

Stockholm den 16 februari 2006

R-2005/1424

Till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

M2005/4958/Bo

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 30 september 2005 beretts tillfälle att avge yttrande över PBL-kommitténs slutbetänkande: Får jag lov? – Om planering och byggande (SOU 2005:77). Med anledning härav anför Advokatsamfundet följande.

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen och därför lämnat två delbetänkanden och två rapporter. Slutbetänkandet innehåller kommitténs förslag till reformering av bestämmelser i framför allt plan- och bygglagen i syfte att uppnå effektivare beslutsprocess och därmed bättre förutsättningar för bostäder och samhällsbyggande. Slutbetänkandet innebär även förändringar i miljöbalken (MB) och andra lagar.

Många av de föreslagna förändringarna avser hantering och handläggning av planering, lovgivning m.m. Advokatsamfundet har i huvudsak inget att invända mot de föreslagna förändringarna.

Advokatsamfundets påpekanden avser de ändringsförslag som har så allvarliga brister eller som ger en försämrad rättssäkerhet varför de inte skall läggas till grund för lagändring.

4. Allmänna intressen och samhällskrav

Bestämmelserna om de allmänna intressena i 2 kap. och kraven i 3 kap. föreslås vara samlade i ett gemensamt avsnitt med en ny struktur och delvis ett nytt innehåll. Syftet är att tydliggöra vilka allmänna intressen som skall läggas till grund för olika typer av lämplighetsbedömningar, dvs. vid beslut om användning av mark- och vattenområde, lokalisering av bebyggelse samt utformning av bebyggelse.

Lokaliserings- och utformningskraven i 2 kap. skall uppfyllas i de delar som inte prövats i detaljplan eller områdesbestämmelser. Samhällskraven skall alltså hävdas med samma styrka vid bygglovsprövningen oavsett om kraven har reglerats genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

Advokatsamfundet anser att denna ändring innebär eller i vart fall kan innebära försämring av den byggrätt som faktiskt gäller för en fastighet och som tidigare endast kunnat ändras genom förändrad detaljplan. Förslaget innebär att en fastighetsägare aldrig har att räkna med en bestämd byggrätt i de fall detaljplanen saknar bestämmelser i alla de frågor som avses regleras i det nya kapitlet, vilken situation inte är helt ovanlig framförallt vad gäller äldre detaljplaner men även tämligen nya sådana.

Äldre planer saknar ofta regleringar hänförliga till de samhällskrav som med tiden kommit att bli aktuella och som skall säkras genom en prövning gentemot 2 kap. Frågan blir då om äldre detaljplaner överhuvudtaget har någon rättsverkan.

Situationen är t.o.m. sådan att även byggrätter i en ny detaljplan kan komma att försämrats med beaktande av hur bestämmelserna i 2 kap. skall tillämpas. Det är inte helt ovanligt att förändringar på samhällskrav sker ganska snabbt varför 2 kap. hela tiden kan tillföra nya bestämmelser som blir tillämpliga även på nya detaljplaner.

En grundläggande tanke i utredningen har varit att detaljplan eller områdesbestämmelser alltid skall iaktas och respekteras. Så blir inte fallet om lagförslaget får den utformning som nu föreslagits. Förslaget är därför rättsosäkert. Ett regelsystem med garanterade byggrätter i detaljplanen alternativt skadeståndsmöjlighet måste finnas.

Något intresse av att ha system där byggrätter inte respekteras finns inte. Detta gäller förutom för fastighetsägaren själv även för kreditinstitut och andra intressenter.

7. Detaljplanering

Kommittén har tänkt sig ett plansystem där utformningsfrågor och även grannerättsliga frågor inte behandlas i den översiktliga detaljplanen utan prövas i ett senare skede.

Advokatsamfundet ställer sig negativt till kommitténs förslag om en möjlighet till mer översiktliga detaljplaner.

För fastighetsägare och även för andra berörda är det till nackdel att inte få intressefrågorna prövade redan vid antagande av detaljplan. Advokatsamfundet ser inte heller några fördelar för myndigheter att få eventuella intressekonflikter framskjutna till ett senare skede.

Advokatsamfundet är starkt kritiskt till kommitténs förslag om att göra det möjligt att ändra gällande detaljplaner under genomförandetiden. Enligt kommitténs förslag skulle ändringen även kunna göras mot berörda fastighetsägares vilja. Förslaget innebär att den

garanterade byggrätten som gäller under genomförandetiden (5 – 15 år) kraftigt urholkas och att fastighetsägaren och även andra, exempelvis kreditinstitut, egentligen aldrig kan utgå ifrån en befintlig byggrätt som ger fastigheten ett värde. Det nuvarande systemet är rättssäkert, då fastighetsägaren och kreditinstitut har att räkna med en orubblig byggrätt under en för detaljplanen given tidpunkt. Skall ändringar ske under denna genomförandetid föreligger ersättningsskyldighet från det allmännas sida. Sker ändringar efter genomförandetidens utgång har myndigheten den rätten utan risk för ersättningsskyldighet. För parterna på fastighetsmarknaden är detta en klar och förstäelig regel.

I stället för att rubba systemet med garanterade byggrätter ser Advokatsamfundet möjligheter till ett system där bygglov för mindre avvikelser från detaljplaner kan ges i något större utsträckning än vad som nu gäller. Detta förutsätter naturligtvis att ett rättssäkert system uppnås, vilket skulle vara för handen med ett brett system för överklagande innefattande även en obligatorisk skyldighet att kungöra och delge beslut om bygglov som innebär mindre avvikelser från gällande plan.

9. Plangenomförande

9:4 Allmänna platser m.m.

I dag kan huvudmannaskapet för allmänna platser vara kommunalt eller enskilt. Enskilt får det vara om det föreligger särskilda skäl.

För allmänna platser föreslås regler om en mellanform innebärande att huvudmannaskapet skall kunna delas så att kommunen ingår i en gemensamhetsanläggning och bidrar till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följer av det ”allmännas behov” av områdena ifråga.

Advokatsamfundet ställer sig kritisk till denna sammanblandning av kommunalt kontra enskilt ansvar. Det föreligger en klar risk att kommunen genom denna lagändring ser en möjlighet till finansiering av allmänna platser genom enskilt ansvar. Därtill kommer att anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter är tillkomna och uppbyggda för utförandet och skötseln av för fastigheter gemensamma och nödvändiga anläggningar. Att införa möjligheten till ett deltagande i en gemensamhetsanläggning, som ej utgår från en deltagande fastighets objektiva intresse vore ett främmande element i en i övrigt väl fungerande samverkansform och utgör en risk för att andra frågor än för deltagande fastigheters gemensamma angelägenheter kommer i förgrunden vid förvaltningen av anläggningen.

9:6 Exploateringsavtal och exploateringsparagraferna

Advokatsamfundet hade gärna sett att frågan om exploateringsavtal och enskildas åtagande för att få till stånd en detaljplan behandlats av kommittén. För många enskilda fastighetsägare upplevs det som ett problem att kommunen ges möjlighet att utnyttja detaljplanemonopolet för att få till stånd exploateringsavtal vari det sker en kostnadsöver-

föring från det allmänna till det enskilda. Eftersträvas bättre förutsättningar för bostäder och samhällsbyggande bör även denna fråga behandlas.

10. Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt

Advokatsamfundet ställer sig positivt till att en sammanhållen bygglovsprocess återinförs för prövning och tillsyn av byggprojekt.

Advokatsamfundet yttrar sig inte om detaljregleringen i den föreslagna bygglovsprocessen. Advokatsamfundet vill dock särskilt framhålla att det är mycket positivt att kravet på att fastighetsägare alltid måste vara underrättade och ges tillfälle att yttra sig innan beslut om bygglov fattas. Likaså är till gagn för såväl det allmänna som det enskilda att införa krav på delgivning av beslut om bygglov, vilket kommer att ändra dagsläget där bygglov i princip inte vinner ”laga kraft”.

Advokatsamfundet är kritiskt till följande delar av förslaget.

10.4.5 Slutbevis

När byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa skall nämnden utfärda ett bevis om detta, s.k. slutbevis. I dagsläget gäller att nämnden vid brister i förutsättningarna för att utfärda slutbevis i beslut skall ta ställning till i vilken omfattning byggnad skall få användas innan bristerna avhjälpes.

Kommitténs förslag innebär en omvänd ordning där det råder användningsförbud till dess att slutbevis utfärdats. Advokatsamfundet anser det inte vara acceptabelt att en så allvarlig inskränkning som användningsförbud generellt skall gälla för det fall slutbevis inte ges. Förslaget strider mot den allmänna principen om proportionalitet mellan överträdelse och påföljd. Den bästa lösningen är att nämnden istället skall bedöma vilken brist som föreligger innan sanktion om användningsförbud ges, dvs. den ordning som gäller i dag. Ett automatiskt användningsförbud med dess stora negativa konsekvenser för en byggherre måste även sättas i relation till att det de facto kan vara andra skäl än de byggherren styr över som gör att nämnden inte hinner med utgivande av slutbevis..

I 8 kap. 2 § ges bestämmelser för bygglov för att uppföra eller väsentligt ändra andra anläggningar. I dagsläget innehåller bestämmelserna en utlämnande redogörelse för vilka anläggningar som är bygglovspliktiga. Kommitténs förslag innebär ändring såtillvida att regeringen istället skall få meddela föreskrifter om vilka anläggningar och fasta anordningar i miljön som kräver bygglov samt om undantag från kravet på bygglov.

Samfundet anser att det vore önskvärt om ett förslag på bygglovspliktiga anläggningar och fasta anordningar bilagts slutbetänkandet.

11. Samordning mellan PBL och annan lagstiftning

Såsom kommittén redovisat är arbetet med att mer långtgående förbättra samordningen mellan PBL och övriga lagar så omfattande att det inte befunnits rymmas inom ramen för PBL-översynen. Följden av detta är att kommittén fått begränsa förslagen på förändringar och förbättringar till att avse handläggningsfrågor och handläggningsrutiner istället för att föreslå förändringar i de båda lagsystemens regler.

Advokatsamfundet tillstyrker det förslag som givits.

Med beaktande av att syftet med utredningen bl.a. varit att ge bättre förutsättningar för byggande av bostäder och samhällsbyggande är begränsningen i samordningsarbetet att beklaga. En så viktig fråga som samordning mellan miljöbalkens bestämmelser om miljö-kvalitetsnormer med plan- och bygglagen föreslås bli oförändrad i avvaktan på en översyn av miljö-kvalitetsnormernas tillämpning ur ett PBL-perspektiv (se specialmotiveringen, sid. 985). Som förhållandena nu är innebär plan- och bygglagens regler en stoppregel enär planläggningen inte får medverka till att en miljö-kvalitetsnorm i enlighet med miljö-balkens 5 kap. överträds. Bestämmelsen som sådan påverkar i allra högsta grad planläggningssituationen i tätbebyggda områden och därmed möjligheten till bebyggelse av fastigheter. Advokatsamfundet ser gärna att dessa samordningsfrågor behandlas bl.a. med beaktande av att kommittén föreslår en instansordning med inrättande av en ny domstol, plan- och miljödomstolen, med en plan- och miljööverdomstol som sista instans.

12. Rätten att komma till tals och omprövningens omfattning

Kommittén har genom sitt förslag försökt hitta en balans mellan intresset av att uppnå en effektiviserad beslutsprocess och samtidigt utveckla medborgarinflytandet. Det förslag till ändringar som kommittén har är bl.a.

- av den direkta lagtexten skall framgå att beslut kan angå den som vill överklaga
- samtliga myndigheter i egenskap av sakägare och kommuner som är berörda skall kunna överklaga beslut
- ideella organisationer som har rätt att överklaga enligt miljöbalken i vissa fall skall ha rätt att överklaga beslut enligt PBL
- kraven på underrättelse inför beslut om bygglov skärps
- kraven på kommun att delge beslut om bygglov skärps
- det kommunala handlingsutrymmet uttrycks tydligare i lagtexten
- proportionalitetsprincipen anges direkt i PBL
- överprövningens omfattning regleras i PBL

Advokatsamfundet ställer sig positivt till kommitténs förslag och tillstyrker dessa.

Advokatsamfundet anser dock, till skillnad mot vad kommittén redovisat, att det föreligger skäl att införa tidsfrister för handläggning av detaljplaneärenden och bygglovsärenden. Därigenom skapas ett tryck på myndigheterna att handlägga ärendena utan onödig tidsutdräkt.

13. Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

I dag upplevs systemet när det gäller PBL som splittrat genom att regeringen överprövar vissa ärenden och allmänna förvaltningsdomstolar andra.

Kommitténs förslag innebär att länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse skall kunna överklagas till domstol. På så sätt skall man garantera en rätt till domstolsprövning inom ramen för den ordinarie prövningsordningen, och inte som i dag genom det särskilda institutet rättsprövning. Ändringen innebär också att en plan- och miljödomstol blir den domstol som skall överpröva ärenden enligt PBL som första domstolsinstans, med en plan- och miljööverdomstol som sista instans.

Advokatsamfundet ställer sig positivt till en instansordning med domstolsprövning. Advokatsamfundet ställer sig även positiv till inrättande av den nya plan- och miljödomstolen respektive den nya plan- och miljööverdomstolen.

Advokatsamfundet utgår naturligtvis ifrån att den nya domstolen erhåller tillräckliga resurser och kompetens för övertagande av dessa frågor.

Kommittén har vid framförande av förslag för den framtida instansordningen beaktat direktiven, innebärande att ordningen bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktning att skapa en både effektiv och rättssäker sammanhållen organisation. Advokatsamfundet anser dock att effektiviteten skulle främjas ytterligare genom att slopa länsstyrelsen som första instans för prövning av överklaganden. Det torde vara tillräckligt för en allsidig prövning att nöja sig ned den roll som länsstyrelsen i övrigt skall ha i det nya systemet. Länsstyrelsen är och kommer att vara en samrådspart med kommunen vid antagande av detaljplan, och länsstyrelsen utöver den statliga kontrollen beträffande områden av riksintressen enligt nuvarande 12 kap. Denna statliga kontroll föreslås i huvudsak bibehållen även i kommitténs förslag till 12 kap. Ett borttagande av länsstyrelsen ur instansordningen skulle då innebära en betydande tidsvinst utan att kvaliteten i prövningsförfarandet skulle minska. Ett sådant borttagande skulle även ligga i linje med den renodling av å ena sidan förvaltningsrollen och å andra sidan domstolsrollen som skett på ett antal rättsområden under senare år.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg