

Referenser

Litteratur

- Hans Danelius *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, fjärde upplagan, Norstedts juridik, 2012
- Lars Uno Didón, Lars Magnusson, Stefan Molander och Camilla Adolfsson *Plan- och bygglagen – En kommentar*, Norstedts gula bibliotek, Supplement 2, oktober 2013
- Tryggve Hellners och Bo Malmqvist *Förvaltningslagen med kommentarer*, tredje upplagan, Norstedts juridik, 2010
- Bertil Wennergren och Ulrik von Essen *Förvaltningsprocesslagen m.m. – En kommentar*, sjätte upplagan, Norstedts gula bibliotek, 2013

Offentligt tryck

- Proposition 1985/86:1 *Med förslag till ny plan- och bygglag*
- Proposition 1995/96:22 *Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*
- Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*
- Proposition 1998/99:37 *Ändringar i rättegångsbalken – hovrättsfrågor m.m.*
- Proposition 2006/07:98 *Ny instansordning för PBL-ärenden*
- Proposition 2008/09:146 *Prövning av vindkraft*
- Proposition 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*

- Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*
Proposition 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar*
Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*
Proposition 2010/11:63 *Komplettering av den nya plan- och bygglagen*
Proposition 2011/12:31 *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*
Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*

Betänkanden i SOU-serien

- SOU 1969:41 *Fullföljd av talan m.m.*
SOU 1979:66 *Ny plan- och bygglag*
SOU 1994:134 *Överprövning av beslut i plan- och byggärenden*
SOU 1995:124 *Ett reformerat hovrättsförfarande*
SOU 2004:40 *Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation*
SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*
SOU 2007:111 *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen*
SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*
SOU 2010:44 *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper*
SOU 2010:57 *Effektivare planering av vägar och järnvägar*
SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*
SOU 2012:86 *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*
SOU 2012:87 *Ny PBL – på rätt sätt*
SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*
SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

Departementsserien

- Ds 2007:28 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*

Departementspromemoria

S2013/7406/PBB *Förändrad instansordning för va-målen*, Socialdepartementet, 2013

Övrigt

Anna-Karin Andersson och Håkan Johansson *Överklagade bygglov i Södermanlands län 1998-2005*, examensarbete, 2005

Lina Asplin och Sofia Henriksson *Överklagande av detaljplaner – Vilka överklagar och varför?*, examensarbete, 2010

Boverket *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, 2013

Boverket *Plan- och bygglagen i praktiken 2011*, 2012

Boverket *Plan- och bygglagen i praktiken 2012*, 2013

Jan 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*, 2012

Domstolsverket *Ansöknings- och kungörandeavgifter vid allmän domstol*, DV-rapport 2012:1

Fastighetsägarna *10 punkter för ett ökat bostadsbebyggande*, 2013

Birgitta Henecke och Stefan Olander *Missnöjda medborgares säkerhetsventil: en studie av överklagade detaljplaner*, Avdelningen för Byggnadsekonomi, Lunds universitet, 2003

Thomas Kalbro *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen – Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*, KTH, 2007

Sveriges kommuner och landsting *SKL granskar länsstyrelsernas handläggningstider för ärenden enligt plan- och bygglagen*, 2011

Sveriges kommuner och landsting *Sammanhållen, myndighetsövergripande digitaliserad tjänst för bygglov*, 2013

Swedbank, *Makrofokus i Sverige*, Makroanalys, november 2013

United Nations Economic Commission for Europe *Aarhus Convention Implementation Guide*, andra upplagan, 2013

Kommittédirektiv 2013:53

Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen

Beslut vid regeringssammanträde den 16 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av kommunala beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen (2010:900). Syftet med uppdraget är att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning.

Utredaren ska bl.a.

- analysera dels om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om planer, lov och tillsyn skulle kunna förkortas, dels om handläggningen av sådana överklaganden skulle kunna koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser,
- se över möjligheterna att klaga på kommunala beslut enligt plan- och bygglagen, bl.a. i syfte att utröna om det finns möjlighet att tydligt avgränsa sakägarkretsen alternativt begränsa klagorätten av beslut om lov eller förhandsbesked,
- studera vissa frågor som rör mark- och miljöprocessen,
- föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar av prövningsordningen som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2014.

Bakgrund och gällande rätt

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik) aviserat sin avsikt att utreda möjligheten att effektivisera handläggningen av överklagade ärenden, bl.a. genom att låta se över instansordningen och att överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser.

Bakgrunden till denna avisering är 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 förhållande gäller för bygglov och andra beslut enligt plan- och bygglagen. För uppförande av ny bebyggelse krävs dessutom i många fall såväl prövning genom detaljplan som genom bygglov. Skälen till att tiderna i vissa fall blir långa är dels instanskedjans utformning, dels hur ärendena handläggs. De långa tiderna skapar osäkerhet hos fastighetsägare, byggherrar och exploitörer i alla typer av byggprojekt och medför därför generellt en begränsning av konkurrensen, ökade produktionskostnader och därmed också högre boendekostnader.

Redovisningen i budgetpropositionen bygger delvis på innehållet i Boverkets rapport Plan- och bygglagen i praktiken 2011. Av rapporten framgår bl.a. att den genomsnittliga handläggningstiden för länsstyrelsernas hantering av överklagade planbeslut under 2011 uppgick till 91 dagar och för överklagade beslut om lov och förhandsbesked till 170 dagar. Vidare framgår att de olika länsstyrelsernas handläggningstider sinsemellan uppvisar mycket stora skillnader. Av de överklagade planbesluten upphävde länsstyrelserna helt eller delvis 8 procent. Motsvarande andel vad gäller lov och förhandsbesked uppgick till 14 procent.

I budgetpropositionen redovisar regeringen också vissa uppgifter avseende mark- och miljödomstolarnas handläggning av överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen. Regeringen konstaterar samtidigt 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. Regeringen anger vidare att det är viktigt att utvecklingen av domstolarnas handläggningstider följs upp.

Vad gäller ändringsfrekvenser när länsstyrelsens beslut överklagats till högre instans kan nämnas att vid tillämpning av den tidigare gällande instansordningen ändrades eller upphävdes 5 procent av

planbesluten av den högre instansen. Motsvarande andel när det gäller lovbesluten uppgick till 10 procent.

Regeringen har i budgetpropositionen redovisat förslag som innebär att länsstyrelsernas och mark- och miljödomstolarnas resurser för handläggning av överklagade ärenden och mål enligt plan- och bygglagen förstärks. Till följd av riksdagens behandling av propositionen har en sådan förstärkning nu kommit till stånd. I budgetpropositionen redovisas vidare överväganden om att utarbeta inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggningstider. Regeringen har därefter i 2013 års regleringsbrev till länsstyrelserna angivit sådana inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggningstider.

Genom beslut den 18 oktober 2012 gav regeringen en utredare i uppdrag att bl.a. utarbeta effektivare och för länsstyrelserna gemensamma processer för hantering av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (S2012/7257). Regeringen beslutade också den 15 november 2012 tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11). Syftet med direktiven var att utreda förutsättningarna att förenkla och förkorta den kommunala plan- och byggprocessen.

Frågan om instansordningen och om koncentration av plan- och byggärendena till ett mindre antal länsstyrelser behandlas nu genom dessa direktiv till en särskild utredare.

Den reformerade domstolsprövningen

Till följd av riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Mark- och miljödomstolar (prop. 2009/10:215, bet. 2009/10:JuU27, rskr. 2009/10:364) inrättades den 2 maj 2011 fem nya mark- och miljödomstolar. Reformen genomfördes i syfte att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av miljömålen, målen enligt plan- och bygglagen och fastighetsmålen, som sinsemellan har många likheter.

Till de nya domstolarna fördes de mål som enligt tidigare ordning handlades i miljödomstol, huvuddelen av de mål enligt plan- och bygglagen som tidigare handlades i förvaltningsrätt och hos regeringen samt huvuddelen av de mål som tidigare handlades i fastighetsdomstol. De mål som handläggs i mark- och miljödomstolarna kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

Vid de nya domstolarna finns tekniska råd som har teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenheter av sådana sakfrågor

som domstolarna prövar. Vid domstolarna finns också särskilda ledamöter som har erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområden eller av frågor som avser industriell, kommunal och areell verksamhet.

Länsstyrelseformen

Riksdagen fattade den 15 februari 2012 beslut med anledning av regeringens proposition Ändring av viss länsstyrelseverksamhet (prop. 2011/12:31, bet. 2011/12:KU2, rskr. 2011/12:135). Beslutet innebär att viss länsstyrelseverksamhet ska kunna koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser. Det gäller bl.a. frågor som avser medborgarskap, begravingar och häradsallmänningar. Efter riksdagens godkännande finns nu, sedan den 1 juli 2012, förutsättningar för en sådan koncentration. Syftet med reformen har varit att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser, såväl ekonomiska som personella. Ett ytterligare syfte med reformen har varit att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet.

De verksamheter som ska koncentreras finns inom tretton olika ärendegrupper. Koncentrationen sker till sju länsstyrelser och åstadkoms genom att regeringen i förordning meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ska vara behöriga. De verksamheter som koncentreras är av ringa omfattning och berör enbart ett fåtal anställda vid länsstyrelserna.

Instansordningen för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen

Det finns i grunden tre olika typer av kommunalt fattade, markanvändningsbaserade, överklagbara beslut med rättsverkan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Dessa beslut avser

- planer (detaljplaner och områdesbestämmelser)
- lov (bygglov, marklov och rivningslov samt förhandsbesked)
- tillsynsbeslut, men inte vite, och här avses bl.a. vissa beslut om förelägganden avseende lov, underhållsutredning och stängsel samt beslut om åtgärds-, rättelse- och rivningsförelägganden.

Med stöd av bestämmelserna i plan- och bygglagen fattar kommunerna även beslut om viten och gatukostnader samt vissa andra beslut som kan ge upphov till krav på inlösen eller ersättning. Frågor i den här typen av mål prövas av mark- och miljödomstol efter det att talan har väckts.

Bestämmelser om vilka kommunala beslut som får respektive inte får överklagas finns 13 kap. 1–3 §§ plan- och bygglagen. Av bestämmelserna framgår bl.a. att beslut om antagande av planer samt beslut om lov och tillsyn med vissa undantag får överklagas till länsstyrelsen. Ett undantag som här är av särskilt intresse anges i 2 § första stycket 8. Bestämmelsen anger att ett kommunalt beslut inte får överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Av 13 kap. 6 § framgår att länsstyrelsens beslut i överklagade kommunala plan- och lovärenden överklagas hos mark- och miljödomstol.

Den instansordningsreform som redovisats ovan tog inte sikte på att göra någon förändring vad avser länsstyrelsens roll att som första instans pröva överklaganden av kommunens beslut avseende planer, lov och tillsyn. Det innebär att kommunens beslut i de tre nämnda ärendekategorierna överklagas till länsstyrelsen vars beslut i sin tur kan överklagas hos mark- och miljödomstol. För en efterföljande prövning i Mark- och miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd. Under förutsättning att Mark- och miljööverdomstolen medger att dess dom i ett mål ska kunna överklagas kan målet komma under Högsta domstolens prövning (en s.k. ventil).

Om länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende avseende en plan eller ett lov har överklagats hos en mark- och miljödomstol och ärendet avser en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstolen enligt 13 kap. 7 § överlämna målet till regeringen för prövning.

Vissa andra ärenden enligt plan- och bygglagen

Enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen ska länsstyrelsen överpröva ett kommunalt beslut att anta en plan om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses, vissa mellankommunala frågor inte samordnas på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm inte följs,

strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser samt om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsen ska enligt 11 § upphäva kommunens beslut om beslutet har den nämnda innebörden. Regeringen eller länsstyrelsen kan enligt 12 § besluta att motsvarande förhållanden även ska gälla i fråga om beslut avseende lov. Ett beslut av länsstyrelsen att upphäva kommunens antagande- eller lovbeslut kan överklagas hos regeringen.

Länsstyrelsen fattar i övrigt även vissa beslut med stöd av bestämmelserna om genomförande av detaljplaner som finns i 6 kap. plan- och bygglagen. Efter ansökan från en kommun ska således länsstyrelsen pröva en fastighetsägares skyldighet att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme för allmänna platser. Länsstyrelsen ska på motsvarande sätt pröva en ansökan från en kommun om att en markägare ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp och i vilken ordning arbetet ska utföras.

Rätten att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen

Vem som har rätt att överklaga ett beslut om antagande av en plan, beslut om lov samt tillsynsbeslut framgår av bestämmelserna i 13 kap. 8–15 §§ plan- och bygglagen. Den grundläggande regeln finns i 8 §, som hänvisar till bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Där anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Beträffande planer finns ett undantag från den grundläggande regeln. Undantaget finns i 11 §, där det anges att antagande av en plan endast får överklagas av den som före utgången av granskningstiden för planen skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Denna inskränkning i rätten att överklaga gäller dock inte om beslutet har gått sakägaren emot genom att planförslaget ändrats efter granskningstiden eller om överklagandet grundas på att beslutet inte tillkommit i laga ordning.

Uppdraget

Regeringen eftersträvar att åstadkomma en så effektiv ordning som möjligt för överprövning av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. 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 rättssäkerheten i avgörandena äventyras. Mark- och miljödomstolarnas organisation och handläggning av överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen är anpassad till att målen har passerat två instanser innan de når domstol. En reform avseende överprövningen av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen bör således leda till ökad effektivitet samtidigt som rättssäkerheten bibehålls.

Med dessa utgångspunkter ska utredaren genomföra en översyn av instansordningen för överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen samt överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser.

Den översyn som nu ska genomföras bör exkludera vissa ärendegrupper. Således bör utredaren inte behandla de måltyper som laglighetsprövas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), exempelvis beslut om översiktsplan, eller som inleds genom väckande av talan, dvs. mål avseende gatukostnader och utdömmande av vite. Översynen bör inte heller behandla måltyper som inleds genom beslut av länsstyrelsen, dvs. tillämpning av de s.k. exploatörsbestämmelserna enligt 6 kap. plan- och bygglagen, eller ingripanden mot kommunala beslut avseende planer och lov med stöd av bestämmelserna om tillsyn över kommunala beslut enligt 11 kap. Inte heller bör det ske någon översyn av de bestämmelser som anger att mark- och miljödomstol ska överlämna vissa måltyper till regeringen för prövning enligt 13 kap.

Översynen ska enbart avse den prövning som i dag sker hos länsstyrelsen respektive hos mark- och miljödomstolarna med anledning av ett kommunalt beslut med stöd av plan- och bygglagen. De roller som länsstyrelsen har enligt plan- och bygglagen i övrigt, bl.a. som samrådspart, rådgivare och som företrädare av statliga intressen ingår inte primärt i den översyn som nu är aktuell. I det fall utredarens förslag i övrigt särskilt motiverar en förändring av dessa roller står det utredaren fritt att också behandla hithörande frågor.

Det nu sagda innebär att de frågor som utredaren ska behandla gäller dels om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om planer, lov och tillsyn kan kortas och under vilka förutsättningar det i sådant fall bör ske, dels, i förekommande fall, om handläggningen av ärendena bör koncentreras till vissa länsstyrelser. Om en förändring av instansordningen föreslås ska utredaren också överväga om och i sådant fall hur kvaliteten på det beslutsunderlag som ska ligga till grund för domstolsprövningen kan förbättras. Utredaren ska i denna del redovisa nödvändiga författningsförslag.

Det kan 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 å ena sidan planärenden och å andra sidan ärenden avseende lov och tillsyn. Det står därför utredaren fritt att 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. Regeringen ger i det följande sin syn på några av dessa skillnader.

Planärenden

Det är framför allt den i vissa fall långa tiden från ett kommunalt beslut om antagande av en plan till dess att planen vinner laga kraft som har utsatts för kritik. Vid länsstyrelserna är antalet planärenden relativt begränsat. En mycket stor del av länsstyrelsernas beslut i överklagade planärenden, i storleksordningen 65 procent, överklagas dock vidare till mark- och miljödomstol. Någon direkt samordning av de överklagade planärendena med andra kommunala beslut behöver i regel inte ske.

Länsstyrelsens olika roller i planärendena har i vissa fall ifrågasatts. Kritiken riktar sig bl.a. mot att länsstyrelsen dels ska vara rådgivare till kommunen i planprocessen, dels ska pröva överklaganden över de kommunala planbesluten. Länsstyrelserna har dessutom tilldelats ansvaret för att på eget initiativ ingripa mot och upphäva kommunala beslut.

Lov- och tillsynsärenden

Antalet ärenden som länsstyrelserna handlägger och som avser överklagade kommunala beslut om lov och tillsyn är i storleksordningen sju gånger fler än antalet överklagade planbeslut. En förändrad instansordning som innebär att länsstyrelsen slopas som överprövningsinstans eller en koncentration av dessa ärenden till vissa länsstyrelser skulle därmed komma att på ett mera påtagligt sätt inverka på de enskilda länsstyrelsernas totala verksamhet. De aktuella ärendena har vidare likheter med de miljöbalksärenden som länsstyrelserna prövar. En reform skulle därmed också kunna medföra konsekvenser för länsstyrelsernas handläggning av miljöbalksärenden.

Den instansordningsreform som genomfördes 2011 syftade bl.a. till att öka samordningen mellan vissa beslut enligt plan- och bygglagen och miljöbalken och att åstadkomma en gemensam instansordning för besluten. Lov- och tillsynsärendena har i vissa fall samband med kommunala beslut enligt annan lagstiftning. Det gäller bl.a. ärenden som avser frågan om att få bygga i ett strandnära läge. Här krävs inte bara bygglov utan också dispens från miljöbalkens bestämmelser om strandskydd. Till följd av den förändring av strandskyddsreglerna som genomfördes 2009 är huvudregeln numera att det är kommunerna som har till uppgift att pröva ansökningar om dispens från strandskyddet och sådana beslut kan liksom ett beslut om bygglov överklagas till länsstyrelsen. Samma förhållande gäller för motsvarande tillsynsärenden. En förändring av instansordningen för lov- och tillsynsärendena enligt plan- och bygglagen måste därför kräva vissa andra överväganden än vad som är fallet för planärendena. Även den omständigheten att lov- och tillsynsärenden i regel är av annan karaktär och att de i många fall kan kräva en mera omfattande kommunikering med motpart talar för att frågan om vem som fortsättningsvis ska pröva överklaganden av lov- och tillsynsärenden bör bli föremål för vissa andra överväganden.

Överklagande av beslut enligt plan- och bygglagen

Som angetts ovan framgår av bestämmelserna i 13 kap. 8–15 §§ vem som har rätt att klaga på beslut enligt plan- och bygglagen. Nyheter i bestämmelserna jämfört med 1987 års plan- och bygglag (1987:10) är bl.a. att klagorätten överensstämmer med den rätt som framgår av 22 §

förvaltningslagen (1986:223), dvs. att beslut får överklagas av den beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas. Vilka som besluten angår framgår av praxis.

Av de nya bestämmelserna framgår också att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt plan- och bygglagen inte ger honom eller henne rätt att överklaga beslutet. Även om en underrättelse har skett bör det således prövas huruvida beslutet angår honom eller henne och om beslutet har gått honom eller henne emot.

För överklagande av detaljplaner och områdesbestämmelser gäller vidare att dessa som huvudregel endast får överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Denna bestämmelse innebär således en viss begränsning av rätten att klaga på detaljplaner och områdesbestämmelser.

För beslut om lov och förhandsbesked finns ingen mot-svarande begränsning. Samtidigt medför de nya bestämmelserna om kungörande av beslut om lov och förhandsbesked enligt 9 kap. plan- och bygglagen att kommunerna behöver identifiera sakägarkretsen för att kunna underrätta denna på rätt sätt om meddelade beslut och därigenom få besluten att vinna laga kraft.

Regeringen kan konstatera att det vid tillämpningen av bestämmelserna i 9 kap. finns 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 till men både för landets kommuner och för dem som vill bygga. Utredaren får därför i uppdrag att se över bestämmelserna i 13 kap. 8–11 §§ plan- och bygglagen och se om det finns ett behov av och en möjlighet att, med bibehållen rättssäkerhet, tydligt avgränsa sakägarkretsen alternativt begränsa klagorätten av beslut om lov eller förhandsbesked.

Vidare finns en generell begränsning i vad som får överklagas genom bestämmelsen i 13 kap. 2 § 8 plan- och bygglagen enligt vilken bestämmelse kommunala beslut enligt plan- och bygglagen inte får överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Syftet med bestämmelsen, som ursprungligen infördes i 1987 års plan- och bygglag (1987:10), var att tidigare fattade beslut inte ska få sättas i fråga genom överklagande i senare skeden i beslutsprocessen för ett projekt. Bakgrunden till bestämmelsen var de indikationer som fanns att många sakägare använde sig av möjligheten att överklaga endast i

avsikt att genom fördröjning komma i ett bättre förhandlingsläge gentemot kommunen eller i andra liknande lägen.

Av den proposition som låg till grund för 1987 års plan- och bygglag (prop. 1985/86:1, s. 367) framgår att om byggnadsnämnden anser att en fråga redan är avgjord i ett tidigare beslut - och den som överklagar har haft rätt att klaga på det - kan nämnden i beslutet ange att det inte får överklagas. Regeringen kan konstatera att det alltså förekommer att sakägare överklagar beslut som avser sådana frågor som redan tidigare har avgjorts genom överklagbara beslut. Regeringen finner det angeläget att plan- och byggprocessen kan vara snabb och effektiv och att den bör präglas av insyn, medborgarinflytande och rättssäkerhet. Påbörjade plan- och byggprojekt bör emellertid inte onödigtvis försenas genom överklaganden som enbart har till syfte att försena möjligheterna att genomföra planerade byggnadsåtgärder.

Utredaren ska därför också närmare analysera tillämpningen av det nu aktuella lagrummet samt - om det behövs - redovisa sådana förslag som innebär dels ett författningsmässigt förtydligande av bestämmelsen, dels att risken för s.k. okynnesöverklaganden elimineras.

Plangenomförandeutredningen har i sitt betänkande Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91) framhållit bl.a. att det i ärenden enligt plan- och bygglagen finns ett inslag av att överklaga enbart i syfte att fördröja byggprocessen. Ett sätt att minska antalet okynnesöverklaganden och därigenom korta ner handläggningstiderna skulle enligt utredningen kunna vara att ta ut en mindre avgift från klaganden när ett ärende anhängiggörs. Regeringen kan konstatera att trots att en sådan avgift skulle innebära en principiell nyordning är det motiverat att undersöka om fördelarna med avgiften skulle överväga nackdelarna. Utredaren ska därför överväga frågan om införande av en avgift vid överklagande av ärenden enligt plan- och bygglagen och eventuellt lämna förslag till hur en sådan avgift kan utformas.

Andra för överprövningen regelförenklande förslag

Regeringen är angelägen om att plan- och byggprocessen kan genomföras på ett effektivt sätt. Det innebär att hela kedjan från idé till byggstart för ett nytt bostadshus ska kunna genomföras utan onödigt dröjsmål. Som nämnts ovan får en sådan process inte

medföra inskränkningar av rätten till insyn, möjligheten till medborgarinflytande eller avkall på rättssäkerheten.

Utredaren ska med utgångspunkt i det nu nämnda redovisa sådana förslag som innebär att överprövande myndigheters eller domstolars handläggning av överklagade ärenden enligt plan- och bygglagen kan effektiviseras. Utredaren ska härvid även redovisa förslag till författningsändringar.

Frågor som rör mark- och miljöprocessen

Mark- och miljööverdomstolen har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att det finns behov av att se över några processrättsliga frågor som aktualiserats vid tillämpningen av de nya rättegångsreglerna i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (Ju2011/9178/DOM). De åtgärder som efterfrågas är uttryckliga bestämmelser om behörighet för Mark- och miljööverdomstolen att pröva ansökningar om extraordinära rättsmedel i mark- och miljömål, sammansättningsregler för att pröva dessa ansökningar och övergångsbestämmelser för ansökningar om extraordinära rättsmedel beträffande avgöranden som meddelats av de tidigare fastighetsdomstolarna. Dessutom efterfrågas en möjlighet att sammanlägga olika måltyper inom ramen för mark- och miljödomstolsprocessen. Utöver dessa frågeställningar har dessutom fråga uppkommit om det finns anledning att införa en uttrycklig bestämmelse om vilken sammansättning Mark- och miljööverdomstolen ska ha vid prövningen av överklagade domstolsärenden. Utredaren ska överväga om det finns behov av förändringar i de avseenden som nu lyfts fram. På grundval av de överväganden som görs ska utredaren föreslå lämpliga förändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska, organisatoriska och andra konsekvenser som förslagen medför. I detta ingår bl.a. att beskriva de resursmässiga konsekvenser som det skulle innebära för domstolarna och länsstyrelserna om länsstyrelserna helt eller delvis skulle utgå från instanskedjan samt konsekvenserna för domstolarnas och länsstyrelsernas hantering av andra mål- och ärendetyper än de som har anknytning till plan- och bygglagen. Det är angeläget att

utredaren redovisar konsekvenser av olika alternativ och inte enbart det alternativ som utredaren förordar. Konsekvenserna ska också redovisas i enlighet med kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren 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.

Om något av utredarens förslag kommer att påverka det kommunala självstyret, ska förslagets konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett dem särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

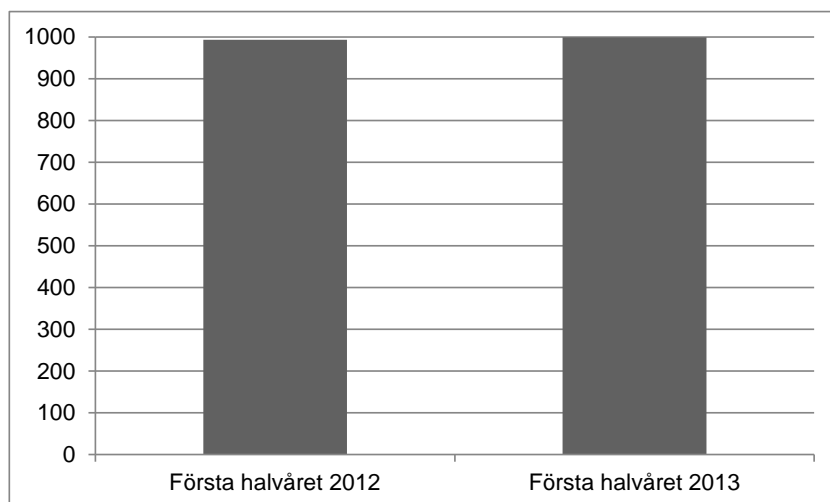
Utredaren ska inhämta synpunkter från Domstolsverket, Boverket, Lantmäteriet, Tillväxtverket och andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting och berörda branschorganisationer. Samråd ska ske med länsstyrelserna, företrädesvis genom Länsstyrelsen i Kronobergs län som har ansvar för ett regeringsuppdrag om regelförenkling inom fler verksamhetsområden än de här nämnda (N2011/4051/ENT), samt med den utredare som har i uppdrag utarbeta effektivare och för länsstyrelserna gemensamma processer för hantering av överklagade kommunala beslut enligt plan- och bygglagen. Utredaren ska även föra en dialog med andra intresseorganisationer och samhällsaktörer. Utredaren ska också beakta vad som föreslagits av den utredning som sett över den statliga förvaltningen (Fi 2009:07).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2014.

(Socialdepartementet)

Sammanställning av enkätsvar från länsstyrelserna

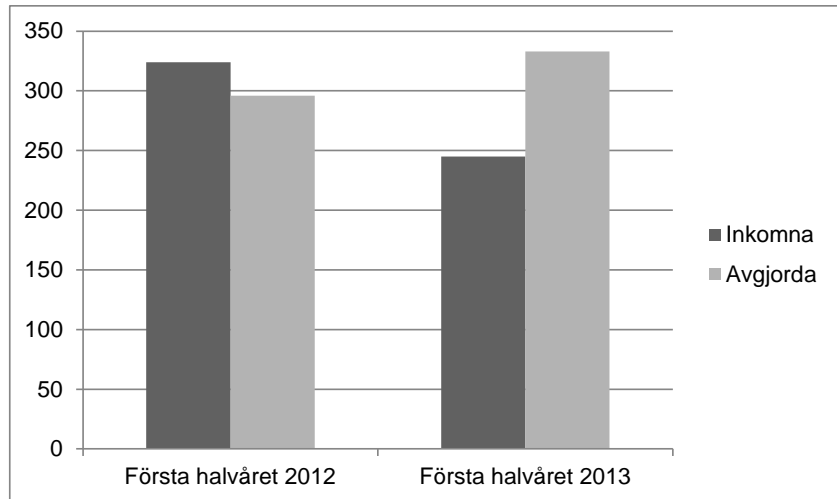
1 Antalet antagna planer (med planer avses här, liksom nedan, både detaljplaner och områdesbestämmelser) i länet



Antalet antagna planer	
Första halvåret 2012	993
Första halvåret 2013	999

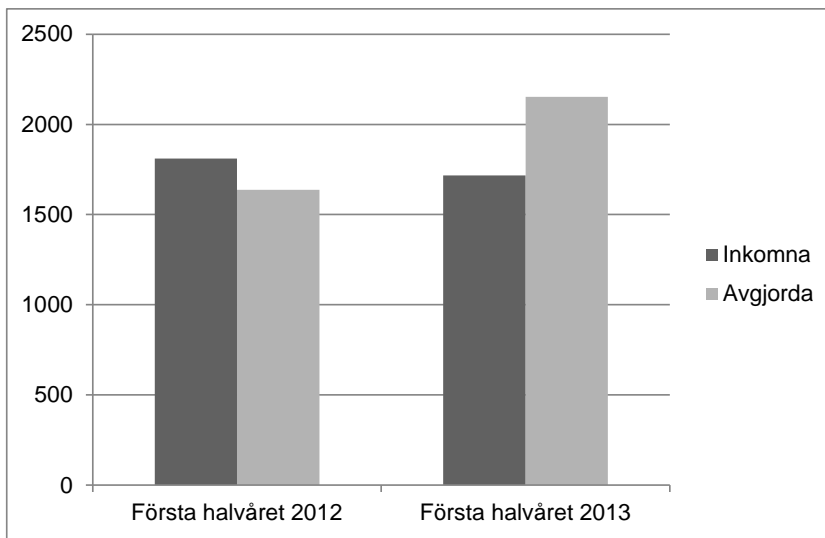
- 2 Antalet överklagade kommunala beslut om planer, lov och förhandsbesked respektive tillsyn (med tillsyn avses här, liksom nedan, överklagade kommunala beslut enligt 10 och 11 kap. PBL) vilka inkommit respektive avgjorts första halvåret 2012 och första halvåret 2013

Planer



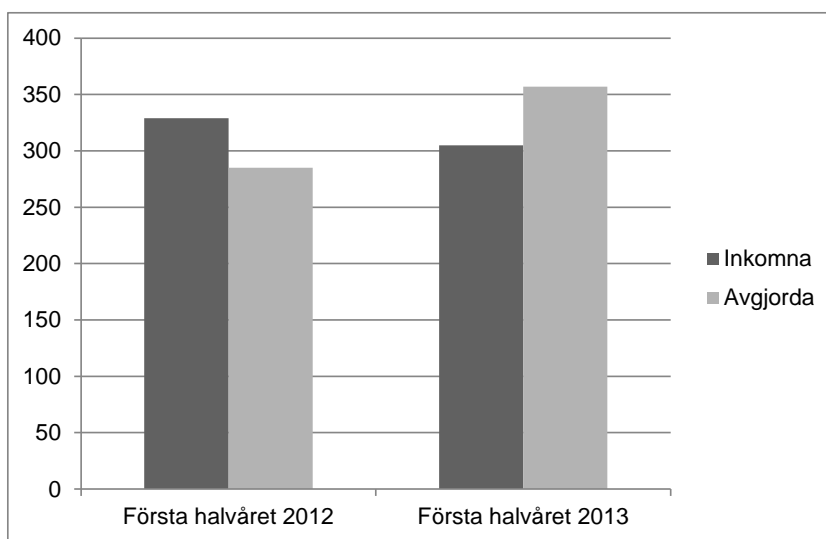
Planer		
	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	324	245
Avgjorda	296	333

Lov och förhandsbesked



Lov och förhandsbesked		
	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	1 810	1 717
Avgjorda	1 638	2 153

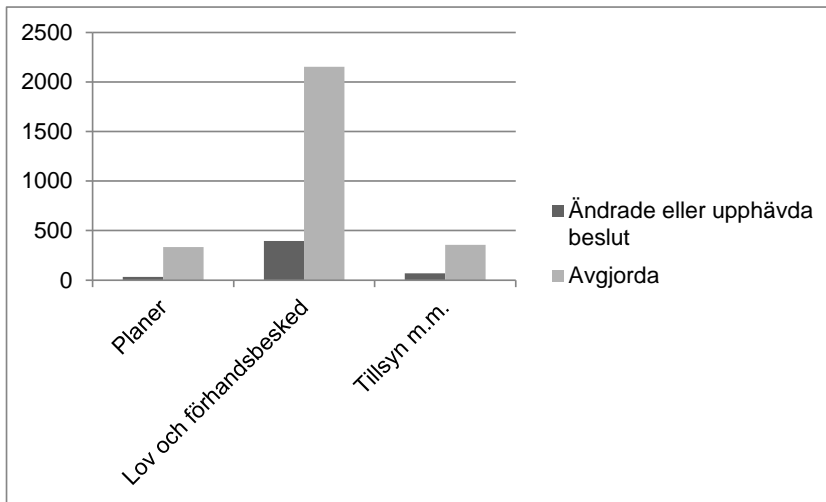
Tillsyn



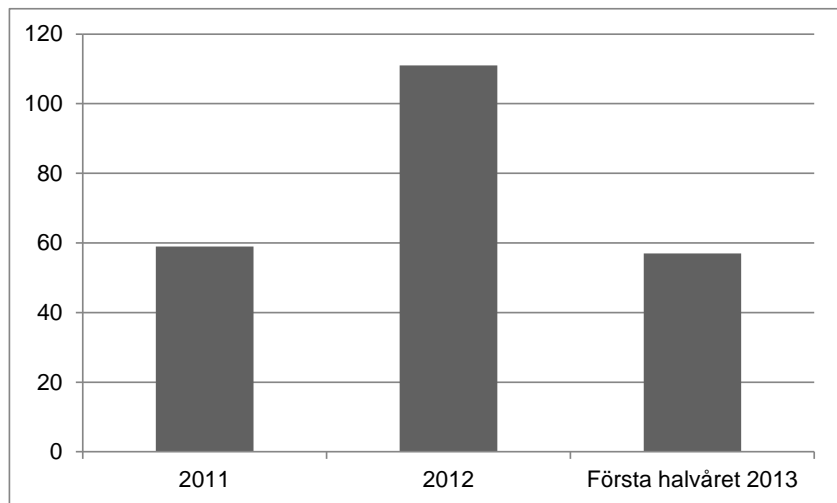
Tillsyn

	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	329	305
Avgjorda	285	357

3 Antalet av de överklagade PBL-besluten som ändrades eller upphävdes första halvåret 2013

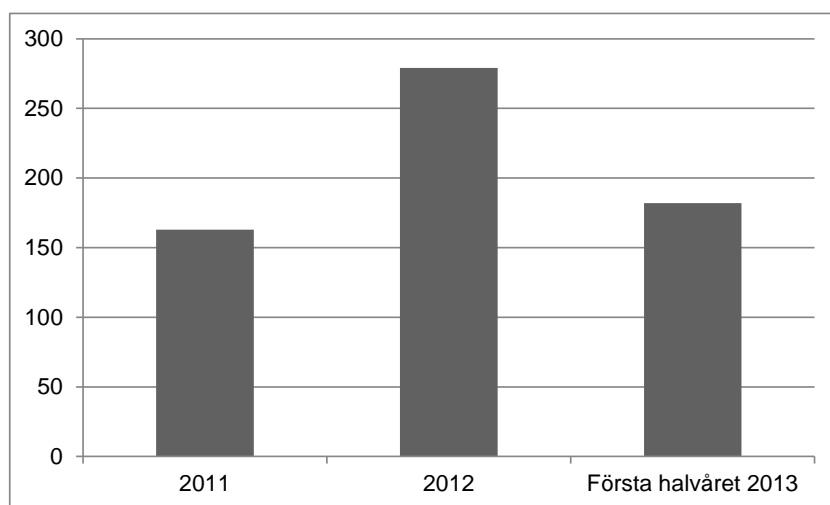


	Planer	Lov och förhandsbesked	Tillsyn
Ändrade eller upphävda beslut	32	396	68
Avgjorda	333	2 153	357

4 Antalet avgöranden där utgången har varit avvisning**Planer**

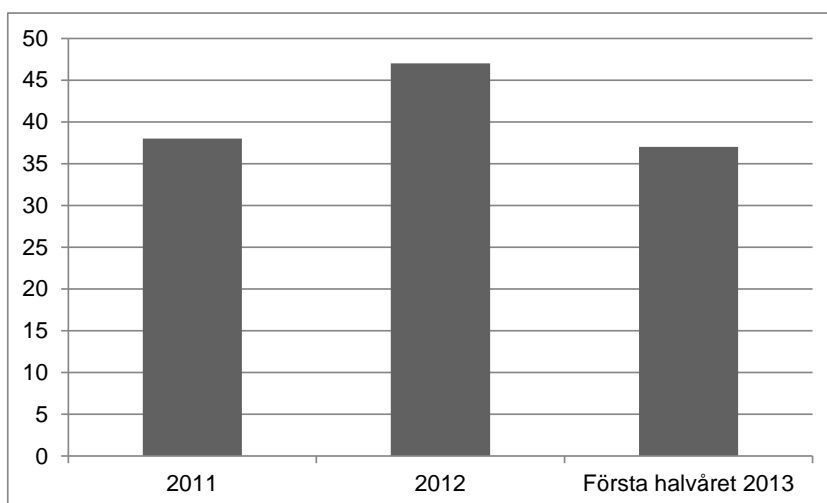
Planer		
2011	2012	Första halvåret 2013
59	111	57

Lov och förhandsbesked



Lov och förhandsbesked		
2011	2012	Första halvåret 2013
163	279	182

Tillsyn



Tillsyn		
2011	2012	Första halvåret 2013
38	47	37

Fråga om tillämpningen av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL

Den stora majoriteten av länsstyrelserna hade inte tillämpat 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL under perioden 2011 till och med första halvåret 2013.¹ De länsstyrelser som hade tillämpat bestämmelsen utgjordes av de tre storstadslänsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län samt länsstyrelserna i Hallands, Värmlands och Västerbottens län angav att de under perioden avvisat överklagan med stöd av bestämmelsen. Samtliga hade tillämpat bestämmelsen i något enstaka fall med undantag för Länsstyrelsen i Västra Götalands län som avvisat överklaganden med stöd av bestämmelsen maximalt tio gånger under perioden, vilket huvudsakligen rört sig om bygglov efter förhandsbesked.

Flera av länsstyrelserna har uppgett att de klagande ofta anför grunder utöver det som avgjorts i tidigare beslut och att det därför

¹ 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.

finns grunder som kan prövas i sak. Länsstyrelsen i Västerbottens län har angett att överklagandena i regel grundar sig på negativ påverkan på enskilda intressen t.ex. försämrad utsikt, skuggor och buller. Även om sådana frågor belysts i planen är planen i regel inte så detaljerad att man inte har möjlighet att överklaga på faktorer som rör bebyggelsemiljön och byggnaders placering och utformning. Detsamma gäller bygglov som föregåtts av förhandsbesked. Länsstyrelsen i Skåne län har uppgett att det enda överklagande som avvisats med stöd av bestämmelsen återförvisades av mark- och miljödomstolen efter överklagande. 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 med stöd av 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL och att domstolen brukar godta denna taleändring och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för prövning i denna del.

- 5 **Antalet överklagade beslut avseende lov eller förhandsbesked där den klagande också är den som har ansökt om åtgärden. Uppskattning redovisad i procent av det totala antalet avgjorda ärenden under 2012 och första halvåret 2013.**

Sammanfattning: Flertalet uppskattningar ligger i ett spann från knappt 20 till drygt 30 procent. Länsstyrelsen Stockholms län uppger med relativt stor säkerhet 42 procent för 2012 och 40 procent för första halvåret 2013. Fyra länsstyrelser uppskattar att det är fråga om cirka 50 procent.

- 6 **Antalet lovärenden som handlagts gemensamt med ärenden som prövats enligt miljöbalken, t.ex. strandskydd. Uppskattning redovisad i procent under 2012 och första halvåret 2013.**

Sammanfattning: Svaren varierar kraftigt, från inga ärenden och cirka 1–3 procent upp till cirka 15 respektive 20 procent som två länsstyrelser uppger. Sambandet mellan ärenden som fordrar prövningar enligt både PBL och miljöbalken ligger enligt de flesta svaren i ett spann från cirka 5 procent upp till cirka 10–12 procent.

