar också osäkerheten om planerade åtgärder verkligen kommer till stånd eller inte, vilket leder till bättre utnyttjande av investeringsmedel.

Våra förslag måste ses i sitt sammanhang. Effektivitetsvinster uppstår endast för de PBL-beslut som överklagas och när det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser enbart för de beslut som överklagas mer än en instans. Våra förslag är en liten pusselbit bland många för att bostadsbyggandet, från idé till färdigbyggt hus, ska kunna genomföras på kortare tid.

7.3.9 Alternativa förslag

Vi har under arbetets gång övervägt andra alternativ till förändring av instanskedjan avseende överklagade PBL-beslut än de som vi föreslår ska genomföras. Konsekvenserna om dessa alternativ i stället skulle genomföras redovisas översiktligt i detta avsnitt.

Ingen förändring – det så kallade nollalternativet

Om förslagen inte genomförs kommer situationen vara densamma som i dag. Det innebär att PBL-beslut först kommer att överklagas till och handläggas av 21 länsstyrelser och därefter kunna överklagas vidare till fem mark- och miljödomstolar, Mark- och miljööverdomstolen samt, om ventilen tillämpas, till Högsta domstolen.

Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna har tilldelats ökade resurser för att snabbare kunna avgöra överklagade PBL-beslut vilket, i kombination med att regeringen i regleringsbrevet till länsstyrelserna för 2013 satt upp mål för handläggningstiderna, gett effekter på i vart fall länsstyrelsernas handläggningstider. Resurstillskotten gäller enbart under en begränsad tid. Det finns därför en risk för att tiden för prövning av överklagade PBL-beslut,

inom en överskådlig tid återigen kommer att variera relativt kraftigt mellan olika delar av landet.

Alternativet att mark- och miljödomstolen utgår ur instanskedjan

Ett alternativ är ta bort mark- och miljödomstolen ur instanskedjan och låta länsstyrelsens beslut överklagas direkt till Mark- och miljööverdomstolen. På grund av kravet på tillgång till domstolsprövning i den Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har detta inte framstått som ett rimligt alternativ, eftersom det i dag krävs prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen för att domstolen ska ta upp ett mål till prövning. Det finns visserligen inget hinder mot att kravet på prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen tas bort. Om mark- och miljödomstolarna skulle tas bort ur instanskedjan skulle målökningen för Mark- och miljööverdomstolen bli betydlig. Skulle dessutom samtliga mål prövas i sak skulle det medföra en avsevärd ökning av Mark- och miljööverdomstolens arbetsbelastning. Det är mycket svårt att se att ett sådant förslag skulle leda till en effektivare prövningsordning. Konsekvenserna av detta alternativ har därför inte analyserats närmare.

Alternativet att all prövning av överklagade PBL-beslut koncentreras till vissa länsstyrelser

Ett annat alternativ vi har övervägt är att ha kvar länsstyrelserna i prövningskedjan för samtliga överklagade PBL-beslut men koncentrera prövningen av dessa. Det vill säga att även detaljplaner och områdesbestämmelser skulle överklagas till någon av de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. Nackdelen med detta förslag är att det skulle medföra en mer begränsad effekt på den totala genomströmningstiden för överklagade planbeslut jämfört med vårt förslag. Det finns inte heller några särskilda skäl som gör att prövningen av dessa beslut borde ligga kvar hos länsstyrelserna. Effekterna av ett sådant förslag är desamma för de länsstyrelser som enligt våra förslag blir av med all prövning av överklagade kommunala PBL-beslut. För de länsstyrelser som enligt våra

förslag ska ta emot ärenden från annat län än det egna skulle det innebära även ett tillskott av överklagade planbeslut. Detta tillskott är dock begränsat eftersom prövningen av överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser sammanlagt sysselsatte knappt ett årsarbete för länsstyrelserna utan miljöprövningsdelegation. Detta alternativ skulle inte medföra några direkta konsekvenser för mark- och miljödomstolarna jämfört med dagens ordning.

Alternativet att instanskedjan endast ändras för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser

Vi har övervägt alternativet att länsstyrelserna utgår ur instanskedjan för överklagade kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser men att det inte görs någon förändring av instanskedjan när det gäller överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Konsekvenserna av vårt förslag att låta länsstyrelserna utgå ur instanskedjan för överklagade kommunala planbeslut har vi tidigare beskrivit. Att samtidigt låta instanskedjan för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn vara oförändrad har både för- och nackdelar.

Till fördelarna hör att det inte skulle uppstå några omställningsproblem för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. Samtliga länsstyrelser skulle fortsatt ha kompetens inom PBL-området. Det skulle alltid vara samma instanskedja för överklagade PBL- och miljöbeslut. Förutsättningarna för besök på plats skulle vara oförändrade, dvs. det skulle inte uppstå längre reseavstånd.

En oförändrad instanskedja för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn skulle innebära en risk för att samma nackdelar som framkommit under utredningen består, bl.a. fortsatt stora skillnader mellan länsstyrelserna i genomströmningstider och fortsatt sårbarhet för personella förändringar för de mindre länsstyrelserna. Även stordriftsfördelarna skulle utebli.

