

PM Rotel II (Dnr KS 2019/73)

Betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86)

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid 15 april 2019

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått **betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86)** på remiss från Näringsdepartementet.

Enligt kommittédirektiven ska Översiktsplaneutredningen 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.

Förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft i juli 2018, anger att beslut som kan överklagas får verkställas först när överklagandetiden gått ut. Huvudregeln är därmed att ett beslut ska ha vunnit laga kraft innan det får verkställas.

I samband med att denna nya huvudregel om verkställbarhet trädde i kraft infördes också en ny bestämmelse i plan- och bygglagen (2010:900), för att ge undantag från huvudregeln när det gäller bygglov, rivningslov och marklov.

Enligt plan- och bygglagen får beslut avseende bygglov, rivningslov och marklov verkställas fyra veckor efter att beslutet har kungjorts.

Översiktsplaneutredningen bedömer att det för en effektiv byggprocess är av stor vikt att byggherren har möjlighet att påbörja byggnadsarbeten omedelbart efter att byggnadsnämnden har gett lov och startbesked. Utredningen föreslår därför att tidsfristen om fyra veckor slopas.

Ändringarna i plan- och bygglagen föreslås träda i kraft i januari 2020.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd. Exploateringsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ser positivt på regelförenklningar som kan bidra till en mer effektiv byggprocess och delar utredningens bedömning att prövningen av allmänna

intressen som kultur- och naturvärden sker tidigare i processen och att tidsfristen om fyra veckor kan slopas.

Fastighetsnämnden ser positivt på att lagen tydliggör när ett beslut om lov, start- och slutbesked får verkställas och ser fördelar med att öka takten i byggprocessen. Fastighetsnämnden gör dock delvis en annan bedömning än utredningen vad gäller natur- och kulturvärden, och menar att förfarandet kan medföra skador på natur- och kulturmiljövärden i större utsträckning än vad som idag är möjligt.

Kulturnämnden är generellt sett positiv till att byggprocesserna ska vara mer effektiva, men förslår att, i de fall en negativ påverkan på natur- och kulturvärden riskeras, rivningslov och marklov undantas från förslaget till ändring i plan- och bygglagen om att lov ska gälla omedelbart.

Miljöförvaltningen tillstyrker utredarens förslag om att beslut om lov bör gälla omedelbart och att den nuvarande regleringen bör göras om. Förvaltningen delar dessutom utredarens uppfattning om att de åtgärder som kan orsaka skador på natur- och kulturvärdena prövas mer ingående i den avvägning som kommunen gör mellan allmänna och enskilda intressen vid prövningen av detaljplan samt lov.

Stadsbyggnadsnämnden anser att föreslagna förändringar av plan- och bygglagens regelverk är positiva och välkomnar möjlighet till omedelbart verkställande av beslut, samt lyfter fram att förändringarna tydliggör när en åtgärd får påbörjas enligt tidigare gällande praxis.

Mina synpunkter

Att uppnå ökad effektivitet i byggprocesser är en angelägen fråga för att kunna hålla uppe byggtakten i staden och nå målet om att bygga 140 000 nya bostäder till 2030. Vi ser därför positivt på utredningens förslag att verkställande av beslut ska kunna ske omedelbart och att den nuvarande tidsfristen om fyra veckor i Plan- och bygglagen (2010:900) kan tas bort. Förslaget innebär ett förtydligande av när en åtgärd får påbörjas som överensstämmer med tidigare gällande praxis. Förslaget tydliggör vidare att en åtgärd som genomförs innan beslutet vunnit laga kraft sker på egen risk.

I de fall en negativ påverkan på natur- och kulturvärden riskeras bör rivningslov och marklov undantas från förslaget till ändring i plan- och bygglagen om att lov ska gälla omedelbart och att byggherren påbörjar åtgärden på egen risk, om det sker innan beslutet fått laga kraft. Oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden riskerar annars att uppstå. Lagstiftningen bör utformas för att medge för nämnden att göra avsteg i förekommande fall med hänsyn till natur- och kulturvärden.

Jag delar i övrigt stadsledningskontorets bedömning och hänvisar till det tjänsteutlåtande som stadsledningskontoret har upprättat.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 13 mars 2019

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Remiss - Verkställbarhet av beslut om lov, delbetänkande av Översiktsplaneutredningen (SOU 2018:86)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Stockholms stad har fått Betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86) på remiss från Näringsdepartementet.

Enligt kommittédirektiven ska Översiktsplaneutredningen 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.

Förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft i juli 2018, anger att beslut som kan överklagas får verkställas först när överklagandetiden gått ut. Huvudregeln är därmed att ett beslut ska ha vunnit laga kraft innan det får verkställas.

I samband med att denna nya huvudregel om verkställbarhet trädde i kraft infördes också en ny bestämmelse i plan- och bygglagen (2010:900), för att ge undantag från huvudregeln när det gäller bygglov, rivningslov och marklov.

Enligt plan- och bygglagen får beslut avseende bygglov, rivningslov och marklov verkställas fyra veckor efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar, även om beslutet då inte vunnit laga kraft. Syftet är att det ska vara möjligt att överklaga och framställa ett yrkande om inhibition av beslutet, innan detta får genomföras. Sedan tidigare gäller också att för att ett beslut om lov ska få verkställas krävs ett startbesked.

Översiktsplaneutredningen bedömer att det för en effektiv byggprocess är av stor vikt att byggherren har möjlighet att påbörja byggnadsarbeten omedelbart efter att byggnadsnämnden har gett lov och startbesked. Utredningen föreslår därför att tidsfristen om fyra veckor slopas.

Om en åtgärd genomförs innan beslutet vunnit laga kraft sker det på egen risk. Om beslutet överklagas, och ändras i högre instans, är byggherren skyldig att återställa platsen till ursprungligt skick.

Reformen skulle enligt utredningen inte påverka risken för skador på natur- och kulturvärden mer än marginellt. Skyddet av dessa värden beror enligt utredaren i hög grad på den avvägning som kommunen gör mellan allmänna och enskilda intressen i prövningen av lov. De allmänna intressena avseende natur- och kulturvärden prövas dessutom mer ingående i detaljplaneskedet.

Ändringarna i plan- och bygglagen föreslås träda i kraft i januari 2020.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, kulturnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd. Exploateringsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Älvsjö stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Innehållsförteckning	Sid
Stadsledningskontoret	5
Fastighetsnämnden.....	6
Kulturnämnden	6
Miljöförvaltningen	7
Stadsbyggnadsnämnden	7

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 20 februari 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Regeringen beslutade i januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering med mera. Utredningen som kallas Översiktsplaneutredningen har överlämnat två delbetänkanden, Detaljplanekravet (SOU 2017:64) och En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46).

Regeringen beslutade i juli 2018 att utöka uppdraget till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodosätta behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bland annat natur- och kulturvärden uppnås.

Detta utökade uppdrag redovisar Översiktsplaneutredningen i sitt tredje delbetänkande Verktällbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86) som remitterats till bland annat Stockholms stad för synpunkter.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stockholms stads långsiktiga mål för bostadsbyggandet är 140 000 nya bostäder 2010-2030, varav 70 000 åren 2019-2025. Enligt kommunfullmäktiges budget ska staden verka för ett ökat bostadsbyggande, bland annat genom regelförenkling.

Stadsledningskontoret ser generellt positivt på regelförenklingar som kan bidra till en mer effektiv byggprocess. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att prövningen av allmänna intressen som kultur- och kulturvärden sker tidigare i processen, i detaljplane- och lovskede, och att tidsfristen om fyra veckor kan slopas, vilket innebär en återgång till tidigare praxis.

Stadsledningskontoret konstaterar att vissa åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov är oåterkalleliga, i synnerhet rivning. Det är därför av stor vikt att prövningen av denna typ av åtgärder görs med stor omsorg. I Stockholms stad säkerställs skyddet av kultur- och kulturvärden bland annat genom ett utvecklat samarbete mellan stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och kulturnämnden.

Stadsledningskontoret konstaterar att det även fortsatt kommer att vara möjligt att överklaga beslut om bygglov, marklov och rivningslov, även om tidsfristen om fyra veckor tas bort.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 februari 2019 följande.

1. Fastighetsnämnden överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på delbetänkandet gällande verkställbarhet av beslut om lov.
2. Fastighetsnämnden förklarar ärendet för omedelbart justerat.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 januari 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Synpunkter och förslag

Fastighetskontoret ser positivt på att lagen tydliggör när ett beslut om lov, start- och slutbesked får verkställas, och ser fördelar med att öka takten i byggprocessen. Dock gör kontoret delvis en annan bedömning än betänkandet vad gäller möjliga skador på natur- och kulturmiljön. Kontoret menar att förfarandet kan medföra skada på natur- och kulturmiljövärden i större utsträckning än vad som idag är möjligt. Många beslut, till exempel vad gäller marklov, ges tillsammans med startbeskedet. Det ger byggherren möjlighet att verkställa önskad åtgärd utan tid för information, upplysning och eventuellt överklagande. Även om det visar sig att byggherren blir skyldig att återställa, kan oersättliga värden redan gått förlorade. Det kännetecknande för denna typ av värden är att miljön växt fram under lång tid. Kontorets bedömning är att irreversibla skador på natur- och kulturvärden snabbt kan uppstå om förslaget går igenom.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 12 februari 2019.