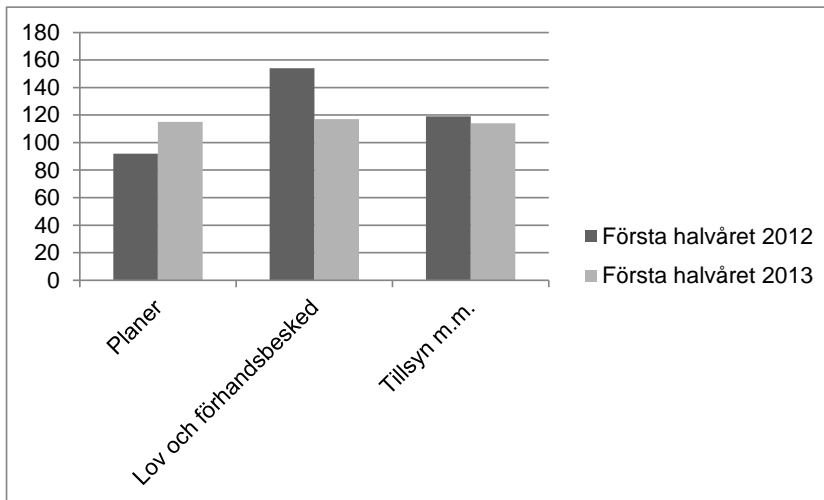
- 7 **Antalet ärenden som besiktning/syn har hållits i. Uppskattning redovisad i procent av antalet överprövade ärenden under 2012 och första halvåret 2013.**

Sammanfattning: De flesta länsstyrelser uppger att ingen syn eller besiktning hållits när det gäller överklagade planer. För lov och förhandsbesked och tillsyn varierar svaren, men i huvudsak ligger uppskattningarna i ett spann från cirka 5 procent upp till 30–40 procent. Länsstyrelsen i Blekinge län uppskattar att besiktning/syn hållits i cirka 90 procent av ärendena om lov och förhandsbesked.

- 8 **Antalet ärenden där länsstyrelsen har behövt begära in kompletterande uppgifter eller handlingar från kommunen eller den klagande. Uppskattning redovisad i procent av det totala antalet avgjorda ärenden under 2012 och första halvåret 2013.**

Sammanfattning: Vad gäller överklagade beslut om planer varierar svaren från cirka 5 procent upp till 40–50 procent där kompletteringar krävts. Behovet av kompletteringar är annars störst vad gäller lov/förhandsbesked och tillsyn där det är fråga om 25–50 procent av ärendena. Skälen för begärda kompletteringar anges i mycket hög grad till att kommunerna inte skickat med alla handlingar.

9 Genomströmningstiden för överklagade PBL-beslut. Redovisat i genomsnittligt antal dagar från det att ärendena kom in till dess att de avgjordes.



	Planer	Lov och förhandsbesked	Tillsyn
Första halvåret 2012	92	154	119
Första halvåret 2013	115	117	114

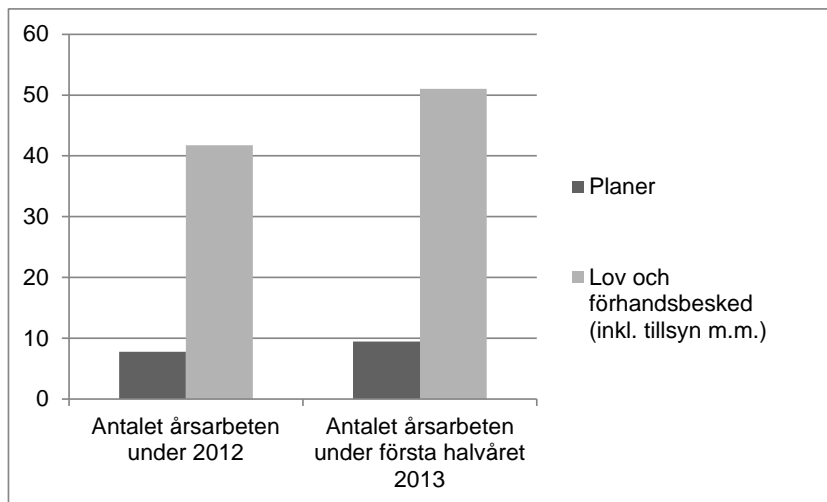
Genomsnittlig genomströmningstid för överklagade PBL-beslut, antal dagar

	Första halvåret 2012			Första halvåret 2013		
	Planer	Lov och förhandsbesked	Tillsyn	Planer	Lov och förhandsbesked	Tillsyn
Blekinge	23	7	*	86	7	*
Dalarna	68,5	200,3	199,7	122,7	135,7	152,5
Gotland	*	105	82	699	107	86
Gävleborg	73	117	**	63	98	**
Halland	72	163,9	216,3	55	148,8	179,6
Jämtland	*	*	*	*	*	*
Jönköping	71	130	55	36	114	92
Kalmar	157	241	293	33	62	114
Kronoberg	96	129	129	173	54	54
Norrbottnen	102	216	45	38	108	29
Skåne	83	129	175	134	218	266
Stockholm	130	236	**	109	336	**
Södermanland	47	207	57	13	66	80
Uppsala	158	140	86	85	113	181
Värmland	50	117	*	50	90	*
Västerbotten	29	44	10	12	43	7
Västernorrland	108	109	81	180	67	45
Västmanland	61	221	202	168	163	152
Västra Götaland	91	202	202	64	104	92
Örebro	175	140	78	58	81	55
Östergötland	155	231	0	112	225	239

* Ingen uppgift

** Ingår i lov och förhandsbesked

10 Antalet årsarbeten för handläggning av överklagade kommunala PBL-beslut



	Planer	Lov, förhandsbesked och tillsyn
Antalet årsarbeten under 2012	7,76	41,73
Antalet årsarbeten under 2013 ²	9,47	51

² Frågan vi ställde gällde första halvåret 2013. Svaret har sedan har multiplicerats med 2 för att kunna jämföras med årsarbetstiden för 2012.

Antalet årsarbeten för handläggning av överklagade kommunala PBL-beslut

	Antalet årsarbeten under 2012			All verksamhet vid länsstyrelsen
	Planer	Lov och förhandsbesked	Tillsyn	
Blekinge	0,23	1,4	0,55	95
Dalarna	0,25	1,4	0,6	199
Gotland	0,05	0,93	0,1	88
Gävleborg	0,2	0,6	Ingår i lov o fb	170
Halland	0,36	2,47	0,17	149,5
Jämtland	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift
Jönköping	0,15	1,2	0,15	203,5
Kalmar	0,5	0,5	0	226,65
Kronoberg	0,1	0,7	0,01	141
Norrbottnen	0,54	1,78	1,26	233
Skåne	0,71	4,22	Ingår i lov o fb	398
Stockholm	2,82	14,41	Ingår i lov o fb	371
Södermanland	0,15	0,79	Ingen uppgift	140
Uppsala	0,2	1	0,1	151,45
Värmland	0,016	0,21	Ingår i lov o fb	195
Västerbotten	0,2	0,7	Ingår i lov o fb	204,9
Västernorrland	0,15	0,5	0,05	193,5
Västmanland	0,13	0,5	Ingen uppgift	145
Västra Götaland	0,75	6,72	Ingår i lov o fb	663
Örebro	0,124	0,428	0,107	158,5
Östergötland	0,13	1,27	Ingen uppgift	207

Antalet årsarbeten för handläggning av överklagade kommunala PBL-beslut

	Antalet årsarbeten under 2013 ³			
	Planer	Lov och förhandsbesked	Tillsyn	All verksamhet vid länsstyrelsen
Blekinge	0,14	1,3	0,2	90
Dalarna	0,3	1,72	0,8	207,2
Gotland	0,03	1,1	0,06	95
Gävleborg	0,2	0,6	Ingår i lov o fb	184
Halland	0,33	2,44	0,43	153,5
Jämtland	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift	Ingen uppgift
Jönköping	0,08	1,6	0,08	289
Kalmar	0,5	0,5	0	236,25
Kronoberg	0,15	0,7	0	141
Norrbottnen	0,28	1,3	0,5	238
Skåne	1,98	6,34	Ingår i lov o fb	416
Stockholm	3,62	17,47	Ingår i lov o fb	374,75
Södermanland	0,04	1	Ingen uppgift	143
Uppsala	0,3	1,5	0,05	163,54
Värmland	0,06	0,34	Ingår i lov o fb	196
Västerbotten	0,14	0,4	0,04	218,2
Västernorrland	0,12	0,6	0,08	206
Västmanland	0,006	0,8	Ingen uppgift	179
Västra Götaland	0,94	9,12	Ingår i lov o fb	704
Örebro	0,091	0,546	0,137	168,2
Östergötland	0,16	1,66	Ingen uppgift	216

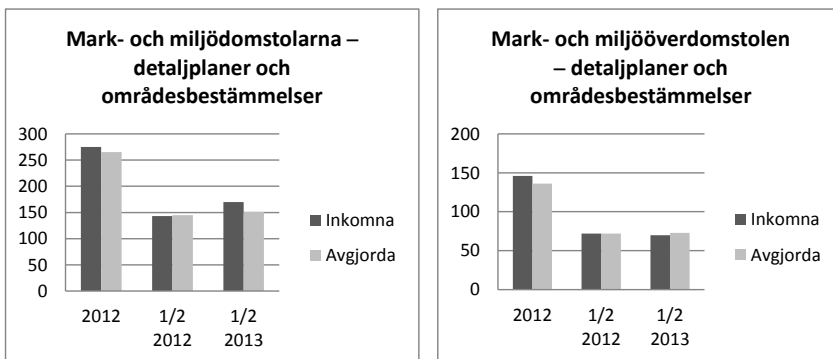
11 **Antalet handläggare och beslutsfattare som i dag arbetar med överklaganden enligt PBL som också arbetar med överklagade ärenden enligt miljöbalken.**

Sammanfattning: De flesta länsstyrelser uppger att samtliga handläggande jurister som arbetar med överklagade beslut enligt PBL också arbetar med överklagade beslut enligt miljöbalken, dvs. 100 procent. Vid ett par länsstyrelser förekommer specialisering.

³ Frågan vi ställde gällde första halvåret 2013. Svaret har sedan har multiplicerats med 2 för att kunna jämföras med årsarbetstiden för 2012.

