

Lagrådsremiss

Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Linköping den 15 mars 2018

Peter Eriksson

Magnus Corell
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

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

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

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

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

Innehållsförteckning

1.	Beslut	3
2.	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	4
3.	Ärendet och dess beredning	5
4.	Beslut om bygglov, rivningslov och marklov bör få verkställas först fyra veckor efter kungörelse	5
5.	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	10
6.	Konsekvenser.....	10
7.	Författningskommentar	12
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov	14
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	15
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	16

1. Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 42 a §, och närmast före 9 kap. 42 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Verkställbarhet av beslut om lov

42 a §

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 41 a §, även om det inte har fått laga kraft.

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

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

3. Ärendet och dess beredning

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholms universitet (Juridiska fakulteten) är inte övertygat om att rättsläget är så säkert som promemorian antyder och anser, liksom bl.a. *Statens fastighetsverk*, att lagens utformning och alternativa förslag bör övervägas ytterligare. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Uppsala*, *Gävle* och *Botkyrka kommuner*, *Sveriges stadsarkitektförening* och *Samhällsbyggarna*, anser att den föreslagna paragrafen bör förtydligas, förenklas eller kompletteras. Några remissinstanser, bl.a. *Lerums kommun*, anser att bestämmelsen bör hänvisa till kravet på startbesked, och *Boverket* för fram att det bör framgå att villkorade lov inte är verkställbara förrän villkoret har uppfyllts. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att kodifieringen i stället bör uppnås genom att det föreskrivs att startbesked ska få

ges utan hinder av att bygglov, rivningslov eller marklov inte har fått laga kraft. Dessutom anser domstolen att det tydligare bör framgå att åtgärder som genomförs innan ett lovbeslut har fått laga kraft sker på byggherrens egen risk, vilket även bl.a. Örebro kommun föreslår.

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

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

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

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt för verkställbarhet av lovbeslut

Vid handläggningen av ärenden om bygglov, rivningslov och marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, ska byggnadsnämnden tillämpa förvaltningslagen (1986:223). Varken den lagen eller PBL innehåller

bestämmelser som reglerar när beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov får verkställas, dvs. när de får tas i anspråk. Regeringen delar bedömningen i promemorian att den praxis som har utvecklats innebär att sådana beslut är verkställbara även om de inte har fått laga kraft, dvs. att de får tas i anspråk även om överklagandetiden inte har gått ut eller om besluten har överklagats. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* har visserligen, utifrån ett allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv, ifrågasatt om rättsläget är så säkert som uppges i promemorian. Varken universitetet eller någon av de övriga remissinstanserna har dock ifrågasatt att praxis för lovärenden har utvecklats på det sätt som redovisas i promemorian. Ett antal remissinstanser har uttryckligen bekräftat att promemorians redogörelse för gällande rätt är korrekt.

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

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

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat (10 kap. 4 §). Regeringen instämmer i promemorians bedömning att ett beviljat startbesked och slutbesked för lovpliktiga åtgärder i praktiken får verkställas även om det inte har fått laga kraft (jfr prop. 2016/17:180 s. 217 f. om gynnande förvaltningsbeslut).

Beslut om lov bör få verkställas efter viss tid även om beslutet inte har fått laga kraft

Den 1 juli 2018 ersätts 1986 års förvaltningslag av den nya förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Genom FL införs bestämmelser om när förvaltningsbeslut blir gällande och får verkställas, vilket är en nyhet i förhållande till vad som gäller i dag. Enligt huvudregeln i 35 § FL får ett överklagbart

beslut verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. I paragrafen regleras även vissa undantag från huvudregeln, vilket innebär att ett beslut i dessa fall alltid får verkställas omedelbart trots att det inte har fått laga kraft. Ett sådant undantag avser beslut där kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut (35 § andra stycket 3 FL).

Som tidigare nämnts saknas det i dag bestämmelser i PBL om när beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov får verkställas. I samband med att de nya bestämmelserna om verkställbarhet i FL börjar gälla kommer, om någon särreglering inte införs i PBL, rättsläget för lovbeslut att ändras så att de behöver få laga kraft innan de kan verkställas. Det ovan nämnda undantaget om omedelbar verkställighet i 35 § andra stycket 3 FL kommer inte att bli tillämpligt på lovbeslut, eftersom det i PBL finns bestämmelser som syftar till att lovbeslut ska få laga kraft inom rimlig tid även om den krets som har rätt att överklaga är vid eller obestämd (se 9 kap. 41–41 b §§ och 13 kap. 16 § tredje stycket PBL). Vid framtagandet av FL och den nya bestämmelsen om verkställbarhet gjordes inga överväganden om vad som bör gälla i fråga om lovbeslut enligt PBL. Av förarbetena till FL framgår endast att det även i fortsättningen kommer att finnas ett behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden (prop. 2016/17:180 s. 211). Om lovbeslut ska få verkställas innan de fått laga kraft även efter den 1 juli 2018, behöver verkställbarheten av lovbeslut därför särregleras i PBL.

Om någon särreglering inte genomförs och rättsläget för verkställbarhet av lovbeslut ändras, kan det medföra betydande förseningar av byggprojekt, eftersom överklagandeprocessen för ett lovärende kan pågå under en längre tid. Det kan i sin tur få betydande ekonomiska konsekvenser för byggherren och medföra en negativ påverkan på det allmänna intresset av att nya bostäder byggs. Som *Tillväxtverket* pekar på skulle ett krav på laga kraft särskilt få negativa konsekvenser för små och nystartade företag. Regeringen anser därför, i likhet med de flesta av remissinstanserna, att det finns starka skäl för att behålla den nuvarande möjligheten att påbörja genomförandet av en beviljad lovåtgärd även om lovbeslutet inte har fått laga kraft.

Som flera remissinstanser pekar på kan genomförandet av vissa rivnings- och markåtgärder riskera oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden. Verkställande av sådana åtgärder innan beslutet har fått laga kraft kan i dessa fall medföra att en överklagandeprocess blir meningslös. Intresset av att skydda natur- och kulturvärden måste samtidigt vägas mot det allmänna intresset av fler bostäder och en snabb bygglovsprocess och byggherrens enskilda intresse av att kunna utföra åtgärden så snart som möjligt. Utgångspunkten bör enligt regeringen därför även fortsättningsvis vara att ett beslut om bygglov, rivningslov och marklov ska få verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft. För att säkerställa att ett verkställande inte medför oåterkalleliga skador på värdefulla natur- och kulturvärden bör det dock, som bl.a. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)*, *Kalmar läns museum* och ett par kommuner förespråkar, få ske först efter en tidsfrist.

Enligt regeringen bör ett lovbeslut därför få verkställas först sedan sakägare har fått möjlighet att överklaga beslutet och begära inhibition. Det bör alltså gå att inleda en överprövningsprocess innan den åtgärd som lovet avser får verkställas och eventuella natur- och kulturvärden gått förlorade (jfr promemorians alternativ 4). Tidsfristen bör enligt regeringen vara fyra veckor och beräknas från det att lovbeslutet har kungjorts (jfr 9 kap. 41 a §

och 13 kap. 16 § tredje stycket PBL, 44 § FL och 26 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden). Därigenom fördröjs inte byggprocessen mer än marginellt. En sådan reglering medför inte heller några tillkommande arbets- eller bedömningsmoment för byggnadsnämnden. Vidare kommer en byggherre efter fyra veckors fristen, på samma sätt som gäller i dag, att kunna verkställa ett lovbeslut före laga kraft på egen risk.

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

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

Vissa situationer kräver att beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas omedelbart. Så kan vara fallet när det finns en akut fara för människors liv eller hälsa eller för att skydda betydande egendomsvärden, t.ex. till följd av en naturkatastrof eller allvarlig olycka. I sådana fall är det inte rimligt att behöva avvakta med att ta beslutet i anspråk. En reglering av det slaget finns i 35 § tredje stycket FL, enligt vilken en myndighet efter vissa överväganden får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Eftersom verkställbarheten av beslut om bygglov, rivningslov och marklov nu särregleras kommer inte undantaget i FL att bli tillämpligt. En undantagsbestämmelse till huvudregeln om verkställbarhet av lovbeslut behöver därför införas i PBL så att byggnadsnämnden får bestämma att bygglov, rivningslov och marklov får tas i anspråk innan fyra veckors fristen har löpt ut, om angelägna allmänna och enskilda intressen kräver det.

Översyn av regleringen

Genom förslaget införs en ny ordning för verkställbarhet av bygglov, rivningslov och marklov. Angränsande bestämmelser har dock inte varit föremål för överväganden inom ramen för detta lagstiftningsärende och som framgår av avsnitt 6 aktualiserar förslaget vissa frågor, t.ex. när det gäller kopplingen mellan verkställbarhet och startbesked. Mot denna bakgrund avser regeringen att se över sådana frågor från ett bredare perspektiv, för att göra byggprocessen effektivare.

Bestämmelserna

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

5. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

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

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

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

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

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

6. Konsekvenser

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

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

negativa konsekvenser på Sveriges åtaganden som följer av såväl EU-rätt som internationell rätt.

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

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

Eftersom någon ändring inte föreslås i reglerna om startbesked, finns det risk för att regleringen sammantaget kan uppfattas som svårtillgänglig. För att en lovpliktig åtgärd ska få påbörjas krävs både att det finns ett verkställbart lovbeslut och att startbesked har getts. Ett startbesked får ges samtidigt som lovbeslutet eller ska ges snarast möjligt därefter, dvs. även innan lovbeslutet har fått laga kraft. Eftersom beslut om lov enligt gällande rätt får tas i anspråk omedelbart får åtgärden enligt gällande rätt påbörjas när startbesked ges.

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

Förslaget påverkar inte jämställdheten.

7. Författningskommentar

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

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Verkställbarhet av beslut om lov

42 a § Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 41 a §, även om det inte har fått laga kraft.

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

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

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

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

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

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

I *andra stycket* finns ett undantag från huvudregeln i första stycket. Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Undantagsregeln är generell och knyter an till det behov av att utföra en åtgärd omgående som kan göra sig gällande i det konkreta fallet (jfr 35 § tredje stycket förvaltningslagen). Det är byggnadsnämnden som ska göra behovsbedömningen. Med uttrycket väsentligt allmänt intresse avses sådana angelägna samhällsintressen som t.ex. avvärjandet av akut fara för någons liv eller hälsa. Med uttrycket väsentligt enskilt intresse avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden, dock inte rena ekonomiska

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

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Tidsfristen i 9 kap. 42 a § första stycket gäller inte för beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

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

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

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

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

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

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

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

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas en ny paragraf, 9 kap 42 § §, och närmast före 9 kap 42 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Verkställbarhet av beslut om lov

42 a §

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas omedelbart även om det inte har fått laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

Förteckning över remissinstanserna

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

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

Yttranden har även inkommit från Länsstyrelsen i Blekinge län och Arbetslivsmuseet.