

*Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom
Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen.
Regelrådet ansvarar för sina egna beslut.
Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig
över kvaliteten på konsekvensutredningar till
författningsförslag som kan få effekter av
betydelse för företag.*

Näringsdepartementet

Yttrande över Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Det föreslås att ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov ska gälla omedelbart även om beslutet inte har fått laga kraft. En åtgärd som kräver lov får således påbörjas när startbesked har getts och eventuella villkor för åtgärdens påbörjande är uppfyllda. Detta sker dock på egen risk även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Förslaget innebär att den nuvarande tidsfristen om fyra veckor slopas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet framgår att utredningen, enligt kommittédirektiven, ska utreda hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för natur- och kulturvärden uppnås.

I konsekvensutredningen anges att när 9 kap. 42 a § PBL infördes (tidsfristen om fyra veckor) saknades det tidsmässiga utrymmet för att överväga andra sätt att reglera verkställbarhet av lovbeslut. Enligt utredningen består således problemet att det kan finnas andra sätt att reglera verkställbarhet av beslut om lov som på ett bättre sätt tillgodoser behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bland annat natur- och kulturvärden uppnås. Vidare anges att det av direktiven framgår att uppdraget bland annat syftar till att regelsystemet ska vara överskådligt och att det tydligt ska framgå när en åtgärd får påbörjas.

Det framgår att förslaget till reglering om möjligheten att verkställa beslut om lov kan sägas innebära en återgång till, och en reglering av, den praxis som tidigare gällt fram tills att den nuvarande bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2018. Jämfört med gällande rätt bör den reglering som nu föreslås, enligt utredningen, vara mindre svårtillgänglig. Det anges att det är en brist med nuvarande reglering där ett beslut om lov får verkställas efter en tidsfrist om fyra veckor. Den anges bara marginellt påverka risken för en onyttig överklagandeprocess samtidigt som den årligen kan fördröja påbörjandet av närmare 100 000 lovgivna åtgärder.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen hänvisas till var i betänkandet redovisningen avseende alternativa lösningar för att reglera verkställbarhet av beslut om lov har beskrivits. Det presenteras och analyseras sju olika sätt att reglera verkställbarhet, vilka bedöms mot effektiviteten i byggprocessen och ändamålsenligt skydd för bland annat natur- och kulturvärden samt grundläggande krav på rättssäkerhet. De alternativ som analyserats närmare är omedelbar verkställbarhet, verkställbarhet efter en tidsfrist, verkställbarhet efter ett startbesked, verkställighetsförordnande, omedelbar verkställbarhet med undantag för allmänna intressen, omedelbar verkställbarhet med "ventil" i enskilda fall samt verkställbarhet efter laga kraft. Sammanfattningsvis menar utredningen bland annat att den nytta som uppstår i form av ökad rättssäkerhet genom att i viss omfattning ställa krav på att ett beslut om lov inte ska få verkställas innan det fått laga kraft inte uppväger de olägenheter som uppstår i form av minskad effektivitet i byggprocessen. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att beslut om lov bör gälla omedelbart och att den nuvarande regleringen bör göras om.

Det framgår även att effekten av om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd är att genomförandet av de byggåtgärder som omfattas av cirka 100 000 beslut i många fall kan komma att försenas i onödan och att regelverket även i fortsättningen kommer att vara svårt att förstå för enskilda. Det redovisas även ytterligare effekter som kan uppstå.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det framgår tydliga hänvisningar till var de aktuella uppgifterna kan återfinnas. Det är vidare tydligt vilka olika sätt att reglera verkställbarhet som utredningen övervägt. Givet det angivna uppdraget är befintliga uppgifter tillräckliga.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges följande. Den föreslagna regleringen är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslaget innebär inte någon ändring av rätten att överklaga beslut om bygglov, rivningslov och marklov. Förslaget bedöms därför inte heller få några negativa konsekvenser på Sveriges åtaganden som följer av såväl EU-rätt som internationell rätt, exempelvis den s.k. Århuskonventionen¹ och den europeiska landskapskonventionen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att några särskilda hänsyn inte bedöms behöva tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet. De nya bestämmelserna för att genomföra förslaget bör med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2020.

Vidare anges att den föreslagna regleringen delvis avser frågor av komplex juridisk karaktär. Utredningen bedömer att det därför är lämpligt att Boverket ger vägledning till kommuner och enskilda om innebörden av de föreslagna bestämmelserna. Vidare anges att Boverket redan idag har i uppdrag att

¹ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

ge råd och stöd om tillämpningen av PBL. Utredningen gör bedömningen att det inte torde finnas något ytterligare behov av informationsinsatser utöver den skyldighet som redan finns för Boverket.

Regelrådet gör följande bedömning. För att ytterligare höja konsekvensutredningens kvalitet hade redovisningen också kunnat behandlat hur tidigare praxis eventuellt påverkat bedömningarna av tidpunkt för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att regleringen främst berör byggherrar i de fall ett byggnadsarbete förutsätter ett beslut om lov eller ett startbesked. Vidare anges att det i SCB:s fastighetsregister finns 430 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt, varav endast 12 företag har tio eller fler anställda. Drygt 24 000 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader, varav drygt 1 400 har tio eller fler anställda. Det framgår även uppgifter för näringsgrenen handel med egna fastigheter och förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter. Utredningen anges inte ha någon uppgift om hur många av dessa företag som kan komma att beröras av den nya regleringen, men det konstateras att regleringen potentiellt kan beröra ett stort antal företag. Det framgår även att grannar och sakägare, som äger mark med mera i anslutning till den plats som berörs av ett byggnadsarbete, som motsätter sig lovbeslut eller startbesked berörs av förslaget.

Av konsekvensutredningen framgår att genomförandet av de byggåtgärder som omfattas av cirka 100 000 beslut i många fall kan komma att försenas i onödan om någon reglering inte kommer till stånd.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende potentiellt berörda företag är tillräcklig, givet de svårigheter som finns i att förutse vilka företag som kan komma att ansöka om lov. Det hade dock varit önskvärt om uppgifterna kopplat till storlek hade redovisat nedbrutet i fler storlekskategorier och inte endast över eller under 10 anställda. För att ytterligare tydliggöra uppgifterna om berörda företag hade det varit önskvärt om det framgick en uppskattning av hur många av de 100 000 beslut som avser en ansökan från ett företag.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen framgår att om förslaget inte genomförs kan kommunerna även i fortsättningen påverkas av den extra administration som nuvarande reglering medför, exempelvis när byggherren begär att få verkställa ett lovbeslut innan fyra veckorsfristen löpt ut till följd av ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Skillnaderna anges dock vara begränsade.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas uppgifter kopplade till hur förslaget påverkar företagens administrativa kostnader, vilket är en brist. Om bedömningen är att förslaget inte medför någon sådan påverkan ska det, enligt Regelrådet, anges och motiveras i konsekvensutredningen. Eftersom det på förhand inte går att utesluta att även byggherrar kan få en minskad administration till följd av minskade skäl att ansöka om att verkställa ett lovbeslut innan fyra veckorsfristen löpt ut borde det, enligt Regelrådet, åtminstone funnits en motivering till varför ytterligare uppgifter inte redovisats.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att jämfört med gällande rätt bör den reglering som nu föreslås vara mindre svårillgänglig. Detta bör, enligt utredningen, vara till fördel för de företag som agerar i egenskap av byggherre. Vidare anges att etablerade byggherrar med största sannolikhet redan är medvetna om den praxis som tidigare gällt för verkställbarhet av lovbeslut, varför en ny uttrycklig bestämmelse om möjlighet till omedelbar verkställbarhet inte bör leda till att fler åtgärder påbörjas innan beslutet har fått laga kraft. Det kan dock inte uteslutas att ett begränsat antal mindre företag är omedvetna om tidigare praxis och därför ändrar sitt agerande.

Det framgår även att för en byggherre kan det finnas ekonomiska fördelar med att kunna påbörja en lovgiven åtgärd på egen risk, i stället för att behöva invänta att beslutet om lov får laga kraft. Tiden från det att lovbeslutet fattats till dess att lovet får laga kraft kan vara lång. För den som förvärvar en fastighet i syfte att bebygga denna är markinnehavet vanligtvis förenat med kapitalkostnader under den tid som detaljplane- och byggprocessen fortgår. Ju mer tid som går innan byggandet kan påbörjas och fastigheten kan generera inkomster, desto högre blir kapitalkostnaderna för byggherren. För entreprenadföretag som bygger i egen regi är det även viktigt att i god tid kunna planera för den arbetskraft som kommer att behövas, vilket blir svårare om byggherren måste avvakta en överklagandeprocess. I den mån byggherren har tillgång till egen personal, kan personalen bli överksam under lång tid.

Sammantaget anges att de ekonomiska konsekvenserna av en försenad byggstart kan bli betydande. Effektiviteten i byggprocessen är väsentligt högre med en reglering som innebär att lovbeslut gäller omedelbart jämfört med om byggherren är tvungen att invänta att beslut får laga kraft. Det anges inte finnas någon tillgänglig statistik som visar hur många byggåtgärder som påbörjas innan ett beslut om bygglov har fått laga kraft. Enligt redovisade uppgifter från en undersökning som Sveriges Kommuner och Landsting genomfört framgår att över hälften av kommunerna bedömde att bygglovsbeslut i stor utsträckning tas i anspråk innan beslutet har fått laga kraft. Uppgifterna indikerar att byggherrarna själva ser fördelar med att kunna påbörja den lovgivna åtgärden omedelbart.

I konsekvensutredningen anges också att regleringen medför en viss risk för att ett företag påbörjar en byggåtgärd trots att lovbeslutet inte har fått laga kraft, där genomförda åtgärder i ett senare skede måste återställas till följd av att lovbeslutet upphävs i högre instans. Enligt utredningen finns emellertid redan den risken i dag. Risken kan i viss mån tänkas minska genom att det ska framgå av ett beslut om lov att det sker på egen risk om byggherren påbörjar den sökta åtgärden innan lovet har fått laga kraft, även om byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Vidare anges att ett krav på att det ska finnas en sådan upplysning bör leda till att fler företag gör en korrekt bedömning av de risker som kan föreligga. Enligt utredningen kan det också invändas att det länge har varit praxis att byggherren står risken för att byggnadsnämnden senare kan förelägga om rättelse om byggherren påbörjar en lovgiven åtgärd innan bygglovsbeslutet fått laga kraft.

I konsekvensutredningen framgår även att företag kan motsätta sig beviljat lov i egenskap av granne. Enligt utredningen kan förslaget jämfört med dagens reglering innebära en viss ökad risk för att en byggherre hinner påbörja en åtgärd med stöd av ett beviljat lov, innan en klagoberättigad granne får kännedom om lovbeslutet och har möjlighet att framställa ett yrkande om inhibition. Det innebär, enligt utredningen, en liten ökning av risken för att ett lovbeslut inte hinner bli föremål för överprövning innan det verkställs och att överklagandeprocessen därigenom i viss mån kan bli onyttig.

Regelrådet gör följande bedömning. För att tydliggöra förslagets effekter i praktiken hade det varit önskvärt med uppskattningar eller försök till uppskattningar om i vilken omfattning åtgärder har påbörjats i ett tidigare skede redan idag. Det hade vidare varit önskvärt med exempelberäkningar som hade kunnat illustrera de ekonomiska konsekvenserna av att en byggherre måste återställa utfärdade åtgärder. Exempelberäkningar hade också kunnat visa på omfattningen av minskade kapitalkostnader vid kortare byggprocesser. Regelrådet har likväl förståelse för att dessa kostnader varierar beroende på förutsättningarna i de enskilda fallen och anser därmed att befintlig redovisning är tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att om förslaget inte genomförs kan konkurrensen inom byggbranschen påverkas negativt eftersom väntetider särskilt missgynnar mindre och nystartade företag med begränsat kassaflöde. Sett till det enskilda fallet innebär det begränsade konsekvenser att ett företag behöver avvakta fyra veckor innan en byggåtgärd kan genomföras, i de fall byggnadsnämnden ger lov och startbesked i samma beslut. Däremot anges att de aggregerade konsekvenser är stora eftersom det handlar om ett stort antal lovbeslut som byggnadsnämnden beslutar om varje år. Det anges även att en reglering som innebär att byggherren måste invänta att ett beslut får laga kraft kan innebära att kapitalstarka byggherrar får en konkurrensfördel jämfört med byggherrar utan stort eget kapital. I någon mån kan en sådan reglering således påverka förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är kortfattad. För att ytterligare höja konsekvensutredningens kvalitet hade uppgifterna kunnat vara mer ingående och belyst eventuell påverkan mellan företag som agerat enligt praxis respektive inte. Påverkan mellan förhållandevis mindre företag och större företag hade också kunnat belysas ytterligare givet att risken för ett överklagande kvarstår och att ett krav på återställande skulle kunna påverka företagen olika. Den risken finns likväl redan enligt befintlig reglering varför det inte har varit avgörande för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen framgår att en reglering som innebär att beslut om lov gäller omedelbart inte skulle påverka byggnadsnämndens handläggningstider.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att om förslaget inte genomförs kan väntetider särskilt missgynna mindre och nystartade företag med begränsat kassaflöde.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en explicit redovisning om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning tagits. Om bedömningen är att någon särskild hänsyn till små företag inte är nödvändig bör det, enligt Regelrådet, anges och motiveras i konsekvensutredningen. Det framgår likväl att om förslaget inte genomförs kan det medföra negativa konsekvenser för mindre företag. Detta i kombination med att det finns vissa uppgifter kopplat till berörda företag utifrån storlek medför att avsaknaden av explicita uppgifter inte är avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att redovisningen brister avseende förslagets administrativa kostnader. För att ytterligare höja konsekvensutredningens kvalitet hade de kvalitativa uppgifterna också kunnat kompletteras med ytterligare kvantitativa uppgifter såsom exempelberäkningar för att tydliggöra effekterna av en effektiv respektive ineffektiv process. Trots den identifierade bristen bedömer Regelrådet att de övrigt tillräckligt redovisade delarna överväger i den sammantagna bedömningen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 mars 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande