

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-26

**Närvarande:** F.d. justitieråden Karin Almgren och  
Christer Silfverberg samt justitierådet Dag Mattsson

### **Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov**

Enligt en lagrådsremiss den 15 mars 2018 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Charlotte Jansson och Elin Samuelsson, biträdda av departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att byggnadsnämndens beslut om bygglov, rivningslov och marklov ska få verkställas innan beslutet har vunnit laga kraft. Beslutet ska få verkställas fyra veckor efter kungörandet, även om det har överklagats. Byggnadsnämnden ska kunna bestämma att lovbeslutet får verkställas tidigare om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Ett överklagande prövas av länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen och i vissa fall av Högsta domstolen.

Den allmänna principen är att ett beslut inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft; den enskilde bör inte riskera att verkställighet sker medan en överprövning pågår. Undantag brukar bara göras för beslut som ska skydda viktiga samhällsintressen. Denna princip ligger också till grund för beslut enligt plan- och bygglagen.

Enligt remissen har det i den praktiska handläggningen sedan lång tid tillbaka utvecklats en praxis som innebär att ett lovbeslut av det aktuella slaget är verkställbart även om det inte har vunnit laga kraft. Många projekt inleds alltså trots att de erforderliga loven inte är slutligt avgjorda. Det gäller särskilt vid byggande av bostäder inom planlagda områden.

Rättsläget kommer att ändras till följd av den nya förvaltningslagen. I den lagen ska den allmänna principen om besluts verkställbarhet komma till direkt uttryck. Enligt huvudregeln i 35 § ska ett överklagbart beslut få verkställas först när överklagandetiden har gått ut och beslutet inte har överklagats. Undantag med rätt till omedelbar verkställighet gäller, såvitt nu är aktuellt, bara om ett väsentligt enskilt eller allmänt intresse kräver det, varvid det ska beaktas hur ingripande beslutet är och vilka förutsättningarna är för återgång av verkställigheten om ett överklagande leder till att beslutet upphävs.

Detta ska i princip gälla allmänt inom förvaltningen, såvida inte något annat särskilt föreskrivs.

Förvaltningslagens regler om verkställbarheten av beslut är motiverade av rättssäkerhetsskäl. Utgångspunkten för de nya kraven är att rätten att överklaga ett beslut inte ska få göras meningslös genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs redan innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans (prop. 2016/17:180 s. 211). Det övergripande syftet är att bättre än tidigare garantera den enskildes rättssäkerhet i förvaltningen.

Även om särregleringar behövs på olika områden, bör de överväganden som därvid aktualiseras göras mot bakgrund av förvaltningslagens utgångspunkt. Det allmännas intresse av effektivitet i förvaltningen ska ställas mot den enskildes intresse av rättssäkerhet i förfarandet så att möjligheten att överklaga ett beslut inte blir illusorisk.

Som flera remissinstanser – bl.a. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Statens fastighetsverk – har påtalat kan ett genomförande av rivnings- och markåtgärder riskera oåterkalleliga skador på natur- och kulturvärden liksom på stadsmiljön. Verkställande av sådana åtgärder innan beslutet har vunnit laga kraft kan medföra att en överklagandeprocess blir i stort sett meningslös.

Det är visserligen riktigt att byggherren står risken för att de åtgärder som vidtas har stöd i lagen och att han kan åläggas att göra rättelse om byggnadsnämndens beslut skulle ändras av högre instans. Men skyldigheten att återställa det skadade kan många gånger vara ganska tunn. När en nybyggnad väl står på plats, finns det naturligtvis ett starkt motstånd mot den kapitalförstöring det skulle innebära

om den revs. Det ligger i sakens natur att en kulturhistoriskt värdefull byggnad sällan kan återställas fullt ut. Åtgärder som fällning av äldre träd och sprängning av klippställningar kan aldrig rättas till. Verkställigheten kan i vissa situationer gå ut över skyddsvärda riksintressen.

Enligt den bedömning som görs i lagrådsremissen bör allmänna intressen av detta slag inte hindra att samtliga lovbeslut får verkställas innan de har vunnit laga kraft; intresset att skydda natur- och kulturvärden får vägas mot det allmänna intresset av fler bostäder och en snabb byggprocess och byggherrens enskilda intresse att kunna utföra åtgärden så snart som möjligt. För att tillmötesgå remisskritiken föreslås att ett lovbeslut ska få verkställas först efter fyra veckor. Tanken är att en sakägare under den tiden ska kunna få en inhibitionsbegäran prövad.

I praktiken är dock den enskildes förutsättningar att få inhibition begränsade. Avgörande för bedömningen är i princip vilken slutlig utgång i huvudsaken som anses mest sannolik. Normalt krävs det en hög grad av sannolikhet och att saken är av stor betydelse. Som princip har den som begär inhibition bevisbördan för att det föreligger förutsättningar för detta. Handläggningen skiljer sig också från prövningen av sakfrågan. Det är inte fråga om någon reell saklig överprövning av beslutet. Prövningen är provisorisk till sin karaktär och måste ofta göras utan fullständigt underlag.

Det finns skäl för det i remissen förordade förslaget. En ansökan om bygglov är inte första steget i en tillståndsprocess. Historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas vid planläggningen och vid prövningen av ansökningen om bygglov. Avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen sker på olika sätt under processen. Sökanden har naturligtvis ett skyddsvärt

intresse att så snart som möjligt kunna utnyttja byggnadsnämndens tillstånd efter vad som kan ha varit en lång process.

Samtidigt kan konstateras att de aktuella lovbesluten är av väsentligt olika slag, beroende på vad de närmare gäller. Vissa lovbeslut rör många olika intressen och är av ingripande art. I remissen föreslås en rätt till omedelbar verkställighet som ska gälla generellt för samtliga lovbeslut, oavsett de närmare förhållandena. Som har framhållits kan en sådan ordning i vissa situationer leda till skador som är mer eller mindre irreparabla. En möjlighet till inhibition är i praktiken inte alltid ett tillräckligt sätt för den enskilde att bevaka sådana intressen.

Hänsynen till det allmänna intresset av en snabb byggprocess skulle i stället kunna tillgodoses genom att byggnadsnämnden ges möjlighet att – under föreskrivna förutsättningar – i det enskilda fallet besluta om rätt till omedelbar verkställighet när detta bedöms motiverat. Sökanden kan då visa vilka konkreta skäl som talar för ett omedelbart verkställande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som skulle uppkomma om lovet inte fick tas i anspråk på en gång. Vid den bedömningen kan byggnadsnämnden ta hänsyn till om det finns värden som riskerar att skadas permanent.

Allmänt sett kan det också framstå som mera ändamålsenligt att överväganden av detta slag görs av byggnadsnämnden tillsammans med lovprövningen och inte kommer in först som omständigheter som ska beaktas vid en begäran om inhibition i en överinstans. Det förhållandet att kommunala handläggare belastas med ytterligare uppgifter kan inte gärna få vara avgörande; omständigheterna ska ju dessutom normalt ändå beaktas vid prövningen av frågan om lov ska ges.

Det kan tilläggas att även om lovprocessen kan ta lång tid, så överklagas bara några procent av alla meddelade beslut. Det kan antas att en hel del av dem rör just fall där hänsynen till miljö- och kulturvärden aktualiseras.

Lagrådet kan i och för sig ha förståelse för att den i remissen föreslagna ordningen nu väljs. Praxis med en rätt till omedelbar verkställighet synes som sagt ha gällt under lång tid. Det måste givetvis övervägas noga att ändra en tillämpning som verkar vara vedertagen, och det kan tala för att nu bara göra den begränsade ändring som fyraveckorsregeln innebär. Och inom ramen för lagstiftningsärendets beredning synes det inte ha funnits förutsättningar för några mera fördjupade överväganden. Förslaget skulle också i någon mån medföra en förstärkning av den enskildes rättssäkerhet, i varje fall om inte alltför mycket krävs för bifall till en begäran om inhibition och det då särskilt beaktas om det kan finnas någon risk för irreparabla skador på miljön och kulturvärden (se t.ex. RÅ 1990 ref. 82).

Enligt Lagrådets mening är det emellertid tveksamt om det är förenligt med de rättssäkerhetskrav som bär upp den nya förvaltningslagen att lovbeslut generellt ska kunna verkställas omedelbart. Det gäller även med beaktande av möjligheten till inhibition.

Frågan om en lämplig avvägning mellan det allmännas intresse av effektivitet och den enskildes intresse av rättssäkerhet bör övervägas ytterligare.