Alternativet att länsstyrelserna helt utgår ur instanskedjan

Vi har även övervägt att låta länsstyrelsen helt utgå ur instanskedjan för överklagade PBL-beslut. Ett sådant förslag skulle medföra effektivitetsvinster genom kortare tid från beslut till laga kraft för de

beslut som överklagas mer än en instans. Konsekvenserna av förslaget skulle avseende överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser bli desamma som i förslaget ovan. Enligt svaren på vår enkät till länsstyrelserna, bilaga 2 fråga 9, var den genomsnittliga handläggningstiden för överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn hos länsstyrelserna cirka 3,9 månader första halvåret 2013. Med delgivningstid och överklagandetid medräknat skulle det leda till en minskning av den totala genomströmningstiden med knappt fem månader, för de beslut som överklagas mer än en instans. När det gäller beslut om lov och förhandsbesked överklagas cirka 40 procent vidare från länsstyrelse till mark- och miljödomstol.¹⁷ För tillsynsbeslut överklagas drygt 40 procent av besluten vidare från länsstyrelse till mark- och miljödomstol.¹⁸ I de cirka 40 procenten av ärendena som överklagas vidare skulle det således uppstå tydliga effektivitetsvinster.

För samtliga länsstyrelser skulle konsekvenserna bli de som i avsnitt 7.3.2 beskrivs för de länsstyrelser som enligt våra förslag blir av med all prövning av överklagade kommunala PBL-beslut.

Om länsstyrelserna helt togs bort ur instanskedjan för överklagade PBL-beslut skulle det innebära att mark- och miljödomstolarna skulle få cirka 4 000 PBL-mål per år.¹⁹ Det ger ett måltillskott på drygt 2 000 mål.²⁰

Prövningen av överklagade PBL-beslut sysselsätter vid länsstyrelserna i dag cirka 60 årsarbetstider. Förslaget skulle således leda till personalförändringar för länsstyrelserna. Förslaget skulle även leda till att mark- och miljödomstolarna skulle behöva anställa

¹⁷ Vi har dock inte de direkta siffrorna utan överklagandefrekvensen är en grov beräkning utifrån de siffror vi har tillgång till och man får även väga in att det alltid finns en viss eftersläpning. 2012 inkom till länsstyrelserna 3 210 beslut om lov och förhandsbesked, enligt Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2012. Samma år överklagades 1 327 beslut om lov och förhandsbesked till mark- och miljödomstolarna. Det ger en överklagandefrekvens på 41 procent. Första halvåret 2013 avgjorde länsstyrelserna 2 153 beslut om lov och förhandsbesked. Under samma period inkom 851 överklaganden i samma kategori till mark- och miljödomstolarna. Det ger en överklagandefrekvens på 40 procent. Samtliga uppgifter är hämtade från svaren i våra enkäter, om inget annat anges.

¹⁸ Även här saknas direkta uppgifter. Enligt svaren i våra enkäter avgjorde länsstyrelserna 357 ärenden om tillsyn första halvåret 2013 och det kom under samma period in 153 överklaganden avseende tillsyn till mark- och miljödomstolarna. Det ger en överklagandefrekvens på 43 procent.

¹⁹ Denna siffra är baserad på uppgifter i Boverkets Plan- och bygglagen i praktiken 2012 om antalet överklagade PBL-beslut som inkom till länsstyrelserna 2012. 410 planbeslut, 3 210 lov- och förhandsbeskedsbeslut samt 317 tillsynsbeslut ger 3 973 överklagade PBL-beslut som inkom totalt under 2012.

²⁰ Enligt enkätsvaren, bilaga 3, inkom under 2012 till mark- och miljödomstolarna 275 planmål, 1 327 lovmål och 307 tillsynsmål, vilket ger att det totala antalet PBL-mål i mark- och miljödomstolarna 2012 var 1 909 mål.

ny personal, både för att hantera målökningen och för att hantera det merarbete en prövning som första överklagandeinstans i stället för andra överklagandeinstans medför. En exemplifiering av vad merarbetet skulle kunna bestå av finns i avsnitt 7.3.3. Den personalökning som skulle behövas skulle troligtvis leda till att några av mark- och miljödomstolarna skulle behöva nya lokaler, vilket leder till kostnader som är svåra att uppskatta.

Mark- och miljödomstolarnas prövning är bl.a. på grund av sammansättningen vid avgörandena dyrare än prövningen vid länsstyrelserna. I många fall är tre personer (lagfaren domare, tekniskt råd och beredningsjurist) delaktiga i handläggningen av ett mål som vid prövning vid länsstyrelse kan avgöras av en handläggare. Enligt uppgifter från Domstolsverket uppgick den totala kostnaden för samtliga mark- och miljödomstolars prövning av PBL-mål till cirka 45 miljoner kronor under 2012. Den genomsnittliga styckkostnaden i mark- och miljödomstol uppgick till 22 534 kronor per mål under samma tid. Detta kan jämföras med motsvarande kostnad för handläggningen hos länsstyrelserna på 12 638 kronor.²¹ Styckkostnaden skulle dessutom öka på grund av det merarbete prövningen som första överklagandeinstans skulle medföra. I avsnitt 7.3.3. har vi uppskattat den kostnadsökning detta skulle medföra till cirka 30–50 procent. Sammantaget ger detta en kostnad för prövningen i mark- och miljödomstol på cirka 117–135 miljoner kronor baserat på antalet överklagade PBL-beslut 2012.²² Det skulle medföra en kostnadsökning för prövningen i mark- och miljödomstol med cirka 72–90 miljoner kronor. Jämfört med kostnaden för prövningen av PBL-ärenden vid länsstyrelserna som 2012 var cirka 50 miljoner kronor, skulle den totala kostnadsökningen för staten vara cirka 22–40 miljoner kronor. Dessutom skulle antalet mål som överklagas till Mark- och miljööverdomstolen öka vilket också skulle medföra en ökning av kostnaden för Mark- och miljööverdomstolens prövning av PBL-mål.

Om överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn skulle prövas direkt i mark- och miljödomstolen skulle möjligheten till

²¹ Detta är beräknat utifrån uppgift från länsstyrelserna om sammanlagd rapporterad kostnad för handläggningen av överklagade PBL-ärenden 2012 om 35 925 806 kronor ökat med kostnaden för overhead på 38,5 procent delat med antalet inkomna PBL-ärenden hos länsstyrelserna 2012, som var 3 937. Det ger en snittkostnad på cirka 12 638 kronor.

²² Denna summa baseras på snittkostnaden i dag på 22 534 kronor ökat med 30 eller 50 procent i kostnadsökning på grund av att första överklagandeinstans multiplicerat med 4 000 mål som är det ungefärliga antalet överklagade PBL-ärenden hos länsstyrelserna 2012 (exakt siffra var 3 937 ärenden). Detta ger 117 176 800 kronor alt. 135 204 000 kronor.

samordning med prövningen av överklagade beslut enligt miljöbalken och PBL försvinna.

7.4 Konsekvenser av förslagen till ändringar i lagen om mark- och miljödomstolar

Vi har i kapitel 5 föreslagit förändringar i lagen om mark- och miljödomstolar som innebär att Mark- och miljööverdomstolen uttryckligen är behörig att pröva särskilda rättsmedel i mål och ärenden som prövats, eller som efter överklagande till domstol skulle ha prövats, av mark- och miljödomstol. Vi har även föreslagit att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva särskilda rättsmedel i förhållande till de tidigare fastighetsdomstolarnas avgöranden. Förändringarna medför begränsade konsekvenser eftersom Mark- och miljööverdomstolen redan i dag i de flesta fall prövar särskilda rättsmedel i dessa mål och ärenden. Förslaget innebär dock att viss prövning flyttas från Högsta domstolen till Mark- och miljööverdomstolen. Det rör sig om prövningen av särskilda rättsmedel mot en kommunal nämnds beslut som inte överklagats men som om det hade överklagats hade överklagats till länsstyrelse och därefter till mark- och miljödomstol. Exempel på detta är en byggnadsnämnds beslut om bygglov eller en miljönämnds tillsynsbeslut avseende en miljöfarlig verksamhet. Högsta domstolen har i NJA 2010 s. 110 konstaterat att särskilda rättsmedel mot sådana beslut prövas av Högsta domstolen. Vårt förslag innebär att denna prövning flyttas till Mark- och miljööverdomstolen. Det rör sig om ett begränsat antal mål. Enligt uppgift från Högsta domstolen har domstolen under ett år fått in tolv sådana mål, varav elva rörde frågan om återställande av försutten tid. Antalet mål varierar mellan åren. Då det rör sig om ett begränsat antal mål som i regel inte kräver särskilt omfattande handläggningsresurser får målökningen det skulle innebära för Mark- och miljööverdomstolen anses vara marginell. På samma sätt medför förslaget marginella effekter för Högsta domstolen.

Vi föreslår även att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva frågor om särskilda rättsmedel med tre lagfarna domare. För närvarande finns det inte några särskilda regler om Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövningen av särskilda rättsmedel utan domstolen prövar i dag dessa mål med fyra ledamöter, varav minst tre ska vara lagfarna domare. Vårt förslag

kommer därför innebära en viss effektivisering vilket kommer balansera effekten av den begränsade målökningen som vårt förslag kommer att medföra för Mark- och miljööverdomstolen. Förslagen kommer även att medföra positiva konsekvenser genom att Mark- och miljööverdomstolen får en föreskriven behörighet att pröva särskilda rättsmedel i förhållande till mark- och miljödomstolarnas avgörande.

När det gäller mark- och miljöprocessen har vi även föreslagit att en möjlighet till sammanläggning av mål och ärenden som handläggs enligt ärendelagens bestämmelser ska införas i lagen om mark- och miljödomstolar. Detta kommer underlätta handläggningen i mark- och miljödomstolarna och i Mark- och miljööverdomstolen och därmed medföra vissa effektivitetsvinster. Slutligen har vi föreslagit att Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövning av överklagade ärenden regleras. Detta har som enda konsekvens att det tydliggör Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid överklaganden av mark- och miljödomstolens avgöranden där denna som första instans prövat saken enligt ärendelagens regler. Vi bedömer att förslagen endast har konsekvenser för mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen.

7.5 Konsekvenser om en överklagandeavgift skulle införas

Vi har övervägt ett införande av en avgift vid överklagande av PBL-beslut men funnit att fördelarna inte överväger nackdelarna och anser därför inte att ett sådant system bör införas. Nedan följer dock en översiktlig analys av konsekvenserna om en avgift skulle införas vid överklagande av PBL-beslut till mark- och miljödomstol.

En överklagandeavgift skulle troligtvis medföra en viss minskning av antalet överklaganden. Det är dock svårt att närmare uppskatta hur stor denna effekt skulle vara och vi har inte heller funnit statistik över vilka effekter överklagandeavgifter haft i andra länder. Vad som komplicerar bilden ytterligare är att det i PBL-mål, särskilt i fråga om överklagade planbeslut, ofta är fler än en klagande. Det gör det ännu svårare att uppskatta effekterna en överklagandeavgift skulle få på antalet överklagade beslut. Vår bedömning är dock att det skulle medföra en viss effekt på antalet överklagade beslut, framför allt avseende beslut om lov och

förhandsbesked men att effekten skulle vara begränsad. Nedan redovisas översiktligt de ekonomiska konsekvenserna av ett system med överklagandeavgifter. Eftersom effekterna av en överklagandeavgift är osäkra bygger beräkningarna på uppskattningar. Vi har dock valt att göra beräkningar för att ge en viss exemplifiering av hur de ekonomiska effekterna för staten skulle kunna se ut.

Enligt uppgift från Domstolsverket kom 1 909 mål in till mark- och miljödomstolarna under 2012 varav 275 mål avsåg detaljplaner och områdesbestämmelser, 1 327 mål avsåg lov och förhandsbesked samt 307 mål avsåg tillsyn. Vi har inga uppgifter om det genomsnittliga antalet klaganden per mål men antalet klagande varierar relativt mycket. Från över 150 klagande i mycket uppmärksammade planärenden till endast en klagande i andra. I genomsnitt kanske man kan uppskatta antalet klagande till tre per mål. Med en överklagandeavgift kanske antalet överklagande skulle sjunka till två klagande per mål och antalet mål minska något, till uppskattningsvis 1 800 mål. Med en avgift på 950 kronor skulle det kunna medföra intäkter för staten på cirka 3,4 miljoner kronor. Som framgår av våra överväganden anser vi dock att det är rimligt att ett system skulle utformas så att avgiften betalas tillbaka om den enskilde vinner framgång med sitt överklagande. Bifallsfrekvensen i mark- och miljödomstolarna är i dag cirka 9 procent. Systemet skulle även medföra administrationskostnader. I Finland uppgår t.ex. kostnaderna för inbetalningssystemet till cirka 20–25 euro. Sedan tillkommer kostnader för eventuell prövning av ekonomisk förmåga, administration av återbetalning i de fall den enskilde har framgång med sin överklagan samt i undantagsfall även kostnaden för den tid det tar för domstolen att göra bedömningen av om den enskilde haft framgång med sin överklagan. Vi uppskattar därför att nettointäkten för en överklagandeavgift skulle uppgå till cirka 300 kronor per klagande vilket utifrån de ovan angivna uppskattningarna skulle medföra nettointäkter för staten på cirka 1,1 miljon kronor.

Utöver vad som ovan angetts skulle kostnaderna för mark- och miljödomstolarna minska genom att antalet mål i domstolarna troligtvis skulle minska något. Som ovan konstaterats är det svårt att uppskatta effekterna av en överklagandeavgift och i vilken mån en sådan skulle leda till att antalet mål i domstol skulle minska. Som ett räkneexempel uppskattar vi dock att en överklagandeavgift skulle minska antalet överklagade beslut till domstol med 5 procent. Det skulle motsvara cirka 100 mål. Snittkostnaden för

handläggningen av PBL-målen i mark- och miljödomstolarna var enligt uppgifter från Domstolsverket 22 534 kronor per mål under 2012. Grovt räknat skulle det således minska kostnaderna för mark- och miljödomstolarna med cirka 2,2 miljoner kronor. Troligtvis skulle en överklagandeavgift dock huvudsakligen medföra en minskning av de enklare målen. Vi anser därför inte att kostnadsminskning helt kan baseras på styckkostnaden per mål. Dessutom kvarstår det mesta av overheadkostnaderna för mark- och miljödomstolarna även vid en minskning med 100 mål. En minskning av antalet mål i mark- och miljödomstolarna med 100 mål skulle därför troligtvis medföra en minskning av kostnaderna för mark- och miljödomstolarna på cirka 1,5 miljoner kronor.

En överklagandeavgift skulle frigöra en del av mark- och miljödomstolarnas resurser som i stället skulle kunna läggas på att avgöra andra PBL-mål, så att handläggningen av de målen skulle gå snabbare. Samtidigt skulle en överklagandeavgift öka domstolarnas administrativa börda eftersom domstolarna skulle behöva skicka ut påminnelser, sköta återbetalning av avgiften om den enskilde skulle ha framgång med sin talan samt eventuellt även göra en prövning av enskildas ekonomiska förmåga.

Den stora nackdelen med en överklagandeavgift är att det påverkar enskildas möjlighet att överklaga. Effekten av överklagandeavgiften varierar beroende på den enskildes ekonomiska förmåga. Det innebär således en begränsning i tillgången till domstolsprövning, vilken varierar utifrån den enskildes ekonomiska situation. Med en överklagandeavgift finns det också en risk att enskilda, trots att de har ett befogat intresse av att få frågan prövad av domstol, av ekonomiska skäl kommer anse sig förhindrade att överklaga.

När det gäller framför allt överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser finns det en risk att en avgift kan leda till ökade handläggningstider för de beslut som överklagas. Samtidigt leder en överklagandeavgift troligtvis till att vissa beslut inte kommer att överklagas, vilket gör att de snabbare vinner laga kraft.

7.6 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska vi analysera om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottslighet och brottsförebyggande arbete, sysselsättning och offentlig service i

olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Minskningen i arbetsuppgifter för vissa länsstyrelser kan påverka lokala arbetsmarknader för t.ex. jurister, men vi bedömer att våra förslag endast kan utgöra en marginell påverkan ur ett regionalt arbetsmarknadsperspektiv i sådana avseenden. Vi bedömer att våra förslag kan leda till att bostadsbyggande och infrastrukturprojekt genomförs inom kortare tid. Det stärker i så fall framför allt bostadsmarknaden, vilket i sin tur bör gynna den regionala utvecklingen eftersom tillgången på bostäder är en förutsättning för inflyttning och möjligheterna att ta arbete och därmed olika arbetsgivares, såväl offentliga som privata, möjligheter att anställa personal med önskad kompetens. Detta har betydelse för sysselsättningen och bör även stärka förutsättningarna för offentlig service. Ett ökat bostadsbyggande bör även allmänt sett öka företags möjligheter att expandera. Konsekvenserna för företags förutsättningar redovisas närmare i avsnitt 7.3.6.

Vi bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller jämställdheten. Förslagen har inte heller betydelse för brottslighet. När det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen bör våra förslag i en begränsad utsträckning bidra till att målen uppfylls. Detta då förslagen syftar till att öka bostadsbyggandet vilket i viss mån borde underlätta inträdet på bostadsmarknaden. Vi bedömer även att förslagen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

7.7 Ikraftträdande och informationsinsatser

I konsekvensutredningen ska enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finnas en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Vår bedömning är att våra förslag kan träda ikraft tidigast den 1 april 2015. Det har inte framkommit att någon särskild hänsyn behöver tas vad gäller tidpunkten för ikraftträdandet, se vidare avsnitt 6.1.

Samtliga kommuner kommer att beröras av förslaget om ändrad instansordning för detaljplaner och områdesbestämmelser på så sätt att överklagade planbeslut inte längre ska skickas till länsstyrelsen utan till mark- och miljödomstolen. En del byggnadsnämnder kommer, med anledning av förslaget om koncentration av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn, att behöva skicka överklaganden av dessa beslut till en annan länsstyrelse än tidigare. Vi bedömer därför att det bör genomföras en informationsinsats gentemot kommunerna inför ett genomförande av våra förslag om en förändrad instansordning. Enligt vår uppfattning kommer dessa informationsinsatser ta begränsade resurser i anspråk.

8 Författningskommentarer

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

13 kap.

2 a §

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 2.5.4 och innebär att mark- och miljödomstolarna blir första överklagandeinstans avseende kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser.

3, 8, 9 och 16 §§

Paragraferna ändras som en följd av föreslagna 2 a §.

18 §

Paragrafen ändras.

Förslaget behandlas i avsnitt 2.5.7. Enligt vårt förslag ska mark- och miljödomstolarna pröva överklaganden av kommunala beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser som första överklagandeinstans i stället för länsstyrelserna. Prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, dvs. bygglov, rivningslov, och marklov samt förhandsbesked och tillsyn ska enligt våra förslag koncentreras till vissa länsstyrelser. Vid situationer där mark- och miljödomstolen ska pröva ett överklagande av ett beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 13 kap. plan- och bygglagen (2010:900) och beslutet samtidigt är föremål för ett ingripande från länsstyrelsen enligt 11 kap. plan- och bygglagen blir det mark- och miljödomstolen som får besluta att överklagandet inte ska prövas förrän ärendet om

överprövning enligt 11 kap. plan- och bygglagen är slutligt avgjort. När det gäller beslut om lov och förhandsbesked innebär förslaget att paragrafen ändras så att det blir tydligt att det är den länsstyrelse som ska pröva överklagandet av ett sådant beslut som får möjlighet att besluta att prövningen enligt 11 kap. plan- och bygglagen ska avvaktas i de fall en sådan prövning blir aktuell.