1. Kulturnämnden godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 januari 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Kulturförvaltningen är genom Stadsmuseiavdelningen, enligt en överenskommelse med Stadsbyggnadskontoret, remissinstans för drygt 200 ärenden per år som rör bygglov, marklov eller rivningslov för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Stadsmuseiavdelningen fungerar som stöd för handläggare och inspektörer när det gäller kulturvärden i lovgivningen och deltar i veckomöten där ärenden diskuteras. De ärenden som inte kan lösas vid mötena remitteras för yttranden. Som kunskapsunderlag för vilka ärenden som rör kulturvärden används bland annat den kulturhistoriska klassificeringskartan. Stadsmuseiavdelningen använder vid bedömningen av kulturvärden ett arbetssätt för kulturhistorisk värdering som utvecklats utifrån Riksantikvarieämbetets Plattform Kulturhistorisk värdering och urval (2015).

Riksantikvarieämbetet har undersökt hur kulturvärden hanteras i bygglovs- och byggprocessen i utvärderingen Kulturvärden försvinner i byggprocessen (2018). Utvärderingen undersökte 110 ärenden i 25 kommuner som rörde byggnader med kulturvärden. I en majoritet av ärendena togs ingen hänsyn till kulturvärdena i bygglovgivningen. Detsamma gällde i byggprocessen som följde. Några kommuner utmärkte sig som väl fungerande i granskningen,

bland annat Stockholm och Gotland. Framgångsfaktorer som utvärderingen pekar på är antikvarisk kompetens i bygglovsgivningen, regelbundna möten, checklistor och tydliga rutiner.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Kulturförvaltningen är generellt sett positiv till att byggprocesserna ska vara mer effektiva.

I de fall en negativ påverkan på natur- och kulturvärden riskeras föreslår kulturförvaltningen att rivningslov och marklov undantas från förslaget till ändring i plan- och bygglagen om att lov ska gälla omedelbart och att byggherren påbörjar åtgärden på egen risk, om det sker innan beslutet fått laga kraft. Oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden riskerar annars att uppstå.

Bakgrunden är risken som skisseras i utredningen att beslutet inte hinner bli föremål för överprövning innan det genomförs. Då kan oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden uppstå. I utredningen exemplifieras detta med att en värdefull kulturbyggnad rivs eller att det inte går att återplantera en gammal ek eller återställa en bortsprängd berghäll om åtgärden genomförs innan beslutet vunnit laga kraft. Sådana förändringar är oåterkalleliga och det går i efterhand inte att återställa eller återskapa just de natur- eller kulturvärden som gått förlorade.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 februari 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker utredarens förslag om att beslut om lov bör gälla omedelbart och att den nuvarande regleringen bör göras om. Förvaltningen delar dessutom utredarens uppfattning om att skyddet för natur- och kulturvärden endast marginellt beror på vilket sätt man väljer att reglera verkställbarheten av beslutet. De åtgärder som kan orsaka skador på natur- och kulturvärdena prövas istället mer ingående i den avvägning som kommunen gör mellan allmänna och enskilda intressen vid prövningen av detaljplan samt lov. Dessutom är syftet med klagorätten i PBL främst att enskilda ska kunna bevaka sina intressen.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 februari 2019 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 januari 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Stadsbyggnadskontoret anser att föreslagna förändringar av PBLs regelverk är positiva och välkomnar möjlighet till omedelbart verkställande av beslut. Förändringarna tydliggör när en åtgärd får påbörjas enligt tidigare gällande praxis.

En omedelbar verkställbarhet innebär att nuvarande hinder för att meddela startbesked i samma skede som lovbeslutet tas bort och till följd underlättas byggnadsnämndens arbete.

För att säkerställa att sökanden förstår innebörden av ett lämnat startbesked föreslås att det ska framgå av beslut om lov att utförande av åtgärden sker på egen risk innan lovet har vunnit laga kraft, även om byggnadsnämnden meddelat ett startbesked.

Stadsbyggnadskontoret välkomnar förslag om möjligt rättelseföreläggande om någon vidtagit en åtgärd med stöd av ett lov och beslutet senare undanröjs genom exempelvis en laga kraft vunnen dom. Kontoret anser att förslaget om föreläggande även bör omfatta likartade beslut om start- och slutbesked.

Slutligen anser kontoret att det är logiskt att angränsande PBL-beslut i anmälansärenden också får verkställas omedelbart, vilket främjar överblickbarheten av lagstiftningen.

Stadsbyggnadskontoret noterar att en avsevärd arbetsinsats har lagts ner under våren 2018 i samband med omställningen till nuvarande krav på verkställbarhet fyra veckor efter beslut. Kontoret hade önskat att lagstiftaren reglerat detta redan i samband med att den nya lagen om nedsättning av avgift kopplat till tidsutdräkt vid bygglovshantering infördes vid årsskiftet. Kontoret anser att den lagen adresserar ett problem som inte existerar, dvs. även under hårt ansträngda perioder hanteras mellan 91 och 98 procent av alla bygglovsärenden inom tio veckor, och var förvånad över att de fyra veckorna om verkställighet infördes i samband med den nya lagen. Kontoret anser även att den nya lagen som helhet rimmar illa med högre ambitioner om en gestaltad livsmiljö och ett ur alla aspekter hållbart byggande.