

Regeringens proposition

2002/03:27

Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen

Prop.
2002/03:27

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 december 2002

Göran Persson

Lena Sommestad
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att instansordningen för vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen (1987:10) ändras. Förslaget är ett led i arbetet med att avlasta regeringen prövningen av förvaltningsärenden. Som huvudregel föreslås att överklagade ärenden om marklov, bygglov och rivningslov m.m. i stället för att prövas av regeringen skall prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Genom förslaget undanröjs också de problem i ärendehantering som i dag ofta är effekten av s.k. blandade mål, dvs. ärenden med både frågor som skall prövas av regeringen och frågor som skall prövas av domstol. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund	7
5	Gällande rätt	8
5.1	Överklaganden	8
5.1.1	Beslut som överprövas av domstol	8
5.1.2	Beslut som överprövas av regeringen	10
5.2	Den statliga prövningen	10
5.3	Uppgifter om antalet överklaganden och ärendetyper	11
6	Ändrad instansordning för vissa ärendetyper	12
6.1	Överklagande till domstol bör bli huvudregel	12
6.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	18
6.3	Övrigt	19
7	Konsekvenser	20
8	Författningskommentar	21
Bilaga 1	Arbetsgruppens lagförslag	23
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	26
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	27
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 2002.	31

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

4 §²

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § *huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.*

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och överklagandet avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och överklagandet avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

¹ Lagen omtryckt 1992:1197.

² Senaste lydelse 1995:1730.

avlopp,

5. fråga enligt 9 kap.,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §,

hos regeringen i övriga fall.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som länsstyrelsen har meddelat före den 1 juli 2003.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 18 januari 2001 att inom Regeringskansliet tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att se över vissa frågor rörande plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Utgångspunkten för gruppens arbete var att regeringen skulle avlastas prövningen av överklagade ärenden enligt PBL och att systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut skulle förenklas.

Arbetsgruppen redovisade i juni 2002 en promemoria med förslag till förändrad instansordning för vissa ärenden, bl.a. bygglovsärenden (M2002/2275/R). Förslaget innebär att vissa ärendetyper som i dag prövas av regeringen i stället skall prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Arbetsgruppens lagförslag återges i *bilaga 1*. Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Miljödepartementet (M2002/2275/R).

Förslagen i denna proposition har utformats i samarbete med Vänsterpartiet.

Lagförslaget har remitterats till Lagrådet. Lagrådsremissens lagförslag återges i *bilaga 3*.

Lagrådets yttrande återges i *bilaga 4*. Med anledning av yttrandet har lagförslaget justerats. Synpunkterna behandlas närmare i avsnitt 6.1 och i författningskommentaren.

4 Bakgrund

Förslagen i denna proposition har samband med frågan om hur en lämplig instansordning för prövning av överklagade beslut enligt PBL bör se ut. Frågan är inte ny. Den behandlades redan i propositionen Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1). Därefter har förslag om ny instansordning för överklaganden enligt PBL redovisats i departementspromemorian Plan- och byggnämnd (Ds 1991:84) och i Plan- och byggtredningens betänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden (SOU 1994:134). Ytterligare ett förslag till ändring av instansordningen redovisades 1995 i en inom Miljödepartementet upprättad promemoria om målfördelningen mellan regeringen och de allmänna förvaltningsdomstolarna vid överklagande enligt PBL (M1995/3269/9). De olika förslagen har remissbehandlats helt eller delvis. Inget av förslagen har genomförts.

I dag är prövningssystemet splittrat. Regeringen prövar vissa typer av ärenden medan andra prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringens uppfattning i grunden är att prövningen av överklagade ärenden enligt PBL i största möjliga utsträckning bör ske i domstol. Regeringens prövning bör avgränsas till sådana ärenden där behovet av en politisk styrning från regeringens sida inte kan tillgodoses i normgivningen. Denna proposition avser ärendetyper där bedömningen är att det, fränsett ärenden som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, inte finns behov av fortsatt regeringsprövning.

Kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97) har fått i uppdrag att överväga och redovisa vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera beslutsprocessen enligt PBL och förkorta dess längd. Kommittén skall också överväga hur en långsiktig, samlad lösning av frågan om instansordningen för prövningen av överklaganden enligt PBL bör utformas. Med utgångspunkt bl.a. i de olika förslag som lämnats under de senaste åren, skall kommittén redovisa de lagändringar som behövs i sammanhanget. Resultatet skall redovisas senast den 31 december 2003. Kommittén kommer att utreda om det finns några ärendetyper som även fortsättningsvis bör överprövas av regeringen och hur instansordningen i så fall bör se ut. Vidare skall kommittén överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar. Regeringen bedömer att den begränsade reform som nu föreslås är förenlig med den vidare översyn som kommittén skall göra.

5 Gällande rätt

Beslut enligt PBL fattas primärt av kommunen. Det är beslut som rör markanvändning och byggande, dvs. beslut om planer (regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner), beslut om lov (bygglov, rivningslov och marklov) samt beslut om förhandsbesked. Dessa kommunala beslut kan komma att överprövas på olika sätt. Sakägare, vissa andra intressenter och i vissa fall alla kommuninvånare kan överklaga det kommunala beslutet. Sådana överklaganden regleras i 13 kap. PBL. Staten kan på eget initiativ granska och i vissa fall upphäva kommunala beslut om planer, lov och förhandsbesked. Sådana ingripanden regleras i 12 kap. PBL.

5.1 Överklaganden

Regler om överklagande av beslut finns i 13 kap. PBL. Bestämmelserna avser samtliga beslut som meddelas enligt PBL, främst kommunala beslut men även vissa beslut som meddelas av länsstyrelsen. Beslut enligt PBL kan delas upp i dels sådana beslut som får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), dels sådana beslut som får överklagas genom förvaltningsbesvär. Laglighetsprövning sker i allmän förvaltningsdomstol medan förvaltningsbesvär över kommunala beslut enligt PBL prövas av länsstyrelsen som första instans och därefter av allmän förvaltningsdomstol eller regeringen. I vissa fall sker prövning hos både allmän förvaltningsdomstol och regeringen, s.k. blandade mål. Det finns även beslut som inte får överklagas. Uppdelningen av ärenden mellan de olika instanserna har skett med utgångspunkten att ärenden som främst rör rättsfrågor skall prövas av allmän förvaltningsdomstol medan ärenden där lämplighetsfrågor överväger skall prövas av regeringen.

5.1.1 Beslut som överprövas av domstol

Laglighetsprövning

I 13 kap. 1 § PBL regleras uttömmande vilka beslut som får överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Laglighetsprövningen innebär att alla kommunmedlemmar har rätt att överklaga ett sådant beslut. Det kommunala beslutet skall upphävas om någon av vissa noggrant preciserade grunder föreligger (10 kap. 8 § kommunallagen). Överinstanserna kan bara godta eller upphäva beslutet och får inte sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Laglighetsprövningen sker i allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet av det kommunala beslutet skall således ske hos länsrätt. Länsrättens beslut kan sedan överklagas hos kammarrätt, vars beslut får överklagas hos Regeringsrätten.

Andra beslut enligt PBL av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som överklagas genom laglighetsprövning får enligt 13 kap. 2 § PBL överklagas hos länsstyrelsen. Det rör sig om vad som brukar kallas förvaltningsbesvär. För planer gäller i vissa avseenden särskilda regler. Enligt 13 kap. 8 § PBL får nämligen den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan i princip endast fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet.

Bestämmelser om överklagande av länsstyrelsens beslut finns i 13 kap. 4 § PBL. Där finns en uppräknning av beslut som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av länsstyrelsen som avser bygglov och förhandsbesked inom område med detaljplan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. De allmänna lämplighetsbedömningarna förutsätts då ha skett i planprocessen varvid det i huvudsak återstår att pröva frågor som kan betraktas som rättsfrågor.

Beslut av länsstyrelsen som avser bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan får i vissa fall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om så får ske beror på vilka frågor som överklagandet avser. Om överklagandet avser de krav som ställs på byggnader m.m. i 3 kap. PBL, får beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningen kan då avse t.ex. frågor om byggnaders närmare utformning och placering eller om de åtgärder som lovet avser kan medföra olägenheter för omgivningen. Överklagandet sker hos allmän förvaltningsdomstol också när överklagandet avser frågor om huruvida åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder eller strider mot områdesbestämmelser. I övriga fall överklagas beslutet hos regeringen. Om överklagandet avser både sådana frågor som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och sådana som får överklagas hos regeringen uppkommer ett s.k. blandat mål. Sådana ärenden prövas enligt den prövningsordning som nu gäller hos länsrätt. Länsrätten behöver dock bara konstatera att målet även innehåller en fråga som regeringen skall pröva och överlämna målet till kammarrätten. Med eget utlåtande skall sedan kammarrätten överlämna målet till regeringen som slutligt avgör ärendet.

Även då länsstyrelsens beslut avser rivningslov eller marklov beror uppdelningen på vilken fråga som överklagandet avser. Om överklagandet avser frågan om lovet strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, får beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Vidare får förordnanden enligt 6 kap. 19 § PBL att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § PBL om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar eller anordningar för vattenförsörjning och avlopp överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samma gäller frågor om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll enligt 9 kap. PBL, frågor om påföljder och ingripanden enligt 10 kap. PBL samt frågor om debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 § PBL.

Enligt 13 kap. 4 § PBL får övriga beslut av länsstyrelsen, dvs. sådana beslut som inte särskilt anges i bestämmelsen, överklagas hos regeringen. Detta innebär bl.a. att beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan får överklagas hos regeringen.

Som tidigare nämnts överklagas beslut som avser bygglov eller förhandsbesked hos antingen allmän förvaltningsdomstol eller regeringen. Reglerna innebär att överklaganden av bygglov och förhandsbesked skall prövas av regeringen, om överklagandet avser tillämpning av bestämmelserna om de allmänna intressen som enligt 2 kap. PBL skall beaktas vid lokalisering av bebyggelse. Samma gäller om överklagandet avser frågan om den sökta åtgärden skall föregås av detaljplaneläggning. Regeringens prövning kan avse t.ex. om mark är lämplig för bebyggelse med hänsyn till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

När det gäller rivningslov skall ett överklagande prövas av regeringen, om överklagandet avser fråga om byggnadens behov för bostadsförsörjningen eller om byggnaden bör bevaras på grund av dess eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. Länsstyrelsens beslut om marklov prövas av regeringen, om överklagandet avser frågor om huruvida lovet förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse, medför olägenheter för användningen av sådana försvarsanläggningar eller andra anläggningar som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket PBL, eller i annat fall medför störningar för omgivningen.

Regeringens beslut i plan- och byggärenden kan inte överklagas, men en enskild part i ett sådant ärende kan hos Regeringsrätten ansöka om prövning enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Domstolen skall då pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt klaganden angett eller på sätt som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Prövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även frågor om faktabedömning och bevisvärdering samt om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också sådana fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. En förutsättning för rättsprövning är att ärendet hos regeringen rört något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen, dvs. rör tillämpningen av civilrättsliga eller betungande offentlighetsrättsliga normer. En annan förutsättning är att beslutet innebär myndighetsutövning mot den enskilde. Ansökan skall ha kommit in till domstolen inom tre månader från dagen för beslutet. Regeringens beslut gäller trots att rättsprövning kan ske, men Regeringsrätten kan besluta om inhibition.

5.2 Den statliga prövningen

I 12 kap. PBL regleras statens möjligheter att på eget initiativ överpröva kommunala beslut om planer, lov och förhandsbesked. Enligt 12 kap. 1 § PBL skall länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att kommunens beslut inte i tillräcklig grad tillgodoser vissa preciserade allmänna intressen. Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut om det

kan befaras att beslutet innebär 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 har samordnats på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olycks-händelser.

Länsstyrelsen skall enligt 12 kap. 2 § PBL inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta om en s.k. statlig överprövning enligt 12 kap. 1 § PBL skall ske eller inte. Länsstyrelsens beslut i denna fråga får inte överklagas (13 kap. 4 § första stycket PBL). Om länsstyrelsen beslutar att överprövning inte skall ske, är den statliga kontrollen avslutad. Om länsstyrelsen däremot beslutar att prövning skall ske, går länsstyrelsen vidare och prövar om kommunens beslut skall upphävas. Beslutet skall upphävas om något sådant förhållande som avses i 12 kap. 1 § PBL föreligger. Länsstyrelsens beslut i upphävande-frågan får överklagas hos regeringen. Frågan om vem som får överklaga ett sådant beslut är inte reglerad i PBL, vilket innebär att rätten att överklaga får bedömas enligt allmänna regler. Regeringens beslut kan i vissa fall bli föremål för rättsprövning hos Regeringsrätten.

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller regeringen för ett visst område förordna att bestämmelserna om statlig överprövning skall tillämpas även på kommunala beslut att lämna lov eller förhandsbesked (12 kap. 4 § PBL).

5.3 Uppgifter om antalet överklaganden och ärendetyper

Uppgifter har samlats in avseende det totala antalet överklaganden enligt PBL som handläggs i olika instanser. Uppgifterna avser åren 1998 och 1999 och redovisas som årligt genomsnitt för dessa två år.

Av uppgifter från länsstyrelserna framgår att antalet kommunala beslut enligt PBL som överklagades hos länsstyrelserna uppgick till drygt 3 000 per år. Av dessa beslut avsåg drygt 350 detaljplaner, områdesbestämmelser eller fastighetsplaner. Återstoden, dvs. ca 2 650, avsåg andra överklagade PBL-ärenden. Enligt uppgifter från Domstolsverket uppgick antalet mål enligt PBL vid länsrätt till ca 1 000 per år. Vid kammarrätterna prövades ca 550 överklagade PBL-mål. Kammarrätterna har uppgett att 121 blandade mål avgjordes under 1998 och 67 mål under 1999. Länsrätterna har uppgett att det handlagts 64 blandade mål under 1998 och 92 under 1999. Antalet överklagade PBL-mål i Regeringsrätten uppgick under perioden till ca 200 per år. Till regeringen kom under dessa år in ca 360 sådana ärenden per år. Av dessa var ca 200 planärenden och ca 160 övriga PBL-ärenden. Av de 160 ärendena utgjorde drygt 60 blandade mål. Regeringsrätten hade under samma period 30 mål per år som avsåg rättsprövning av regeringsbeslut i PBL-ärenden.

År 2000 inkom till regeringen 186 ärenden om bygglov, förhandsbesked, rivningslov och marklov. Av dessa var 90 ärenden s.k. blandade mål. År 2001 inkom till regeringen 194 sådana ärenden, varav 79 blandade mål. En viss ökning av antalet inkomna blandade mål har alltså skett.

6 Ändrad instansordning för vissa ärendetyper

I frågan om vilka ärendetyper som redan nu bör omfattas av en ändrad instansordning och vilka som lämnas till den bredare översynen av plan- och bygglagstiftningen, gör regeringen följande bedömning.

Den framtida ordningen för prövning av överklagade planärenden är en fråga av sådan politisk betydelse att den bör tas upp inom ramen för den bredare översynen av lagstiftningen. Med planärenden avses överklagade ärenden om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan.

Också frågorna om utformningen av en ny instansordning, liksom frågor om att precisera prövningsgrunderna, är av en sådan karaktär att de, när nu en större översyn av PBL görs, bör behandlas i det sammanhanget.

Instansordningen för prövning av överklaganden av beslut som länsstyrelsen fattar som ett led i den statliga kontrollen av kommunerna (12 kap. PBL) bör inte ändras nu. Flertalet sådana ärenden avser planer men undantagsvis kan sådan prövning också ske av beslut om lov eller förhandsbesked.

För övriga ärenden har regeringen följande förslag.

6.1 Överklagande till domstol bör bli huvudregel

Regeringens förslag: Bestämmelserna i 13 kap. 4 § PBL ändras så att överklagande till domstol blir huvudregel. De ärenden som får överklagas hos regeringen, eller som inte får överklagas, räknas upp i lagtexten. Om ett ärende som överklagas till domstol rör en fråga av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skall domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Arbetsgruppens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller förklarat sig inte ha någon erinran mot förslaget. *Boverket, Svenska kommunförbundet, Länsstyrelserna i Västerbottens, Norrbottens och Västra Götalands län* samt *Försvarmakten* har anfört i huvudsak följande. Frågan bör ingå i den bredare översynen av PBL. Utredningsdirektiven innehåller ett uppdrag att finna en långsiktigt samlad lösning på frågorna om beslutsprocessen, inklusive instansordningen. Ett genomförande av förslaget kan hindra kommittén från att välja den lämpligaste modellen för domstolsmedverkan i de aktuella ärendetyperna. *Boverket, Kammarrätten i Sundsvall, Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Naturvårdsverket* har också anfört att de överväganden som skall göras i de aktuella ärendetyperna innehåller betydande inslag av lämplighet och

ändamålsenlighet, inte bara rättsfrågor. Detta gäller inte minst avvägningar i fråga om allmänna intressen.

Försvarsmakten har anfört att frågor som rör totalförsvaret även fortsättningsvis bör prövas av regeringen i sista instans.

Skälen för regeringens förslag

Regeringens förslag avser ärendetyper som i dag överprövas av regeringen och som inte är planärenden eller avser den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL. Till gruppen hör i första hand ärenden om bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan. Sådana ärenden prövas mot bestämmelsen i 8 kap. 12 § PBL. Prövningen har ansetts inrymma såväl rättsfrågor som lämplighetsfrågor. En uppdelning av prövningen av överklaganden har därför gjorts med utgångspunkt i vilka frågor som prövningen i huvudsak ansetts avse.

Regeringsarbetet bör koncentreras till politiskt prioriterade uppgifter såsom att inom olika områden följa samhällsutvecklingen, analysera den och utforma regler eller riktlinjer för den. Prövningen av överklaganden i byggärenden kan inte längre anses vara en nödvändig arbetsuppgift för regeringen. Överflyttningen av sådana ärenden bör därför inte avvakta resultatet av den bredare översynen av PBL.

Inslaget av lämplighetsbedömning har tidigare varit huvudskälet till att överprövningen lagts på regeringen. Lämplighetsbedömningen innebär att avgörandenas räckvidd ofta inte kan eller bör sträcka sig utöver det enskilda ärendet. Prövningen av överklaganden innebär också en värdefull erfarenhetsåterföring. Det har dock visat sig att det är ett mycket begränsat antal typer av frågor som aktualiseras i de ärenden som regeringen prövar. Dessutom prövar domstol redan i dag flera ärendegrupper inom plan- och bygglagstiftningen.

När det gäller den prövning som regeringen gör i ärendena finns det anledning att skilja mellan de ärenden där kommunen vägrat tillstånd att bygga på en viss plats och de ärenden där kommunen gett sådant tillstånd.

I de fall då kommunen vägrat tillstånd med åberopande av olika allmänna intressen och sökanden överklagat, innebär prövningen bl.a. en bedömning av tyngden hos de åberopade allmänna intressena. Det kan t.ex. handla om att området är skyddsvärt från natur- eller kulturmiljösynpunkt eller att det med hänsyn till de krav som kan finnas på samhällsservice finns ett starkt intresse för kommunen att styra bebyggelsens utveckling och lokalisering. Det är då viktigt att kommunen tillräckligt tydligt preciserar de intressen som kommunen åberopar. Samtidigt skall en avvägning göras mellan de allmänna intressena och de motstående enskilda intressena. Sådana avvägningar skall enligt Europakonventionen i sista hand alltid kunna prövas av domstol. Den rättsutveckling som skett sedan Europakonventionen blivit en del av svensk rätt visar att en väsentlig del av överprövningen i ärenden av detta slag nu får anses röra sådana rättsfrågor, som det är naturligt att en domstol prövar.

När det gäller den andra huvudgruppen av överklagade byggärenden, nämligen den där kommunen lämnat tillstånd att bygga, sker överprövning normalt på talan av grannar. I den mån grannarna åberopar olägenheter för egen del görs prövningen redan i dag av domstol. I de fall grannarna åberopar allmänna intressen till stöd för sin talan skall ärendet

enligt nuvarande regler prövas av regeringen. I de inte ovanliga fall där grannarna till grund för sin talan åberopar både olägenheter för egen del och allmänna intressen uppkommer ett s.k. blandat mål där kammarrätten med eget utlåtande överlämnar ärendet till regeringen för avgörande. När det gäller de allmänna intressen som regeringen skall pröva i dessa ärenden innebär praxis, med utgångspunkt i vad som uttalades i PBL-propositionen (prop. 1985/86:1, s. 365), att prövningen till väsentlig del begränsas till att avse frågan om det överklagade beslutet ligger inom det handlingsutrymme som lagstiftaren gett kommunen, varvid kommunens bedömningar normalt inte ändras. Några egentliga lämplighetsbedömningar kan därför normalt inte sägas ske vid regeringens prövning av dessa ärenden.

Lagrådet har i detta sammanhang erinrat om rättsfallet RÅ 1994 ref. 39. Där ansåg Regeringsrätten att den statliga kontroll som besvärprövningen innefattar i många fall bör stanna vid en prövning av om ett överklagat beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Enligt Lagrådets bedömning torde det sakna betydelse om beslutet, som i rättsfallet, avser en detaljplan eller, som i detta lagstiftningsärende, ett bygglov.

Vid sidan av nu nämnda ärenden om bygglov och förhandsbesked förekommer hos regeringen också överklaganden som gäller bl.a. ärenden om rivningslov och marklov samt anstånd med avgörande om lov. Ärenden om rivningslov och marklov prövas mot bestämmelserna i 8 kap. 16 § respektive 8 kap. 18 § PBL. Liksom när det gäller bygglov är prövningen uppdelad mellan regeringen och allmän förvaltningsdomstol. Ärenden om anstånd prövas mot bestämmelsen i 8 kap. 23 § PBL. Undantagsvis kan också överklaganden av annat slag som rör PBL komma under regeringens prövning.

Sammantaget kan, av de närmare 200 ärenden per år som nu är aktuella för övervägande, endast mellan 5 och 10 ärenden beräknas avse annat än bygglov eller förhandsbesked. Prövningen har nästan alltid visat sig vara av rättslig karaktär.

Den prövning som regeringen gör i ärendena har i praktiken sällan den politiska karaktär som tidigare ansetts motivera en ordning där överklagandena prövas av regeringen. Förvaltningsdomstolarnas kompetens bör därför vidgas på sätt som föreslås. Några remissinstanser har ansett att frågan bör ingå i den bredare översynen av PBL. En utgångspunkt för denna proposition är att de ärenden som omfattas av förslaget inte bör avvakta den vidare översyn som skall göras av kommittén, i enlighet med vad som anförts i inledningen till avsnitt 6.

Försvarsmakten har påpekat att frågor som rör totalförsvaret även fortsättningsvis bör prövas av regeringen som sista instans. Det har hänt att länsstyrelsen och Försvarsmakten vid prövning enligt 12 kap. PBL haft olika uppfattningar t.ex. om ett områdes betydelse för totalförsvaret. Det har även förekommit brister i länsstyrelsens handläggning i sådana ärenden. Försvarsmaktens enda möjlighet att få saken prövad i högre instans har ofta varit att överklaga det kommunala beslutet om bygglov eller förhandsbesked enligt 13 kap. PBL. Med nuvarande instansordning prövas sådana ärenden i sista hand av regeringen. Den ordningen bör gälla även i fortsättningen.

Om ärendet rör en fråga av särskild betydelse för försvaret finns skäl för att regeringen skall behålla prövningen. I lagrådsremissen hade reglerna utformats på ett sådant sätt att om ett beslut rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skulle beslutet överklagas hos regeringen. Detta skulle dock, som Lagrådet påpekat, också innebära bl.a. att ärenden som i dag prövas av förvaltningsdomstol i fortsättningen skulle prövas av regeringen. Så har inte varit avsikten. Lagrådet har föreslagit att bestämmelsen i stället utformas så att när målet rör en fråga av särskild betydelse för det militära försvaret, skall domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Med denna utformning tillgodoses intresset av att sådana frågor av allmän betydelse för försvaret som hittills prövats av regeringen också i fortsättningen skall prövas i denna ordning. Tekniskt bör alltså systemet konstrueras så att överklagande alltid sker hos allmän förvaltningsdomstol. Sedan skall domstolen, när det gäller frågor av särskild betydelse för försvaret, överlämna målet till regeringen för avgörande. På så sätt tillgodoses också önskemålet att en klagande alltid skall veta vilken klagoinstans han eller hon skall vända sig till. Med den av Lagrådet föreslagna ordalydelsen kan dock oklarheter uppstå i fråga om vad som innefattas i "det militära försvaret". I paragrafen bör därför tydligt anges att det skall handla om frågor av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Blandade mål

Det nuvarande prövningssystemet för överklaganden enligt PBL innebär att vissa byggärenden prövas av både allmän förvaltningsdomstol och regeringen.

Det nuvarande systemet innebär att en bedömning måste göras av vilka frågor som ett överklagande avser. Överklagandets innehåll avgör vart ärendet skall överlämnas. När det gäller bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan, skall allmän förvaltningsdomstol pröva ärendet om överklagandet avser en fråga om kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 § PBL. Samma gäller om överklagandet avser fråga om uppfyllandet av de krav på byggnader som ställs i 3 kap. PBL eller fråga om en åtgärd strider mot områdesbestämmelser. Om överklagandet avser de övriga förutsättningar för bygglov som anges i 8 kap. 12 § PBL, skall överklagandet prövas av regeringen. Det handlar då om förutsättningen att en åtgärd skall vara förenlig med de allmänna intressen som avses i 2 kap. PBL eller förutsättningen att åtgärden inte måste föregås av detaljplaneläggning.

När ett överklagande kommer in är det i första hand länsstyrelsen som prövar till vilken instans ärendet skall överlämnas. Så snart överklagandet avser någon fråga som skall prövas av allmän förvaltningsdomstol skall ärendet överlämnas till länsrätt. När länsrätten får in överklagandet skall den pröva om överklagandet avser endast frågor som skall prövas av domstol eller om ärendet är ett s.k. blandat mål, dvs. innefattar frågor som regeringen skall pröva. Inte sällan har länsstyrelsen och domstolarna i ett och samma ärende gjort olika bedömningar i frågan om ärendet är ett blandat mål. Om det är ett blandat mål skall länsrätten utan egen prövning överlämna målet till kammarrätten. Om den instans till vilket ett

ärende överlämnats gör en annan bedömning än den överlämnande instansen kan ytterligare överlämnanden mellan olika instanser följa. Länsrätten kan anse att ett överklagande bara avser sådana frågor som regeringen skall pröva. Regeringen kan på motsvarande sätt anse att ett överklagande endast rör frågor som en domstol skall pröva. Kammarrätten kan komma till en annan slutsats än länsrätten i bedömningen av om ett överklagande innehåller frågor som regeringen skall pröva. Det nuvarande systemet innehåller alltså många led, vilket kan komplicera och fördröja handläggningen.

Också i andra avseenden kompliceras handläggningen av mål som skall behandlas enligt reglerna för de blandade målen. Oklarheter har rätt om hur och av vem olika frågor skall prövas, t.ex. frågor om besluts överklagbarhet, om besvärshöjd eller om inhibition. Sådana exempel finns refererade i Regeringsrättens årsbok, bl.a. RÅ 1992 ref. 88, RÅ 1993 not. 382, RÅ 1999 ref. 73. Ett ärende med oklarheter om vad som prövas av vilken instans är refererat i RÅ 1999 not. 7. Ärendet avsåg en fråga om tillbyggnad i ett område med fritidshus. I ärendet skulle bedömas om tillbyggnaden kunde anses vara en kompletteringsåtgärd enligt 8 kap. 13 § PBL. Byggnadsnämnden avtog ansökan om bygglov och länsstyrelsen avtog sökandens överklagande. Sedan länsstyrelsens beslut överklagats överlämnade länsstyrelsen ärendet till regeringen. Regeringen överlämnade därefter ärendet till kammarrätten med åberopande av att frågan huruvida de sökta åtgärderna utgjorde kompletteringsåtgärder skulle prövas av kammarrätten. Kammarrätten återlämnade senare ärendet till regeringen och uttalade att hinder för bygglov enligt 3 kap. PBL inte förelåg. Regeringen avtog därefter överklagandet med åberopande av att tillbyggnaden fick anses stå i strid med bestämmelserna i 2 kap. PBL, varvid till saken hör att dessa bestämmelser endast tillämpas om åtgärderna inte är att anse som kompletteringsåtgärder. Sökanden begärde därefter rättsprövning. I rättsprövningsärendet aktualiserades bl.a. frågan om tillbyggnaden var en kompletteringsåtgärd och om denna fråga prövats av regeringen. Sedan regeringen yttrat sig i ärendet beslutade Regeringsrätten att regeringens beslut skulle stå fast. Ärendet visar bl.a. att den nuvarande ordningen också kan få den konsekvensen att frågor som under den normala överklagandeprövningen prövas av kammarrätten sedan kan komma att bli föremål för slutlig prövning i Regeringsrätten i form av rättsprövning.

Slutsats

Det nuvarande systemet med blandade mål har sådana nackdelar att det bör avvecklas. Det finns inte längre några motiv för en regeringsprövning av dessa ärenden. Genom en prövning enbart i domstol vinnas flera fördelar. Prövningen förenklas och handläggningstiderna kan förkortas. Genom att domstolsprövningen koncentreras till första instans, dvs. länsrätterna, medan kammarrätterna och Regeringsrätten avlastas, kan det på sikt komma att innebära kostnadsbesparingar.

Inte heller när det gäller de övriga ärendena om bygglov m.m. finns tillräckliga skäl för en fortsatt regeringsprövning. I praktiken har prövningen till stor del visats utgöra en prövning av rättsfrågor. Prövningen hör därför hemma i domstol. En förändring av instansordningen för

byggärendena bör därför innebära att sådana överklaganden i fortsättningen prövas av domstol. Undantag bör dock göras för ärenden som rör den statliga kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL. Sådana ärenden som rör frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt bör inte heller omfattas av den nya huvudregeln om prövning i förvaltningsdomstol. Domstolen bör i dessa fall överlämna målet till regeringen för prövning. En sådan ordning överensstämmer i princip med den i miljöbalken.

Den lagtekniska regleringen

Överklagandebestämmelsen i 13 kap. 4 § PBL innehåller i dag en uppräkningslista av de beslut som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, varefter anges att övriga beslut överklagas hos regeringen.

En ny reglering bör i stället utformas enligt den huvudprincip som nu gäller inom förvaltningsprocessen och som innebär att beslut av förvaltningsmyndigheter får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om något annat inte är föreskrivet. Således bör i fortsättningen de ärenden som får överklagas hos regeringen räknas upp. Det gäller beslut av länsstyrelse att med stöd av 12 kap. PBL upphäva ett kommunalt beslut. Det gäller också överklaganden av länsstyrelsebeslut i frågor om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan. För tydlighetens skull bör anges att överklaganden av övriga beslut av länsstyrelsen enligt PBL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Som tidigare berörts skall ärendet överlämnas av domstolen till regeringen om det rör frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Behovet av samordning mellan prövningen enligt 12 och 13 kap. PBL

Om en länsstyrelse beslutar om statlig kontrollprövning enligt 12 kap. PBL av ett kommunalt beslut, samtidigt som kommunens beslut överklagas med stöd av 13 kap., kan vissa samordningsfrågor uppkomma.

Eftersom länsstyrelsen och regeringen har svarat såväl för den statliga kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL som för prövningen av överklaganden har någon särskild samordning hittills inte ansetts nödvändig. I PBL-propositionen (1985/86:1, s. 368) förutsattes att länsstyrelsen i berörda fall skulle göra en samlad bedömning och avgöra hela ärendet i samma beslut. I praktiken har det förekommit att länsstyrelser avvaktat med prövningen av överklaganden av kommunens beslut till dess ärendet om den statliga kontrollprövningen är avslutat.

Med den avgränsade reform av instansordningen som nu föreslås finns det endast skäl att för en speciell situation ytterligare överväga samordningsbehovet. Risk för att en fortsatt överprövning kan komma att ske i olika instanser kommer att finnas endast när länsstyrelsen inom ramen för den statliga kontrollen ingriper med stöd av 12 kap. PBL och upphäver ett kommunalt beslut om lov eller förhandsbesked och samtidigt måste pröva ett överklagande av samma kommunala beslut.

Risken är dock mycket liten, närmast teoretisk. De kommunala beslut som länsstyrelsen överprövar inom ramen för den statliga kontrollen

enligt 12 kap. PBL är mycket begränsade till antalet och avser till övervägande del planbeslut. Att det samtidigt finns överklaganden är också ovanligt. Ett sätt att i de fall, som ändå kan uppkomma, undvika risken för en samtidig prövning av samma ärende i olika instanser, är att länsstyrelsen avvaktar med prövningen av överklagandena till dess den statliga kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL är slutligt avgjord. Detta är ett förfarande som ibland redan har tillämpats. Om prövningen avser helt olika frågor behöver dock inte en samtida prövning på olika håll innebära några nackdelar. Sannolikt uppkommer samordningsproblem endast i de fall då överklagandena avser frågor av samma slag som i kontrollprövningen enligt 12 kap. PBL. Den i förarbetena till PBL angivna principen, att enskilda sakägare och andra intressenter normalt inte skall kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat (prop. 1985/86:1, s. 365), torde innebära att prövningen enligt 12 kap. PBL blir avgörande.

Kan det då anses finnas någon risk för sådana samordningsproblem att situationen behöver regleras? Redan det förhållandet att det förekommer två parallella former för överprövning av beslut enligt PBL innebär att det är oundvikligt att frågan om samordning någon gång kan uppkomma. Som nämnts kommer problem dock att uppstå endast i mycket få fall. Situationen i dessa fall kan variera mycket. Det är därför knappast möjligt att konstruera några regler för samordning som passar för alla tänkbara situationer. Att prövningen i domstol av enskilda överklaganden avvaktar kan i många fall vara den lämpligaste lösningen. I andra fall kan det av t.ex. processekonomiska skäl vara mera fördelaktigt att domstolen prövar enskilda överklaganden utan att avvakta den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL.

Det finns alltså övervägande fördelar med att också i fortsättningen lämna frågan om formerna för samordning oreglerad. Det gör det möjligt för länsstyrelsen att välja mellan att avgöra samtliga frågor i ett sammanhang eller att avvakta med överklagandeprovningen. Det är också möjligt för domstolen att välja att avgöra målet eller att avvakta med sin prövning. Handläggningen kan alltså anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

6.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2003. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som länsstyrelsen har meddelat före den 1 juli 2003.

Arbetsgruppens förslag: Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2003.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan om tidpunkten för ikraftträdande. *Länsrätten i Blekinge län* har dock understrukit vikten av att systemet med blandade mål avvecklas snarast.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringen bör träda i kraft så snart det är möjligt.

Arbetsgruppen föreslog också ändringar i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Det föreslogs att bestämmelserna om överlämnande av s.k. blandade mål skulle upphävas eftersom bestämmelserna bedömdes bli obsoleta.

Under ärendets handläggning har kommit fram att det fortfarande kan finnas blandade mål inom andra rättsområden. Bestämmelserna om överlämnande bör därför inte upphävas nu.

7 Konsekvenser

Förslaget innebär att regeringen och Regeringskansliet avlastas vissa typer av ärenden. Förenklingen av överklagandebestämmelsen och den ökade tydligheten i instansordningen bedöms leda till processekonomiska och tidsmässiga fördelar jämfört med dagens situation.

Från remissinstanserna har anförts att det saknas en analys av effekterna av att prövningen kommer att spridas på en mängd domstolar samt att förslaget medför en risk att man går miste om den kontinuitet i lämplighetsbedömningarna som regeringens nuvarande prövning ger. Enligt bl.a. Domstolsverket kan belastningen på domstolarna bli större än vad arbetsgruppen har redovisat. Länsstyrelsen i Stockholms län har påpekat att förvaltningsdomstolarna kan behöva skaffa kunskap om de allmänna intressena bl.a. genom remisser. Det kan leda till en förlängd besvärsprocess och merarbete för såväl kommunerna som länsstyrelserna. Boverket har befarat att måltypen kommer att bli sällan förekommande vid domstolarna. Detta kan få betydelse för den kompetens som behövs för en effektiv och korrekt prövning.

Förslaget innebär att regeringen och Regeringskansliet avlastas vissa ärendetyper där antalet ärenden under uppmätt period uppgick till 160 av totalt 360 ärenden per år. Den ökning av antalet inkomna ärenden till Regeringskansliet som skett under 2000–2002 har utgjorts av s.k. blandade mål. Dessa hanteras redan i dag delvis av allmän förvaltningsdomstol. För domstolarna kommer förändringen därför att medföra en ökning av antalet mål. Genom den föreslagna reformen kommer dock det dubbelarbete och de handläggningsproblem som systemet med de blandade målen innebär att bortfalla. Handläggningstiderna i blandade mål är ofta långa. Därtill kommer en osäkerhet i att olika instanser gör olika bedömningar av frågan om ärendet faktiskt är ett blandat mål. Fördelarna med förslaget för de enskilda, t.ex. småföretagare och privatpersoner, är att en svårbegriplig prövningskedja avskaffas och att handläggningstiden för prövningen av överklagandena kortas. Vidare kommer sakprövningen av de mål som prövas i domstol att koncentreras till första instans, dvs. länsrätt. Sammantaget bedöms förslaget inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna.

8 Författningskommentar

Som närmare redovisats i avsnitt 6.1, innebär ändringen att vissa ärendegrupper som nu prövas av regeringen i stället skall prövas av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Gränsdragningen mellan de ärenden som regeringen fortfarande skall pröva och de ärenden som prövas av domstol blir därigenom tydligare och de s.k. blandade målen försvinner.

Paragrafen utformas i enlighet med den huvudprincip som sedan den 1 oktober 1998 gäller inom förvaltningsprocessen, nämligen att beslut av förvaltningsmyndighet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om inte annat är särskilt föreskrivet. I bestämmelsens hittillsvarande lydelse anges vilka beslut som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att övriga beslut som kan överklagas får överklagas hos regeringen. I den föreslagna nya lydelsen är förhållandet det omvända.

Första stycket

Bestämmelsen innebär inte någon ändring i sak. Liksom hittills skall regeringen pröva alla länsstyrelsens beslut som avser tillämpningen av 12 kap. PBL och som kan överklagas.

När det gäller frågan om vilka beslut som kan överklagas innebär den föreslagna lydelsen ett förtydligande i det avseendet att det framgår att det endast är när länsstyrelsen, med stöd av 12 kap. 3 § PBL helt eller delvis upphäver det kommunala beslutet som ett överklagande kan ske. Det är då kommunen eller den enskilde, vars rättigheter kan beröras av upphävandet, som kan få en överprövning till stånd. I de fall däremot där länsstyrelsen efter att först enligt 12 kap. 2 § PBL ha beslutat att prövning skall ske och sedan vid prövningen enligt 12 kap. 1 § PBL beslutat att godta det kommunala beslutet, skall något överklagande av det sistnämnda länsstyrelsebeslutet inte kunna ske. Detta framgår inte klart av bestämmelsens hittillsvarande utformning, men ligger i linje med dess syfte att göra en tydlig åtskillnad mellan den statliga kontrollen enligt 12 kap. PBL och de möjligheter den enskilde enligt 13 kap. PBL har att överklaga kommunala beslut. I praxis har sådana överklaganden av en länsstyrelsens beslut att inte vidta någon åtgärd med stöd av 12 kap. PBL också avvisats.

Andra stycket

Bestämmelsen anger i vilka övriga fall ett länsstyrelsebeslut skall kunna överklagas hos regeringen. Skälen till den berörda avgränsningen har behandlats i avsnitt 6.1.

Tredje stycket

Bestämmelsen återspeglar den sedan den 1 januari 1998 gällande huvudprincipen att förvaltningsmyndighets beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol om inte något annat särskilt anges. Sådana ärenden som rör frågor av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket,

Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall dock prövas av regeringen. Domstolen skall i dessa fall överlämna målet till regeringen för prövning. Med frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt avses sådana allmänna lämplighetsfrågor som hittills prövats av regeringen och som rör lokalisering antingen av anläggningar för försvarets ändamål eller av byggnader eller verksamheter som kan påverka utnyttjandet av försvarets anläggningar. Se i övrigt allmänmotiveringen i avsnitt 6.1.

Förslag till ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall få gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och överklagandet avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och överklagandet avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. fråga enligt 9 kap.,

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*6. påföljder och ingripanden
enligt 10 kap.,*

*7. debitering av avgifter som
anges i 11 kap. 5 §,*

hos regeringen i övriga fall.

Prövningstillstånd krävs vid
överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som länsstyrelsen har meddelat före den 1 januari 2003.

Härigenom föreskrivs att 9 och 14 a §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall upphöra att gälla vid utgången av december 2002.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som länsstyrelsen har meddelat före den 1 januari 2003.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2002/03:27
Bilaga 2

Vänersborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Gotlands län, Länsrätten i Hallands län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Dalarnas län, Länsrätten i Norrbottens län, Länsrätten i Östergötlands län, Länsrätten i Blekinge län, Domstolsverket, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Boverket, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Svenska Kommunförbundet

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10)³ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

4 §⁴

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 2 § huruvida prövning skall ske eller ej och länsstyrelsens förordnande enligt 12 kap. 4 § första stycket samt länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 4 § andra stycket att lov eller förhandsbesked inte skall gälla får inte överklagas.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som anges i första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet avser

1. bygglov eller förhandsbesked inom område med detaljplan,

2. bygglov eller förhandsbesked inom område som inte omfattas av detaljplan och överklagandet avser frågan om åtgärderna utgör kompletteringsåtgärder enligt 8 kap. 13 §, uppfyller kraven i 3 kap. eller strider mot områdesbestämmelser,

3. rivningslov eller marklov och överklagandet avser frågan om åtgärderna strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. förordnanden enligt 6 kap. 19 § att avstå eller upplåta mark eller enligt 6 kap. 22 § om skyldighet att bekosta anläggande av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp,

5. fråga enligt 9 kap.,

6. påföljder och ingripanden enligt 10 kap.,

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om beslutet rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skall dock beslutet överklagas hos regeringen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

³ Lagen omtryckt 1992:1197.

⁴ Senaste lydelse 1995:1730.

7. debitering av avgifter som anges i 11 kap. 5 §,

hos regeringen i övriga fall.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2003.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som länsstyrelsen har meddelat före den 1 juli 2003.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-12-03

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 28 november 2002 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Åsa Holmgren.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

Bakom den nuvarande uppdelningen av den ordinarie besvärprövningen i ärenden enligt plan- och bygglagen mellan regeringen och allmänna förvaltningsdomstolar ligger önskemålet att lämplighetsfrågor skall hanteras av regeringen och rättsfrågor av domstolar. Förslaget i remissen innebär att förvaltningsdomstolarnas kompetens vidgas något.

I lagrådsremissen framhålls att några egentliga lämplighetsbedömningar normalt inte kan sägas ske vid regeringens prövning av meddelade bygglov m.m. I sammanhanget hänvisas till uttalanden i förarbetena till plan- och bygglagen. Lagrådet finner anledning att här erinra om rättsfallet RÅ 1994 ref. 39. Av rättsfallet, som gällde ett ärende om detaljplan, följer att klagoinstansen vid sin prövning i åtminstone viss utsträckning skall beakta allmänna intressen som klaganden åberopar till stöd för sin talan.

Slutsatsen i rättsfallet är emellertid densamma som i remissen, nämligen att den statliga kontroll som besvärprövningen innefattar i många fall bör stanna vid en prövning av om ett överklagat beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Enligt Lagrådets bedömning torde det sakna betydelse om beslutet, som i rättsfallet, avser en detaljplan eller, som i det aktuella lagstiftningsärendet, ett bygglov e.d. Lagrådet har mot denna bakgrund inga principiella invändningar mot förslaget.

13 kap. 4 §

I tredje stycket föreslås att andra beslut av länsstyrelsen än de som särskilt nämns i första och andra styckena får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I en andra mening görs dock ett undantag för beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt. Dessa beslut skall enligt förslaget alltid överklagas hos regeringen.

Undantaget för beslut som rör försvaret synes vara föranlett av ett remissyttrande från Försvarmakten, som bl.a. uttalat att lämplighetsprövningen och intresseavvägningen i dessa fall, som ofta är av riksintresse, inte bör ske i förvaltningsdomstol utan tillhör den typ av bedöm-

ningar som det ankommer på regeringen att göra i sista instans. Frågan är emellertid inte närmare belyst i lagrådsremissen, där det på s. 17 endast sägs att den föreslagna ordningen överensstämmer med vad som gäller enligt miljöbalken.

Lagrådet ifrågasätter om det föreslagna undantaget för beslut som rör försvaret är ändamålsenligt. Det leder bl.a. till att också sådana ärenden om bygglov m.m. som nu prövas av allmän förvaltningsdomstol (se andra stycket i förevarande paragraf i dess nu gällande lydelse) i fortsättningen skall, om de rör försvaret, prövas av regeringen. Denna konsekvens synes över huvud taget inte ha beaktats i remissen och den strider också mot remissens allmänna syfte att avlasta regeringen och vidga allmän förvaltningsdomstols behörighet att pröva överklaganden.

I sak gäller överklaganden av beslut som rör försvaret i många fall helt eller delvis sådana frågor av rättslig art som företrädesvis bör prövas av domstol. Endast undantagsvis torde det vara fråga om bedömningar rörande vitala försvarsintressen för vilka regeringen har ett övergripande ansvar. Det föreslagna undantaget för försvaret synes under sådana omständigheter vara alltför vidsträckt. Det kan enligt Lagrådets mening lämpligen begränsas på så sätt att prövningen av överklaganden endast om det föreligger speciella omständigheter anförtros regeringen.

Systemet kan konstrueras så att överklagande alltid sker hos allmän förvaltningsdomstol men att denna domstol av hänsyn till vitala försvarsintressen skall överlämna ett mål för avgörande av regeringen. Genom en sådan uppläggning tillgodoses också önskemålet att en klagande alltid skall veta vilken klagoinstans han eller hon skall vända sig till. Detta önskemål är inte tillgodosett i det föreslagna tredje stycket, enligt vilket klaganden själv måste ta ställning till den ofta svårbedömda frågan om ett beslut rör försvaret eller inte.

Tredje stycket i den föreslagna paragrafen kan med beaktande av vad nu sagts förslagsvis utformas på följande sätt:

”Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om målet rör fråga av särskild betydelse för det militära försvaret, skall domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.”

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, J.O., Sommestad, Karlsson, H., Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Sommestad

Regeringen beslutar proposition Vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
--------------------	--	---
