

2014-06-16

(Dnr SU FV-1.1.3-1234-14)

Regeringskansliet
(Socialdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14)

Inledande anmärkningar

PBL-överklagandeutredningens uppdrag har varit att se över möjligheterna att effektivisera processen för prövning av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. Detta i syfte att få till stånd en *effektivare prövningsordning* men med *bibehållen rättssäkerhet*. Juridiska fakultetsnämnden menar att ambitionen med en effektivare prövningsordning är vällovlig och att en reform i och för sig kan framstå som önskvärd, under förutsättning att den inte försämrar berörda personers tillgång till en adekvat rättslig prövning av myndigheters beslut. Enligt utredningen är antalet överklaganden per år trots allt inte så betungande.

Systemet för överprövning i PBL har utretts och ändrats vid olika tillfällen, senast i maj 2011, då nuvarande sammanhållna ordning infördes, dvs. att hela prövningen förlades till mark- och miljödomstolarna. Tidigare var det så att planbeslut överklagades till länsstyrelsen, sedan till regeringen och därefter blev de ofta föremål för rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen, medan frågor om lov, förhandsbesked och tillsyn överklagades till länsstyrelsen och därefter till de allmänna förvaltningsdomstolarna (FR, KamR och HFD). En sådan splittrad ordning som tidigare förelåg innefattade givetvis olika problem, men inför eventuella reformer i nuläget bör beaktas att den sjösatta ordningen är tämligen ny.

Samtidigt går det inte att bortse från de viktiga anmärkningar som görs i direktiven (2013:53) med fokus på instanskedjans utformning, något som onekligen manar till fortsatta reformer. I direktiven pekas på den *tidsutdräkt* som kan uppkomma mellan det att kommunen beslutat att anta en detaljplan till dess beslutet har vunnit laga kraft. Detta kan medföra att byggprojekt både försenas och fördröjas, vilket leder till högre boendekostnader. Denna fördröjning kan även leda till högre kostnader för det allmänna, t.ex. Lantmäteriet och Trafikverket (se SOU:n s. 34). Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att planbeslut som rör byggnation och infrastruktur ofta påverkar samhällen och markanvändningen

Juridiska fakultetsnämnden

i flera decennier, kanske rentav sekler. I det perspektivet är en omfattande beslutsprocess, även om den tar ett par år, inte så anmärkningsvärd.

I direktiven anges också att det för beslut om bygglov och andra beslut enligt PBL (d.v.s. beslut om rivningslov, marklov, förhandsbesked och tillsyn) i vissa fall tar alltför lång tid innan beslutet har vunnit laga kraft. Återigen pekas i direktiven på instanskedjans längd. Följande beaktansvärde påpekanden görs. ”Vid ny bebyggelse krävs i många fall prövning genom både detaljplan och bygglov. Beslutet om planen respektive bygglovet kan var för sig bli föremål för överklagande och den totala tiden innan ett enskilt byggprojekt kan starta kan i sådana fall bli mycket lång med följd att kostnaderna för såväl byggande som boende ökar, samtidigt som läget på bostadsmarknaden i framför allt områdena i och omkring Stockholm, Göteborg och Malmö ytterligare försämras.” (Se SOU:n s. 35)

Utredningens förslag

Utredningen föreslår – i korthet – att 1) detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre ska överklagas till länsstyrelserna utan istället direkt till mark- och miljödomstolarna. Avsikten är att snabbare uppnå laga kraft, vilket i sin tur innebär att ansökan om bygglov kan prövas tidigare. Utredningen föreslår också att prövningen av 2) kommunala beslut om bygg-, mark-, rivningslov etc., enligt PBL 10 och 11 kap. ska koncentreras till de länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation. Detta bedöms ge stordriftsfördelar och bättre genomströmning, dvs. höjd effektivitet. Utredningen överväger också att införa 3) överklagandeavgifter. Vad gäller övriga förslag finner inte fakultetsnämnden skäl att kommentera dessa särskilt.

1) Planbeslut

Utredningen tycks anse att behovet av förändringar vad gäller möjligheten att överklaga – trots allt – skulle vara tämligen begränsat, dels med hänsyn till det årliga antalet överklaganden, dels då den praxis som utvecklats anses ge god vägledning för att bedöma vem som har rätt att överklaga, även om gränsdragningssvårigheter kan uppkomma. Svårigheterna att reglera i dessa delar anges som ett skäl till att förslag inte ges i denna utredning.

Ser man till den praxis som har etablerats i samband med HFD:s rättsprövning av planbeslut kan konstateras, att sådana överklaganden innefattar många frågor med avseende på talerätt. För det första är det ofta komplicerat att avgöra vem som har talerätt, samtidigt som det ej sällan förhåller sig så att ett planbeslut upprör en stor mängd personer – som bor mer eller mindre i närheten – och som samlar sig för att överklaga. Till belägg härav kan anges RÅ 2008 not 112 med ett mycket stort antal sökande, vilka tillika hade ett gemensamt ombud som formulerat alla ansökningar på ett identiskt sätt.

HFD angav att regeringens beslut visserligen innefattade en prövning av enskilda civila rättigheter och skyldigheter enligt EKMR artikel 6, vilket måste präglade bedömningen (jfr SOU:n s 102 ff). Två av de sökande ansågs helt klart *inte* berörda på ett sådant sätt som konventionen föreskriver, medan i frågan om övriga sökanden fick ”i vart fall några av dem anses berörda på sådant sätt att beslutet innefattar en prövning av deras civila rättigheter”. HFD tillade därefter, något uppgett kan det tyckas, att det saknades anledning att ytterligare utreda frågan vem som var behörig att ansöka om prövning av det klandrade beslutet. Härefter kom planbeslutet kort och gott att fastställas.

I den mån ambitionen är att effektivisera överprövningen skulle det tvivelsutan kunna vara en fördel att *på grundval av tidigare praxis formulera regler om vem som anses ha talerätt*. Syftet bör då vara att tydliggöra snarare än begränsa kretsen av personer med talerätt. Fakultetsnämnden menar att utredningen inte i tillräcklig grad beaktar de problem som faktiskt föreligger i detta avseende.

Fakultetsnämnden vill samtidigt framhålla att en alternativ instansordning mot den föreslagna bör övervägas. Nämligen att låta länsstyrelsen fortsatt vara överklagandeinstans men att begränsa domstolsprövningen till max två instanser, d.v.s. mark- och miljödomstolen samt Mark- och Miljööverdomstolen (i likhet med överklaganden av myndighetsbeslut enligt miljöbalken). Med tanke på planbeslutens karaktär kan en sådan begränsning försvaras i ett rättssäkerhetsperspektiv. Planen är ju endast inledningen på en mycket lång byggprocess, där bygglov, marklov etc. senare kan bli föremål för överprövning.

2) Beslut om bygglov etc.

Utredningens andra förslag om ändring av instansordningen, d.v.s. att koncentrera överklaganden av beslut om bygglov, marklov etc. till vissa länsstyrelser med särskild kompetens, kan fakultetsnämnden tillstyrka. Det utgör en visserligen en begränsad förändring men kan ändå antas leda till den effektivisering som eftersträvas.

Möjligheten att formulera regler om talerätt även beträffande dessa övervägs av utredningen som presenterar olika alternativ (s 110-128, t.ex. att avvisningsbeslut endast skulle få överklagas till en instans eller att en enskild inte får åberopa allmänna intressen), men stannar för att ingen ändring bör genomföras, bl.a. då sådana regler kan förväntas ska ökad osäkerhet under en övergångsperiod och leda till längre handläggningstider (s. 128 ff). Utredningen tycks även mena att frånvaron av Europadomstolens praxis ifråga om svenska förhållanden skulle utgöra ett incitament för passivitet: ”Innan det finns praxis från Europadomstolen avseende svenska förhållanden går det dock inte att veta i vilken mån ett lovbeslut anses utgöra en prövning av en grannes civila rättigheter och skyldigheter och var gränsen i så fall går” (s. 106).

Även i denna del menar fakultetsnämnden att ytterligare överväganden bör göras och att en tillämpning av praxis inte är så okomplicerad som utredningen tycks anse. Att det är en i sammanhanget helt ny domstol som kommer att slå fast linjerna – Mark- och miljööverdomstolen – kan, tvärtemot vad utredningen anför, göra behovet av en reglering större.

Utredningen återkommer till att det genom praxis har definierats vilka som har rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked och att det inte finns behov av att kodifiera denna praxis. Fakultetsnämnden vill i detta avseende påpeka att ett skäl att kodifiera denna praxis är att det skulle ge ökad tydlighet för såväl enskilda som länsstyrelse och domstolar om vad som gäller, vilket i sig skulle öka rättssäkerheten och möjligen även effektiviteten. Däremot bör en eventuell kodifikation inte syfta till att begränsa antalet överklaganden. Som framgår av utredningen överklagas endast 2,5-3,5 procent av dessa beslut.

3) Överklagandeavgifter

Utredningen har även övervägt möjligheten att införa en avgift för överklaganden av PBL beslut, något som redan finns i de allmänna domstolarna (liksom bl.a. i Norge och Danmark), men funnit att nackdelarna överväger. Utredningen menar att det är svårt att finna ett system för att minska s.k. okynnesöverklaganden utan att en person som har ett berättigat intresse av att få sin prövad hindras eller utestängs av ekonomiska skäl. Utredningen pekar också på att det är svårt att motivera varför just PBL-ärenden skulle särbehandlas (s. 150).

Visst kan den *särskilda problematik* som föreligger vad gäller dessa ärenden, d.v.s. dubbla förfaranden – först planbeslut och därefter beslut om bygglov etc. – medföra avsevärd tidsutdräkt vad gäller laga kraft, och även olägenheter och kostnader – såväl för enskilda som för det allmänna – som är förbundna härmed (se ovan). Det förekommer också extrema undantagsfall där enskilda personer överklagar utan särskild eftertanke. Se t.ex. rättsprövningsfallet RÅ 2002 not. 90, där ett antal personer hade överklagat och sedermera begärt rättsprövning. Inför förhandlingen i HFD begärdes muntlig förhandling av två personer, vilka dock inte infann sig till förhandlingen, utan uppgav att de hade haft förhinder p.g.a sina arbeten. Förhandlingen hölls i parts frånvaro, vilket resulterade i att de berörda ingav ännu en begäran om muntlig förhandling. Detta nekade HFD till under förklaring att ett sådant krav inte kunde ställas enligt Europakonventionen.

Även om en avgift skulle kunna verka hämmande för enstaka personer i dessa fall, instämmer fakultetsnämnden med utredningens bedömning att någon avgift inte bör införas, dels av de skäl som anges, dels för att den grundläggande rätten till tillgång till effektiv överprövning av myndigheters beslut inte bör vara beroende av klagandens ekonomiska situation.