Sammanställning av enkätsvar avseende mark- och miljödomstolarna

- 1 Antalet inkomna respektive avgjorda mål avseende planer (med planer avses här, liksom nedan, både detaljplaner och områdesbestämmelser, måltypskod 8404)¹

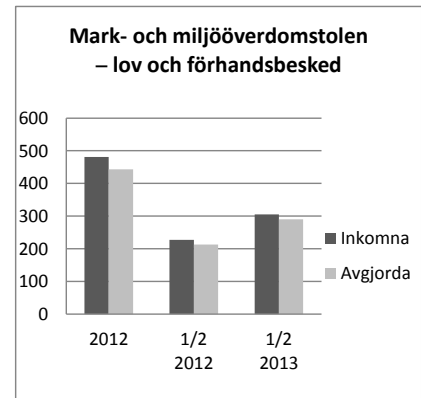
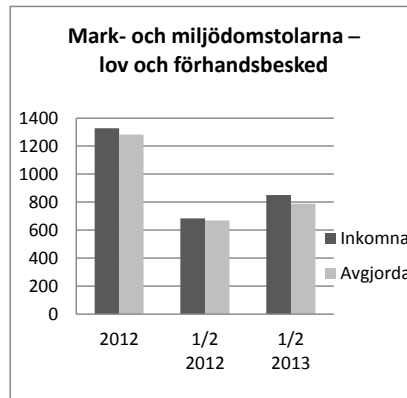


Mark- och miljödomstolarna – Inkomna och avgjorda mål			
Planer	2012	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	275	143	170
Avgjorda	265	145	151

Mark- och miljööverdomstolen – Inkomna och avgjorda mål			
Planer	2012	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	146	72	70
Avgjorda	136	72	73

¹ Enkätfrågorna är besvarade av Domstolsverket.

2 Antalet inkomna respektive avgjorda mål avseende lov (med lov avses här, liksom nedan, bygglov, marklov, rivningslov samt förhandsbesked, måltypskod 8401)



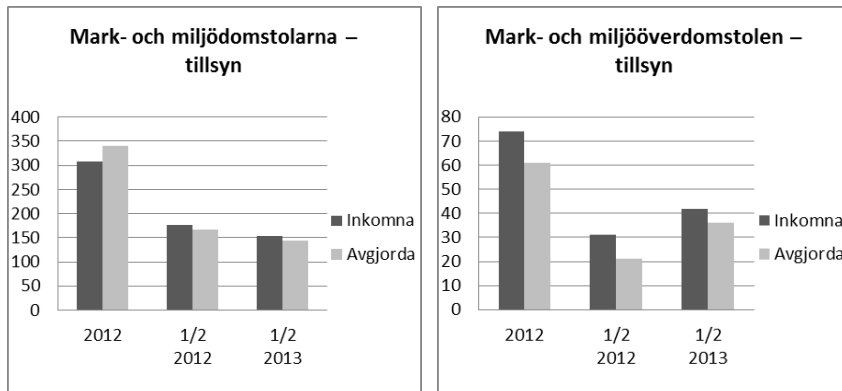
Mark- och miljödomstolarna – Inkomna och avgjorda mål

Lov	2012	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	1 327	684	851
Avgjorda	1 283	669	789

Mark- och miljööverdomstolen – Inkomna och avgjorda mål

Lov	2012	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	481	227	305
Avgjorda	443	213	290

3 Antalet inkomna respektive avgjorda mål avseende tillsyn (med tillsyn avses här liksom nedan överklagade kommunala beslut enligt 10 och 11 kap. PBL, måltypskod 8402)

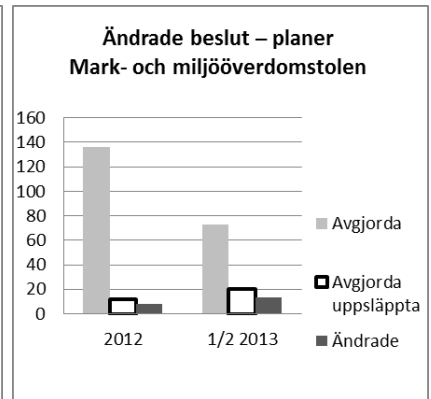
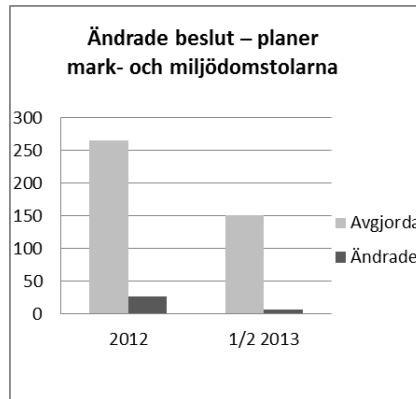


Mark- och miljödomstolarna – Inkomna och avgjorda mål			
Tillsyn	2012	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	307	177	153
Avgjorda	341	167	143

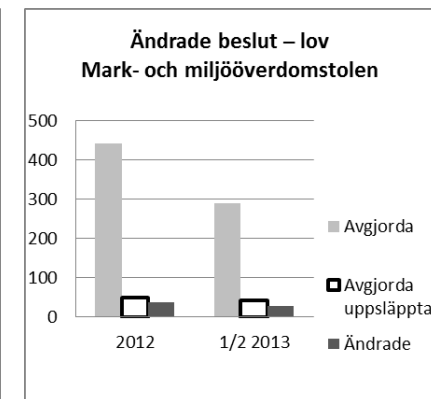
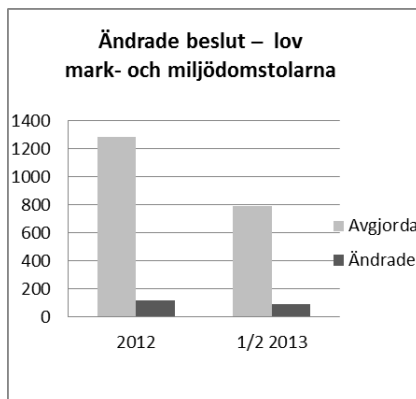
Mark- och miljööverdomstolen – Inkomna och avgjorda mål			
Tillsyn	2012	Första halvåret 2012	Första halvåret 2013
Inkomna	74	31	42
Avgjorda	61	21	36

4 Antalet av de avgjorda målen där det överklagade beslutet ändrats helt eller delvis. Redovisat för 2012 samt första halvåret 2013. För Mark- och miljööverdomstolen redovisas även antalet meddelade prövningstillstånd.

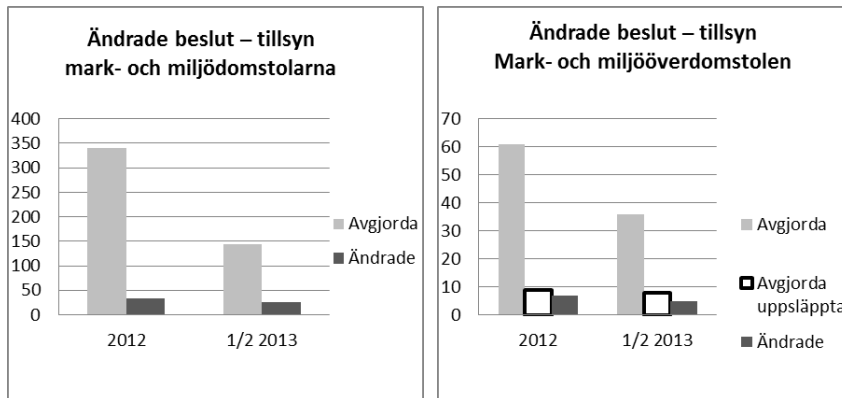
Planer



Lov



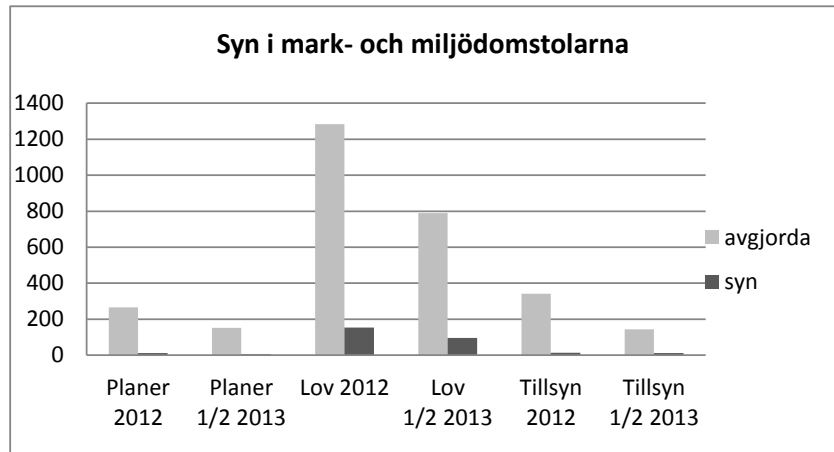
Tillsyn



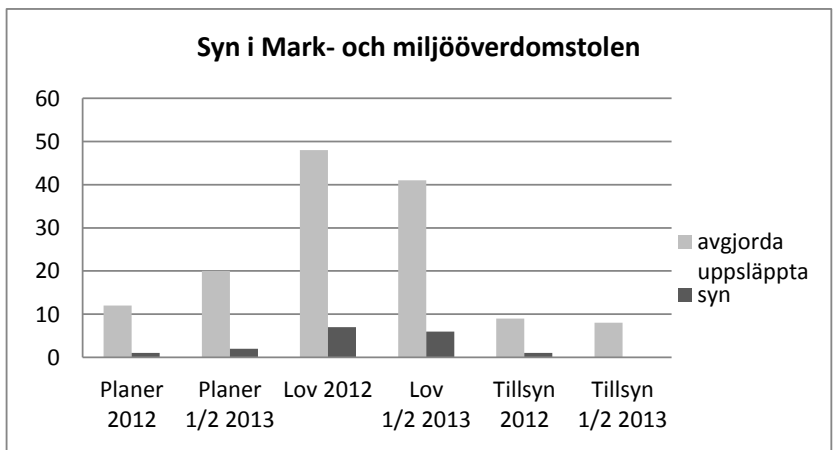
Ändrade beslut

	Mark- och miljödomstolarna		Mark- och miljööverdomstolen	
	2012	Första halvåret 2013	2012	Första halvåret 2013
Ändrade planer	27	6	8	13
Ändrade lov	115	90	38	27
Ändrade tillsyn	34	26	7	5

5 Antalet mål som syn har hållits i

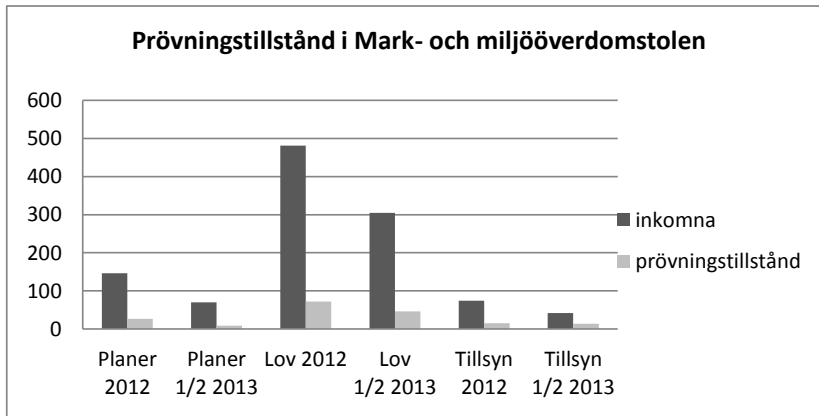
**Syn i mark- och miljödomstolarna**

	2012	Första halvåret 2013
Planer	11	5
Lov	153	95
Tillsyn	14	11



Syn i Mark- och miljööverdomstolen		
	2012	Första halvåret 2013
Planer	1	2
Lov	7	6
Tillsyn	1	-

