

YTTRANDE

2019-04-11 Ärendenr:  
NV-00354-19

Näringsdepartementet  
Ludvig Lundgren  
103 33 Stockholm

[n.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:n.remissvar@regeringskansliet.se)

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

**N2018/05882/SPN**

### Sammanfattning

Naturvårdsverket lämnar följande yttrande över betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86):

- Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag att införa en generell bestämmelse i plan- och bygglagen (plan- och bygglag 2010:900), som innebär att beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas omedelbart även om beslutet inte vunnit laga kraft.
- Naturvårdsverket bedömer dock att omedelbar verkställbarhet kan tillstyrkas som huvudregel inom områden som omfattas av detaljplaner framtagna efter 1 juli 2001, om det ges möjlighet att först beakta inte redan tillgodosedda allmänna intressen (liknande utredda alternativ i kap. 6.7 och 6.8). Detta skulle innebära omedelbar verkställbarhet endast då

detta är lämpligt utifrån skyddet för natur- och kulturvärden, samt rättssäkerheten.

- Naturvårdsverkets bedömning är vidare att förslaget om omedelbar verkställbarhet riskerar att urholka Århuskonventionens syfte genom att en miljöorganisations överklagan kan bli onyttig vilket inte är förenligt med EU-rätten.

### **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag att införa en generell bestämmelse i plan- och bygglagen (plan- och bygglag 2010:900), som innebär att beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas omedelbart även om beslutet inte vunnit laga kraft. Däremot bedömer vi att omedelbar verkställbarhet kan tillstyrkas som huvudregel inom områden som omfattas av detaljplaner framtagna efter 1 juli 2001, om det ges möjlighet att först beakta inte redan tillgodosedda allmänna intressen (liknande utredda alternativ i kap. 6.7 och 6.8). Detta skulle innebära omedelbar verkställbarhet endast då detta är lämpligt utifrån skyddet för natur- och kulturvärden, samt rättssäkerheten.

Naturvårdsverkets bedömning är vidare att förslaget om omedelbar verkställbarhet riskerar att urholka Århuskonventionens syfte genom att en miljöorganisations överklagan kan bli onyttig vilket inte är förenligt med EU-rätten.

#### *Naturvårdsverkets tidigare ställningstagande*

Naturvårdsverket yttrade sig 2018-02-02 över regeringens promemoria Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov. I yttrandet avstyrkte vi det praxisenliga förslaget om att införa en generell bestämmelse i plan- och bygglagen (2010:900) som skulle innebära att beslut om bygglov, rivningslov och marklov fick verkställas omedelbart, även om beslutet inte fått laga kraft. Detta ställningstagande grundades främst på den överhängande risken för att natur- och kulturvärden oåterkalleligen skulle kunna gå förlorade och att den risken dessutom befaras öka genom det signalvärde det får att i lag befästa praxis. Eftersom promemorian innehöll ett flertal skisserade alternativa lösningar som enligt vår bedömning innebar en viss grad av förbättring avseende påverkan på natur- och kulturvärden jämfört med gällande praxis ansåg vi att det var ett bra tillfälle att överväga en annan utformning av bestämmelsen.

Dessa utgångspunkter utgör även grund för vårt ställningstagande till det nu remitterade förslaget. Att konsekvenser av förslag och alternativen nu är utförligare utredda och beskrivna gör att vi förordar en något annan utformning än i tidigare yttrande.

#### *Naturvårdsverkets syn på vad som utgör en effektiv byggprocess*

Naturvårdsverket ifrågasätter inte utredningens utgångspunkt att effektivitet i byggprocessen är ett betydande allmänt intresse. Däremot anser vi att utredningens definition av vad som utgör en effektiv byggprocess i alltför hög grad likställer *effektiv* med *snabb*. Naturvårdsverket anser att en effektiv

byggprocess självklart ska vara så snabb som möjligt, men vill samtidigt lyfta in att effektiv bör inbegripa en tydlig och rättssäker process för samtliga berörda parter och intressen. Med effektiv byggprocess menar vi en process som löper så snabbt som möjligt, utan att på ett otillåtet sätt skada andra enskilda eller allmänna intressen. Vi anser att en byggprocess som inte hindrar att oavsiktliga och oåterkalleliga skador inträffar på natur- och kulturvärden av allmänt intresse inte är att betrakta som effektiv. Det är inte heller effektivt med byggnationer och andra åtgärder som påbörjas innan det är klarlagt hur eventuella överklaganden ser ut eftersom de riskerar att stoppas eller ändras i ett senare skede.

#### *Konsekvenser av att införa en reglering*

Enligt utredningens analys avseende förslaget miljökonsekvenser kan det inte uteslutas att en följd av att införa en uttrycklig bestämmelse om att beslut om lov gäller omedelbart kan bli att fler byggherrar omedelbart påbörjar en åtgärd innan lovbeslutet fått laga kraft. Vilket i sin tur kan medföra att oåterkalleliga värden oavsiktligt går förlorade. Vi bedömer att sannolikheten för att genomförandet av förslaget om omedelbar verkställbarhet kan bidra till en utveckling i den riktningen är stor då lag, på ett annat sätt än praxis, uppmanar till ett visst beteende. Naturvårdsverket vill framhålla att det är svårt att i detta avseende överblicka vad konsekvenserna blir av att i lag befästa en ordning som tidigare (före senaste lagändringen) vilat på praxis. Enligt vår bedömning innebär utredningens förslag stora risker för påverkan på natur- och kulturvärden och gör att det finns en risk för att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden.

#### *Förslagets förenlighet med internationella konventioner och EU-direktiv*

EU är part till Århuskonventionen och konventionen är en del av unionens rättsordning. I konventionen finns bl.a. bestämmelser om tillgång till rättslig prövning i miljöprocesser. Av artikel 9.3 följer att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Med allmänheten avses såväl fysiska och juridiska personer som föreningar, organisationer och grupper (artikel 2.4). Artikel 9.3 syftar till att säkerställa ett effektivt miljöskydd och har ett brett tillämpningsområde. (MÖD:s beslut den 2 april 2019 i mål 968-19).

I delbetänkandet bedöms att förslaget inte får några negativa konsekvenser på Sveriges åtaganden som följer av bland annat den så kallade Århuskonventionen eftersom det inte innebär någon ändring av rätten att överklaga beslut om bygglov, rivningslov och marklov. Som det också har beskrivits i delbetänkandet infördes det ändringar i PBL för att leva upp till kraven i konventionen. I MÖD:s beslut den 22 november 2018 i mål nr P 2921-18 slogs fast att bygglov är ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen och att rätten att klaga på sådana beslut tillerkändes ideella organisationer. Dessa organisationer har värdefulla sakkunskaper och engagemang, vilket till exempel kan bidra till att skyddet för natur- och kulturvärden utanför ett detaljplanelagt område, där dessa oftast inte lika väl utredda som inom ett område med detaljplan, höjs.

Naturvårdsverket anser att förslaget kan urholka Århuskonventionens syfte då det kan innebära att en miljöorganisations överklagande blir onyttigt (begreppet

definieras i utredningen kap 6.1.2), vilket därmed kan leda till en ineffektiv rättprocess som inte förhindrar verkställandet av en åtgärd som är oförenlig med EU-rätten eller andra internationella åtaganden.

*Skyddet för naturmiljön inom, respektive utanför, detaljplanerat område*

Det är särskilt i samband med lovärenden utanför ett detaljplanelagt område som vikten av vilken reglering som väljs blir tydlig. I områden utanför detaljplan är skyddet för natur- och kulturvärden svagare än inom detaljplan eftersom det är en mindre omfattande process, där de allmänna intressena prövas mindre ingående och utan länsstyrelsens tillsyn. Särskilt i fråga om internationella åtaganden där praxis blivit tydlig först på senare år finns en större risk. Det som ger skyddet en viss förstärkning är om lovärendet överklagas med följd att överinstansen har större möjlighet att göra en självständig bedömning av hur natur- och kulturvärden ska vägas mot exploateringsintresset. Detta förutsatt att lovärendet överklagas av klagoberättigade.

Det samma kan sägas gälla inom områden som omfattas av äldre detaljplaner (antagna före 1 juli 2001). Där har dessa avvägningar sällan gjorts och antagandeprocessen har inte genomsträvt av dagens synsätt på skyddet av natur- och kulturvärden. I äldre detaljplaner kan internationella åtaganden som Natura 2000 och skydd av arter inte ha beaktats. Den 1 juli 2001 genomförde nämligen Sverige EU:s naturvårdsdirektiv i mer detalj (prop. 2000/01: 111). Före det datumet är det större risk att kommunerna och länsstyrelserna har saknat kunskap om de krav som finns på provningar och skyddsåtgärder för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden i samband med detaljplanering. Dessa planer blir inte obsoleta (se MÖD:s avgörande den 23 maj 2013 i mål nr P 9167-12) och de enskildas rätt att överklaga ett beslut om lov fattat mot bakgrund av en sådan äldre plan utgör också ett begränsat skydd för allmänna intressen. Situationen utifrån ett skyddsperspektiv liknar den vid lovbeslut givet utanför ett detaljplanelagt område. En lämplig tidsgräns för vad som bör anses vara äldre planer bör vara 1 juli 2001.

Mot bakgrund av detta framstår det som att det endast är inom områden med nyare detaljplaner (efter 1 juli 2001) som skyddet för natur- och kulturvärden kan anses vara tillräckligt utrett innan kommunen gör sin avvägning mot andra allmänna och enskilda intressen. Eftersom detaljplanen sedan sätter ramarna för efterföljande lovprövning bör det, enligt Naturvårdsverkets bedömning, vara möjligt med en reglering där huvudregeln är omedelbar verkställighet av lov, inom områden med nyare detaljplaner. Naturen är dock inte statisk vilket innebär att värden kan tillkomma eller upptäckas efter genomgången detaljplaneprocess. Mot den bakgrunden behöver en reglering som möjliggör omedelbar verkställbarhet inom detaljplan innehålla en ventil som möjliggör för byggnadsnämnden att ta hänsyn till eventuella allmänna intressen som kan ha upptäckts efter detaljplanens antagande.

I samband med beslut om lov kan det, trots en genomförd detaljplaneprocess och en antagen detaljplan uppkomma konflikter med allmänna intressen som inte tagits upp eller beaktats i tillräcklig grad. I detaljplaneskedet är också ofta projektets genomförande ännu inte klargjort och naturvärden kan ha tillkommit. Oavsett om det finns en detaljplan får det som ryms inom planen inte

genomföras om det strider mot annan lagstiftning, till exempel Artskyddsförordningen (2007:845). Det krävs dispens för åtgärder inom planen som inte är förenlig med dessa bestämmelser. I praxis har det klarlagts att artskyddsfrågan behöver komma in tidigt i processen samt att en utförlig miljökonsekvensbeskrivning behövs där det finns skyddade arter inom en detaljplan (se RÅ 2005 ref. 44). Ett lov får inte verkställas i strid med dessa bestämmelser. Av den anledningen är det av vikt att byggnadsnämnden genom en ventil ges möjlighet att det enskilda fallet, bestämma att åtgärden inte får påbörjas förrän beslutet om lov fått laga kraft (enligt utrett alternativ i kap. 6.8). Det kan gälla fall som till exempel rör skyddade arter, eller om lovet kan påverka ett särskilt skyddat område enligt Miljöbalken 7 kap. 27§ punkten 3, t.ex. Ramsarområden och Världsarvsområden.

Observera att även i samband med ett rivningslov behöver frågan om skyddade arter uppmärksammas. Ett sådant lov kan inte heller verkställas om åtgärden riskerar att bryta mot en artskyddsbestämmelse. Alla svenska fladdermusarter är skyddade och flera arter förekommer i äldre byggnader. Miljöbalken gäller parallellt även här.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Lena Odeberg, Helene Lindahl samt Jenny Oltner.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till: Miljödepartementet