Vid mark- och miljödomstolens prövning av ett överklagat beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 13 kap. plan- och bygglagen får domstolen utreda vad länsstyrelsen beslutat i fråga om prövning enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ska alltid fatta ett beslut om planen ska tas in för överprövning eller inte. Domstolen bör därför regelmässigt t.ex. per e-post eller genom telefon begära in aktuell länsstyrelses beslut om planen ska tas upp till överprövning enligt 11 kap. plan- och bygglagen eller inte. När det gäller beslut om lov och förhandsbesked inom ett geografiskt område som omfattas av beslut enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen kan motsvarande behov finnas. I sådana fall kan den länsstyrelse som prövar överklagandet enligt 13 kap. plan- och bygglagen vara en annan än den länsstyrelse som prövar lovet eller förhandsbeskedet enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Den länsstyrelse som ska pröva överklaganden av beslut om lov och förhandsbesked i ett annat län bör inför ikraftträdandet och därefter kontinuerligt ta reda på för vilka geografiska områden i det andra länet som det beslutats att länsstyrelsen enligt 11 kap. plan- och bygglagen ska överpröva beslut om lov och förhandsbesked för.

16 kap.

12 a §

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 2.5.5 och är en upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ska pröva överklaganden av kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn.

Övergångsbestämmelse

Förslaget behandlas i 6.2.1.

Innebörden av övergångsbestämmelsen är att ett pågående ärende ska avslutas hos den länsstyrelse där ärendet har inletts före ikraftträdandet. Det kommer därför att ske en stegvis övergång till den nya instansordningen.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

2 kap.

10 §

Paragrafen ändras.

Ändringen i första stycket behandlas i avsnitt 5.2.3. Förslaget innebär att stycket ändras på så sätt att det i bestämmelsen också anges vilken sammansättning Mark- och miljööverdomstolen har vid prövning av överklagade ärenden. Sammansättningen föreslås vara densamma som vid prövningen av överklagade mål, dvs. minst fyra ledamöter av vilka minst tre ska vara lagfarna domare. Med ärende avses mark- och miljödomstolens avgörande där domstolen som första instans handlagt en fråga enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Ett exempel på detta är ansökan om bidrag ur bygdeavgiftsmedel.

Ändringen i andra stycket behandlas i avsnitt 5.2.1. I stycket görs ett tillägg som reglerar Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövning av särskilda rättsmedel. Tidigare saknades bestämmelser om särskilda rättsmedel i denna lag och tillägget i andra stycket är en följd av att sådana bestämmelser införs i föreslagna 6 kap. Mark- och miljööverdomstolens sammansättning vid prövningen av särskilda rättsmedel föreslås vara densamma som vid domstolens behandling av frågor om prövnings-tillstånd, dvs. tre lagfarna domare. Ett tekniskt råd får dock ingå i rätten i stället för en av de lagfarna domarna.

3 kap.

1 a §

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.2 och föreskriver en möjlighet att lägga samman mål eller ärenden som handläggs enligt lagen om domstolsärenden.

Sammanläggning kan enligt bestämmelsen göras av mål som har överklagats till mark- och miljödomstol, vilka enligt 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar handläggs enligt lagen om domstolsärenden. Sammanläggning kan även göras av mål eller av ärenden som inleds i mark- och miljödomstol och som handläggs enligt ovan nämnda lag. Även Mark- och miljööverdomstolen kan lägga samman mål som handläggs enligt lagen om domstolsärenden med stöd av bestämmelsen.

Enligt bestämmelsen får mål och ärenden, i samma domstol, som handläggs enligt lagen om domstolsärenden förenas för gemensam handläggning. Av kravet på att en sammanläggning ska vara lämplig följer att det ska finnas samband mellan målen eller ärendena. I kravet ligger även att en sammanläggning inte får medföra avsevärd olägenhet för någon part. Att förena mål förutsätter att fördelarna överväger nackdelarna. Exempel på en situation där sammanläggning skulle kunna vara lämplig är ett mål enligt miljöbalken som rör strandskyddsdispens där det finns ett mål enligt plan- och bygglagen som rör bygglov för samma åtgärd. Mark- och miljödomstolarna handlägger även vitesmål enligt miljöbalken och plan- och bygglagen enligt lagen om domstolsärenden. Ett annat exempel på när sammanläggning skulle kunna aktualiseras är när flera mål enligt miljöbalken gäller löpande vite som rör samma verksamhet.

Parterna i de olika målen eller ärendena kan skilja sig åt. Betydelsen av detta får vägas in i lämplighetsbedömningen. En stor skillnad mellan vilka som är parter är en omständighet som talar emot att förena mål eller ärenden. I mål enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) kan domstolen besluta att en part ska betala motpartens rättegångskostnader (16 kap. 14 §). En liknande bestämmelse finns inte i t.ex. plan- och bygglagen. Vi anser dock att en sådan skillnad inte i sig utgör ett hinder för sammanläggning av mål utan effekten av detta får vägas in vid lämplighetsbedömningen. Vid en förening av handläggningen av ett fastighetsmål med ett mål där part inte kan åläggas att betala motpartens rätte-

gångskostnader skulle kostnaderna kunna fördelas på samma sätt som görs när ett mål enligt miljöbalken både innefattar en prövning av tillstånd till vattenverksamhet och tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Det är domstolen som beslutar om det är lämpligt att sammanläggning sker. Domstolen kan fatta beslut om detta efter yrkande av part eller *ex officio*. Domstolen har även möjlighet att senare skilja målen eller ärendena åt om en gemensam handläggning inte längre är lämplig.

6 kap.

1 §

Kapitlet och paragrafen är nya.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.1 och reglerar vilken domstol som prövar särskilda rättsmedel. Med särskilda rättsmedel avses resning, återställande av försutten tid och klagan över domvilla.

I förslaget till bestämmelse läggs det fast att Mark- och miljööverdomstolen efter ansökan eller klagan prövar särskilda rättsmedel mot dom eller beslut av mark- och miljödomstol. Mark- och miljööverdomstolen ska även, enligt förslaget, efter ansökan eller klagan pröva särskilda rättsmedel mot beslut som vid överklagande till domstol skulle ha prövats av mark- och miljödomstol. Med detta avses både beslut som skulle kunna ha överklagats från myndighet eller kommun direkt till mark- och miljödomstol och beslut som först skulle ha överklagats till länsstyrelse innan det hade kunnat överklagas vidare till mark- och miljödomstol. Exempel på beslut som överklagas direkt till mark- och miljödomstol är Lantmäterimyndighetens beslut i ett fastighetsbildningsärende, en länsstyrelses beslut om Natura 2000-tillstånd, en miljöprövningsdelegations beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, Energimarknadsinspektionens beslut om nätkoncession samt enligt våra förslag ovan en kommunfullmäktiges beslut att anta en detaljplan. Exempel på beslut som överklagas till länsstyrelse och där länsstyrelsens beslut sedan kan överklagas vidare till mark- och miljödomstol är en miljönämnds tillsynsbeslut samt en byggnadsnämnds beslut om bygglov. I dag prövas särskilda rättsmedel mot beslut av kommun eller kommunal nämnd som inte har överklagats men som vid överklagande skulle ha prövats av länsstyrelse med

möjlighet till fullföljd i mark- och miljödomstol av Högsta domstolen (jämför NJA 2010 s. 110). Förslaget medför att prövningen av särskilda rättsmedel i dessa fall flyttas över till Mark- och miljööverdomstolen. Även i fortsättningen kommer Högsta domstolen att pröva särskilda rättsmedel mot domar och beslut av Mark- och miljööverdomstolen. Att Högsta domstolen prövar särskilda rättsmedel följer av 11 kap. 13 § regeringsformen och har därför inte reglerats särskilt i paragrafen.

2 §

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.1 och reglerar vilka bestämmelser som ska tillämpas vid handläggning och överklagande av mål om särskilda rättsmedel.

Första stycket i förslaget reglerar vilka bestämmelser som ska tillämpas vid prövningen av mål om särskilda rättsmedel. Som huvudregel ska 42 § lagen om domstolsärenden tillämpas vid handläggningen av mål om särskilda rättsmedel. Resning får enligt paragrafen beviljas även i andra fall än som föreskrivs i 58 kap. rättegångsbalken, om det finns synnerliga skäl. Vid prövningen av särskilda rättsmedel mot dom eller beslut som i mark- och miljödomstol handlagts enligt rättegångsbalkens tvistemålsregler (4 kap. 1 § första stycket) ska dock 58 och 59 kap. rättegångsbalken tillämpas. Detta följer av andra meningen i paragrafens första stycke. Särskilda rättsmedel ska därmed prövas enligt rättegångsbalkens bestämmelser i ansöknings- och stämningssmål enligt miljöbalken som inleds i mark- och miljödomstol.

Enligt paragrafens andra stycke ska 36–38 och 40 §§ lagen om domstolsärenden tillämpas vid överklagande av Mark- och miljööverdomstolens dom eller beslut i mål om särskilda rättsmedel som har handlagts i enlighet med 42 § lagen om domstolsärenden. En konsekvens av detta är att ett överklagande av Mark- och miljööverdomstolens dom eller beslut i sådana fall ska ha kommit in till domstolen inom tre veckor från dagen för avgörandet oavsett om prövningen har avsett resning, återställande av försutten tid eller domvilla.

Övergångsbestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.2.

Övergångsbestämmelsen gäller endast mål om särskilda rättsmedel som inletts hos Högsta domstolen före ikraftträdandet. Enligt övergångsbestämmelsen ska dessa fortsatt prövas av Högsta domstolen såvida domstolen inte av annat skäl inte är behörig. Bestämmelsen tar sikte på prövningen av särskilda rättsmedel mot beslut av kommun eller kommunal nämnd som inte har överklagats men som vid överklagande skulle ha prövats av länsstyrelse med fullföljds möjlighet till mark- och miljödomstol. Enligt vårt förslag ska denna prövning flyttas över till Mark- och miljööverdomstolen.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:983) om upphävande av lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

Punkt 3 i övergångsbestämmelserna

Punkten är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.1. Genom förslaget regleras prövningen av resning, återställande av försutten tid och domvilla i förhållande till de tidigare fastighetsdomstolarnas avgöranden. Regleringen innebär att bestämmelserna om särskilda rättsmedel som införs i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar även ska tillämpas i förhållande till domar och beslut av de numera upphävda fastighetsdomstolarna. En följd av detta är att vad som föreskrivs om prövningen av särskilda rättsmedel i lagen om domstolsärenden även ska tillämpas vid prövning av ansökan om resning och återställande av försutten tid samt klagan över domvilla mot en fastighetsdomstols avgörande. Det är således Mark- och miljööverdomstolen som ska pröva särskilda rättsmedel mot avgöranden av fastighetsdomstol, med undantag för avgöranden som prövats i fastighetsdomstol enligt den upphävda 8 kap. 32 § jordabalken, dvs. mål om arrende som prövats i fastighetsdomstol. Särskilda rättsmedel mot ett sådana avgörande av fastighetsdomstol prövas i enlighet med 58 och 59 kap. rättegångsbalken av den hovrätt inom vilkens domskrets fastighetsdomstolen låg. Om en ny prövning beviljas i ett mål om särskilda rättsmedel mot en fastighetsdomstols dom eller beslut som prövats enligt de

föreslagna bestämmelserna i lagen om mark- och miljödomstolar sker prövningen i mark- och miljödomstol.

8.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

6 §

Punkt 13 i paragrafen är ny.

Förslaget är en upplysning om att inte alla länsstyrelser prövar överklagade beslut enligt plan- och bygglagen.

8 §

Paragrafen är ny.

Förslaget behandlas i avsnitt 2.5.8.

Det finns beslut enligt miljöbalken som kan ha samband med beslut enligt plan- och bygglagen. För vissa sådana beslut finns det vid prövningen i kommunen ett krav på samordning i 9 kap. 24 § plan- och bygglagen, t.ex. för sådana vindkraftsanläggningar som kräver både en ansökan om bygglov och att det görs en anmälan enligt bestämmelserna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Något liknande krav finns dock inte för länsstyrelsens prövning. Samband kan även aktualiseras i andra fall. Det gäller t.ex. beslut om strandskydd som ofta, men inte alltid, har samband med beslut om lov, förhandsbesked eller tillsyn. Om det finns samband mellan beslut enligt miljöbalken- och plan- och bygglagen bör de olika ärendena kunna handläggas i ett sammanhang på länsstyrelsenivå även efter en genomförd koncentration av prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn. För att inte ge anledning till en administrativ hantering när det inte finns ett samband och för att inte riskera återförvisningar på grund av fel forum har bestämmelsen formulerats så att ett överlämnade får ske.

Miljöbalksbeslut som har ett tydligt samband med ett beslut enligt plan- och bygglagen bör regelmässigt lämnas över till den länsstyrelse som ska pröva överklaganden enligt plan- och bygglagen. Det kan t.ex. vara fallet när båda besluten tagits in under samma paragraf i den kommunala nämndens beslutsprotokoll. Ett

överlämnande förutsätter att det inte innebär någon avsevärd olägenhet för någon part.

Avsikten med förslaget om överlämnade är inte att det ska leda till omfattande utredningar och överväganden om vilken länsstyrelse som är mest lämpad att avgöra det överklagade miljöbalksbeslutet, utan att en samordning ska kunna ske när det är enkelt att konstatera att ett samband finns med ett överklagat beslut enligt plan- och bygglagen och att det går snabbt att komma fram till att ett överlämnande kan ske. Innan ett ärende lämnas över ska länsstyrelserna samråda med varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar om ärendet ska överlämnas faller frågan, dvs. ärendet lämnas inte över. Detta har sin förebild från 8 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 8 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

8 a §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen reglerar hur den mottagande länsstyrelsen ska hantera överlämnandet av ett överklagat beslut enligt miljöbalken som har samband med ett överklagat beslut enligt plan- och bygglagen som handläggs av den mottagande länsstyrelsen. Paragrafen anknyter till förslaget till bestämmelse om överlämnande av ärenden i 8 § och har sin förebild från 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övergångsbestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.1.

Syftet med övergångsbestämmelsen är att bestämmelserna om överlämnande enligt 8 och 8 a §§ bara ska tillämpas i sådana fall där besluten enligt plan- och bygglagen och miljöbalken kommit in till en länsstyrelse efter ikraftträdandet. Beslut enligt miljöbalken som har kommit in till en länsstyrelse före ikraftträdandet ska prövas av den länsstyrelsen, såvida länsstyrelsen inte av annat skäl inte är behörig.

8.5 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

9 a kap.

1 §

Kapitlet och paragrafen är nya.

Förslaget behandlas i avsnitt 2.5.6.

Enligt paragrafen koncentreras prövningen av överklagade kommunala beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till de tolv länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.

Övergångsbestämmelse

Förslaget behandlas i 6.2.1.

Innebörden av övergångsbestämmelsen är att ett pågående ärende ska avslutas hos den länsstyrelse där ärendet har inletts före ikraftträdandet. Det kommer därför att ske en stegvis övergång till den nya instansordningen.