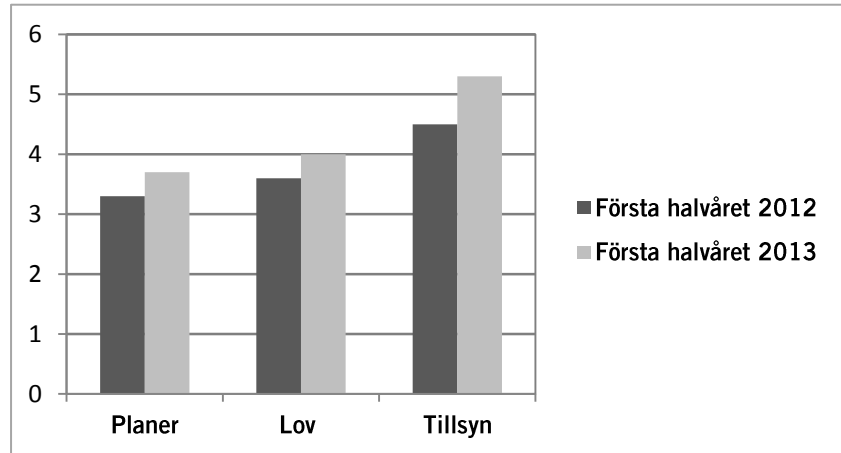
6 Antalet mål där mark- och miljödomstolen meddelat prövningstillstånd



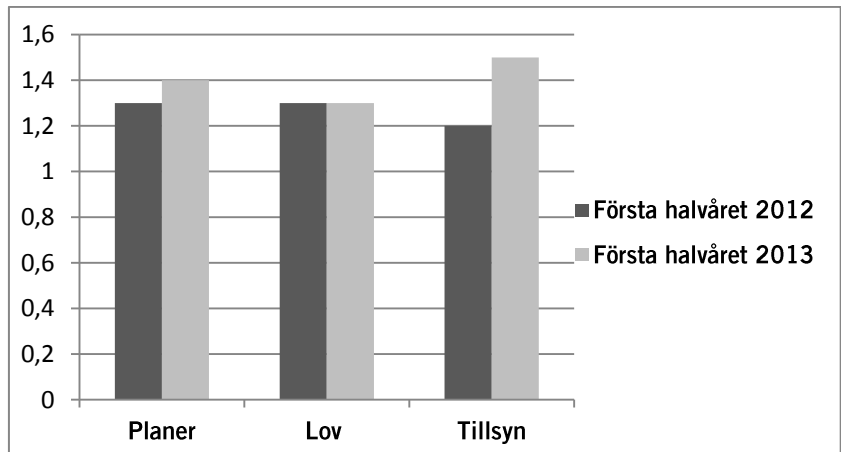
Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen		
	2012	Första halvåret 2013
Planer	27	9
Lov	72	46
Tillsyn	15	14

7 Genomströmningstider mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen, redovisat som antalet månader i medelvärde

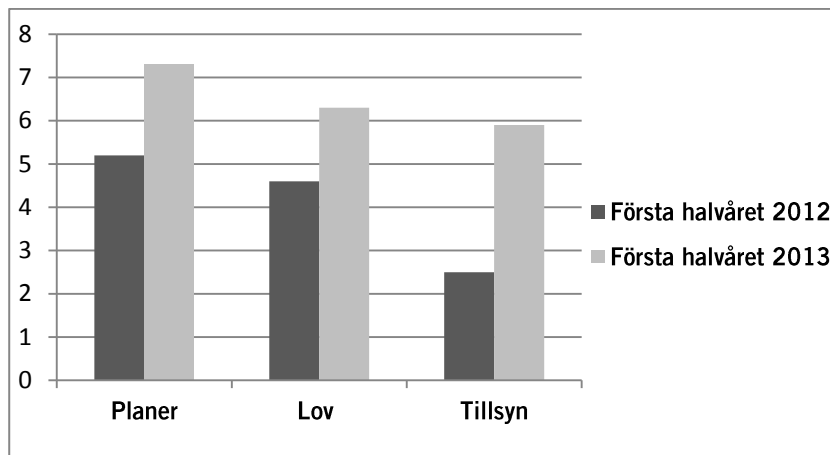
Mark- och miljödomstolarna



Mark- och miljööverdomstolen i mål där prövningstillstånd ej meddelats



Mark- och miljööverdomstolen i mål där prövningstillstånd meddelats



Tabell över genomsnittlig genomströmningstid för överklagade PBL-beslut

	Första halvåret 2012			Första halvåret 2013		
	Planer	Lov	Tillsyn	Planer	Lov	Tillsyn
MMD Nacka	3,4	4,1	4,3	3,3	4,3	5,0
MMD Umeå	2,4	2,0	3,2	3,2	3,7	7,9
MMD Vänersborg	3,6	3,2	4,5	4,8	4,1	5,0
MMD Växjö	3,0	3,5	4,9	3,3	3,7	5,6
MMD Östersund	4,4	4,1	-	4,2	4,1	6,5
Samtliga MMD	3,3	3,6	4,5	3,7	4,0	5,3
MÖD - ej pt	1,3	1,3	1,2	1,4	1,3	1,5
MÖD pt	5,2	4,6	2,5	7,3	6,3	5,9
HD-ej pt	4,2	2,0	-	3,0	3,3	-

Tabell över genomströmningstid för mark- och miljödomstolarnas prövning av överklagade PBL beslut redovisat i månader för 75-percentilen

	Första halvåret 2012			Första halvåret 2013		
	Planer	Lov	Tillsyn	Planer	Lov	Tillsyn
MMD Nacka	5,1	5,6	5,9	4,6	6,3	7,3
MMD Umeå	2,6	3,1	4,2	5,1	4,9	8,7
MMD Vänersborg	5,6	4,6	6,5	5,7	6,1	7,6
MMD Växjö	4,1	5,4	7,3	4,0	4,9	7,2
MMD Östersund	5,2	5,9	-	4,8	5,1	7,0
Samtliga MMD	5,1	5,4	6,3	5,5	5,8	7,5
MÖD - ej pt	1,7	1,7	1,6	1,8	1,7	1,7
MÖD pt	6,2	6,2	3,0	9,9	7,6	6,6
HD-ej pt	4,2	2,2	-	3,0	4,9	-

Ekonomiska effekter av kortare överklagandetider

PM skriven av Hans Lind

Avdelningen för Bygg- och fastighetsekonomi, KTH

Januari 2014

Inledning

Syftet med denna PM är att presentera ett antal räkneexempel för att belysa dels hur man kan bedöma de ekonomiska effekterna av kortare beslutsprocesser, dels hur stora dessa effekter kan förväntas vara.

För enkelhets skull antas att det är ett projekt med äganderätt eller bostadsrätt där byggföretaget säljer projektet när det är klart. När man tänker på ekonomiska effekter av långsamma planeringsprocesser tänker man ofta i termer av högre räntekostnader för att företag fått ligga ute med innan man "får tillbaka" dessa när bostaden säljs. Man gör då kalkylen vid försäljningstidpunkten och "räknar fram" alla historiska kostnader till denna tidpunkt. En sådan kalkyl missar dock att om det varit en kortare planeringstid så hade intäkterna kommit tidigare och att den vinst som då uppstått hade kunnat förränta sig ytterligare under några år.

I denna PM används därför en annan metod, där man i stället tänker sig att kalkylen görs i samband med att en detaljplan antas av kommunen och att det som ska jämföras är ett alternativ (dagens situation) där det tar ganska lång tid fram till dess planen och bygglovets vunnit laga kraft, samt ett alternativ där det går betydligt snabbare. Detta innebär att de redan nedlagda kostnaderna inte spelar någon roll i kalkylen eftersom de är detsamma oberoende av hur snabb den följande processen är. Fördelen med en snabbare process ur företags synvinkel är att intäkterna flyter in

snabbare och därmed har ett högre nuvärde. För att göra resultatet så tydligt som möjligt uttrycks resultatet i form av hur mycket lägre pris företaget kan ta för bostaden och ändå få samma nuvärde av projektet om processen från antagen plan till byggstart kan kortas ned. Uppläggningsen kommer att bli tydligare när exemplen presenteras nedan.

Det handlar om två olika processer: från antagen plan till laga-kraftvunnen plan samt från att kommunen beviljat bygglov till dess det vunnit laga kraft. Även om det finns möjlighet att påbörja byggandet innan bygglov vunnit laga kraft kommer kalkylen att utgå från att företaget avvaktar med byggstart till att bygglov vunnit laga kraft.

I kalkylen nedan har alternativen förenklats till att tidsåtgången till slutligt besked sammanlagt går från 24 månader i dag till 18 månader i framtiden. Som illustration har det även i basalternativet räknats på ett mer långtgående alternativ där man går från 24 månader till 12 månader.

Alla kalkyler görs per kvadratmeter bostadsarea även om antaganden om projektstorleken behöver göras för att bedöma vissa administrativa kostnader. Alla belopp antas följa inflationen och därför används samma reala siffror oberoende av tidpunkt.

En nyckelfråga i dessa kalkyler är vilket räntekrav/kalkylränta som antas. I grundkalkylen används 5 procent realt avkastningskrav, vilket motsvarar 7 procent nominellt avkastningskrav. Detta bedöms som rimligt med tanke på sjunkande räntenivåer och att det antas röra sig om ett projekt med begränsade risker, t.ex. bostadsrättsbyggande i expansiva orter. Vissa känslighetskalkyler redovisas dock nedan. 5 procent årligt räntekrav motsvarar ett räntekrav per månad på 0,407 procent.

Kalkyl 1, grundkalkyl – Ingen osäkerhet om utfallet, inga extrakostnader

Som nämndes ovan antas att kalkylen görs vid tidpunkten för att kommunen antar planen. Vidare antas att den kvarstående byggkostnaden är 25 000 kronor per kvadratmeter och att den betalas när bygget startar direkt efter att bygglov är klart. Huset beräknas kunna säljas ett år efter att denna kostnad betalas och det antas att de färdiga lägenheterna kan säljas för 45 000 kronor per kvadratmeter. Som nämndes ovan påverkar de redan nedlagda kost-

naderna inte skillnaden i nuvärde mellan de båda alternativen om kalkylen görs vid den tidpunkt då planen antas. I grundkalkylen antas vidare att det inte finns några andra kostnader för byggherren än de som ingår i byggkostnaden och att den är oberoende av vid vilken av de aktuella tidpunkterna som bygget sker.

a) Dagens system

Med antagandena ovan kommer med rådande system 25 000 kronor att betalas ut om två år och 45 000 kronor att erhållas om tre år.

Detta ger följande:

Nuvärde av 45 000 som betalas om tre år = 38 873 kronor.

Nuvärde av 25 000 som betalas om två år = 22 676 kronor.

Nuvärdet av projektet blir därmed 16 197 kronor.

b) Kortare beslutstider

Frågan är nu hur mycket som företaget skulle kunna sänka priset om processen kortas ned så att byggkostnaden betalas efter 18 månader och försäljningen sker efter 30 månader.

Nuvärdet av projektet ska vara samma som ovan, dvs. 16 197 kronor. Nu kommer nuvärdet av kostnader att stiga till 23 237 kronor. Nuvärdet av försäljningspriset måste därmed vara 39 434 kronor vilket ger ett försäljningspris om 30 månader på 44 544 kronor, dvs. 1 procents prissänkning blir möjlig.

Räknas det med lite mer radikala sänkningar, dvs. att tiderna kortas från två till ett år så blir resultat följande. Nuvärdet ska fortfarande vara 16 197 kronor. Nuvärdet av kostnaderna blir nu 23 751 kronor och nuvärdet av försäljningspriset ska då vara 39 948 kronor vilket motsvarar ett försäljningspris om två år på 44 043 kronor, dvs. en prissänkning på 2,1 procent.

Utgår man från dessa exempel skulle varje halvårs förkortning av tiden innebära att priset kan sänkas med 1 procent.

Känslighetsanalys för basfallet med förkortning på 6 månader

a) Vad händer om försäljningspriset är 60 000 kronor i stället för 45 000 kronor?

Nuvärdet med den längre handläggningstiden stiger till $51\,830 - 22\,676 = 29\,154$ kronor.

Nuvärdet av försäljningspriset med den kortare handläggningstiden måste därmed bli $29\,154 + 23\,237 = 52\,391$ kronor vilket motsvarar ett försäljningspris om 30 månader på 59 180 kronor, dvs. en sänkning med 1,4 procent. Vid högre prisnivå kan alltså den procentuella prissänkningen bli lite högre och det verkar ju logiskt eftersom det då är ett större belopp som kommer in tidigare till byggherren och därmed borde vinsten av förkortningen vara större.

b) Vad händer om kostnaderna är högre?

Anta att marken erhålls genom en kommunal markanvisning som betalas relativt sent i processen. För enkelhets skull antas vidare att den betalas samtidigt med att själva byggkostnaden betalas. Antas att det överenskomna priset är 10 000 kronor per kvadratmeter så kommer utgiften att bli 35 000 kronor i stället för 25 000 kronor. Priset antas vara 45 000 kronor som i basfallet. Nuvärdet med dagens längre handläggningstider blir då $38\,873 - 31\,746 = 7\,127$ kronor.

Kortas handläggningstiderna med sex månader så blir nuvärdet av kostnaderna 32 532 kronor och det nuvärdet av försäljningspriset måste vara $32\,532 + 7\,127 = 39\,659$ kronor vilket ger ett försäljningspris på 44 798 kronor, dvs. en prissänkning på knappt 0,5 procent. Ett annat sätt att uttrycka detta är förstås att ju mer pengar som företaget redan lagt ut desto större blir vinsten av att projektet kan genomföras tidigare.

c) Vad händer om (det reala) räntekravet är 6 procent i stället för 5 procent?

Månadsräntan blir i detta fall 0,4868 procent. Räknas på dagens situation så kommer nuvärdet med 6 procent ränta att bli $37\,783 - 22\,250 = 15\,533$ kronor.

Kortas tiderna med sex månader blir nuvärdet av kostnaderna 22 908 kronor och nuvärdet av försäljningspriset måste då vara $22\,908 + 15\,533 = 38\,441$ kronor, vilket innebär ett försäljningspris om 30 månader på 44 470 kronor, dvs. en sänkning med 1,2 procent. Vinsten av förkortningen av handläggningstiden blir som väntat större och är i stort sett proportionell mot räntehöjningen. I detta fall höjdes räntan med 20 procent (från 5 till 6 procent) och vinsten steg med cirka 20 procent, från cirka 1 procent till 1,2 procent.

Kalkyl 2 – Ingen osäkerhet om utfallet, vissa extrakostnader – ökade marknadsrisker

I exemplet ovan antogs att alla produktionsfaktorer kan utnyttjas effektivt även om väntetiden fram till byggstart är relativt lång samt att det inte sker några förändringar på marknaderna om kan göra den aktuella utformningen i lägre grad speglar efterfrågan på marknaden.

Anta nu att det handlar om ett projekt på 100 lägenheter med i genomsnitt 70 kvadratmeter samt att den långa processen gör att det inte går att använda all personal hos byggherren på ett effektivt sätt. Låt oss anta att det handlar om ett "personår" som går förlorat och att detta kostar totalt 1 miljon kronor. Räknas detta om till kronor per kvadratmeter blir det i runda tal 150 kronor per kvadratmeter. Detta kan vara särskilt relevant för mindre eller medelstora företag som enbart driver ett eller ett par projekt i taget.

Vidare antas i detta fall att den längre handläggningstiden leder till vissa omprojekteringar pga. ändrat marknadsläge och att dessa kostar lika mycket.

I fallet med den kortare handläggningstiden så ska det därmed dras av 300 kronor per kvadratmeter i minskade direkta kostnader. Görs kalkylen där handläggningstiden kan kortas med sex månader med detta nya antagande blir resultatet följande. Nuvärdet ska fortfarande bli 16 197 kronor. Nuvärdet av kostnaderna blir nu 22 959 kronor och nuvärdet av försäljningspriset måste nu vara 39 156 kronor, vilket innebär ett försäljningspris om 30 månader på 44 230 kronor. Den totala prissänkningen kan nu bli 1,7 procent jämfört med 1 procent om det inte uppstår några direkta merkostnader.

Kalkyl 3 – Lägre avkastningskrav pga. lägre risker om tiderna kortas

Ett annat sätt att resonera är följande. Det räntekrav som företaget använder speglar den bedömda risken i investeringen. Att överklagandeprocessen kan ta relativt lång tid är något som ökar den allmänna risken i projektet, t ex att kostnader för att bygga stiger eller att betalningsviljan för de färdiga lägenheterna sjunker. Kan man korta överklagandetiderna innebär det att risken kan minskas och företaget kan sänka sitt avkastningskrav.

Anta därför att kortare överklagandetider innebära att företaget är berett att sänka sitt (reala) avkastningskrav från 5 procent till 4,5 procent om tiden kortas med sex månader (månadsräntan blir då 0,3675 procent). Alla direkta kostnader antas därmed vara desamma som i grundkalkylen ovan, enbart kalkylräntan ändras. Nuvärdet av de framtida beloppen ska fortfarande bli 16 197 kronor. Nuvärdet av kostnader på 25 000 kronor om 18 månader med 4,5 procent kalkylränta blir 23 402 kronor. Nuvärdet av försäljningspriset måste då vara 39 599 kronor vilket ger att priset om 30 månader måste vara 44 206 kronor för att projektet ska ge önskad avkastning. Detta skulle motsvara en prissänkning på 1,8 procent.

Kalkyl 4 – Hur påverkas kostnaderna av osäkerhet om utfallet?

I exemplet ovan antogs att byggherren visste att överklagandena skulle komma att avslås och att projektet skulle genomföras fastän något försenat.

När byggherren ser överklagandet så kan man tänka sig även andra alternativ. I fall byggherren direkt inser att överklagandena kommer att gå igenom och att projektet inte kommer att kunna genomföras så har förkortningen av processen ingen betydelse. Man skrinlägger projektet omedelbart oberoende av om det slutliga beslutet kommer efter två år eller ett och halvt år. I detta extremfall blir det ingen vinst av att förkorta processen.

I ytterligare fall är att byggherren gör en sannolikhetsbedömning och sätter sannolikheten a på att projektet kommer att genomföras och sannolikheten $1-a$ på att projektet inte kommer att genomföras. Om sannolikheten för genomförande bedöms som relativt liten kanske personal flyttas över till andra projekt i högre

grad men dessa måste sedan flyttas tillbaka till det aktuella projektet vilket i sin tur påverkar det andra projektet och därmed kanske man i praktiken hamnar på samma merkostnad som om man med säkerhet vet att projektet kommer att bli av.

Avslutning

Målet med kalkylerna ovan är att bedöma hur mycket lägre pris som företaget kan ta ut för sina färdiga hus om tiderna för överklaganden kortas och ändå få önskad avkastning på sin investering. Kalkylerna görs utifrån tidpunkten där planen är antagen av kommunen och fokus ligger på nuvärdet av framtida intäkter och kostnader betraktat från den tidpunkten. Detta innebär att de historiska kostnaderna inte skiljer sig mellan alternativen och därför kan lämnas utanför kalkylen.

De siffror som används i exemplen ovan ska mest ses som räkneexempel men speglar åtminstone storleksordningen på tänkbara effekter. I tabellen nedan sammanfattas resultaten av de olika kalkylerna.

<i>Fall</i>	<i>Möjlig prissänkning</i>
Sex månader kortare tid, ingen osäkerhet, inga extra kostnader.	1 procent
Ett år kortare tid, ingen osäkerhet, inga extra kostnader.	2,1 procent
Sex månader kortare tid, ingen osäkerhet, inga extra kostnader, högre prisnivå.	1,4 procent
Sex mån kortare tid, ingen osäkerhet, inga extra kostnader, marken betalas i samband med övriga byggkostnader.	0,5 procent
Sex månader kortare tid, högre räntekrav (6 procent i stället för 5 procent).	1,2 procent
Sex månader kortare tid, lägre direkta kostnader pga. försening undviks.	1,7 procent
Sex mån kortare tid, sänkt avkastningskrav pga. mindre risk när tiden kortas.	1,8 procent

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningsystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande
av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker
PBL-överprövning. S.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet

– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning

– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar.

[10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.

[14]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Landsbygdsdepartementet

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet

2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11].

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst

– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Kulturdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet
