

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Ert diarienum: Fi2019/02681/BB

Promemorian Förslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

Förvaltningsrätten i Stockholm har med utgångspunkt i de intressen som domstolen har att bevaka granskat den remitterade promemorian och vill med anledning av detta framföra följande påpekanden och synpunkter.

Behörig domstol vid överklagande av Boverkets beslut

Förvaltningsrätten har inget att invända mot den föreslagna beslutordningen i sig, med länsstyrelsen som beredande myndighet och Boverket som beslutsmyndighet i ärenden om såväl preliminärt som slutligt investeringsstöd till Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionen, men noterar att det kan uppstå tillämpningssvårigheter i fråga om behörig förvaltningsdomstol vid överklagande av Boverkets beslut.

Huvudregeln vid överklaganden till allmän förvaltningsdomstol är att beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats (se 14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

Förslaget innebär att en ansökan om preliminärt investeringsstöd i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionen ska lämnas in till relevant länsstyrelse, men prövas av Boverket. Av den föreslagna lydelsen till 15 § andra stycket framgår dock att länsstyrelsen endast ska överlämna ansökan till Boverket om de grundläggande förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Länsstyrelsen kommer alltså i detta steg att göra en självständig prövning av möjligheten att medge stöd.

Huruvida en sådan prövning som länsstyrelsen ska göra enligt förordningen kan betraktas som en sådan ”första prövning” av ett senare överklagat ärende som avses i 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar finner inget självklart svar i praxis.

Den föreslagna beslutordningen leder således till oklarheter i fråga om rätt forum för överprövning, och risken finns att olika förvaltningsdomstolar kan komma att göra olika tolkningar beträffande sin egen behörighet.

I fråga om ansökningar om slutligt stöd är den prövning som länsstyrelsen enligt förslaget ska göra inför överlämnande till Boverket inte lika långtgående som beträffande preliminärt stöd. Beroende på hur rättstillämpningen väljer att tolka de föreslagna bestämmelserna kan resultatet således bli att en ansökan om preliminärt stöd överklagas till en annan domstol än en senare ansökan om utbetalning av slutligt stöd.

Rätten till domstolsprövning

Förslaget innebär – i likhet med vad som tidigare varit fallet – att endast vissa av Boverkets beslut enligt förordningen kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Boverkets beslut om preliminärt stöd till Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionen är ett av de beslut som kommer kunna överklagas. Länsstyrelsens beslut om att inte överlämna ett ärende till Boverket enligt 15 § andra stycket kommer däremot endast kunna överklagas till Boverket, men inte vidare därifrån.

Det kan konstateras att det enligt förordningens nuvarande lydelse helt saknas möjlighet att överklaga beslut om preliminärt investeringsstöd till allmän förvaltningsdomstol, och att förbudet mot överklagande av länsstyrelsens avslagsbeslut således inte innebär någon förändring jämfört med den tidigare ordningen. Förvaltningsrätten noterar samtidigt att myndigheternas diskretion i fråga om huruvida och till vilket belopp stöd ska beviljas med anledning av en ansökan inom Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionen kommer att minska i och med den föreslagna prioriteringsgrunden i 8 a §. Det finns enligt förvaltningsrättens mening skäl att överväga om möjligheten att få sin ansökan överlämnad till Boverket för prövning av stöd utgör en sådan civil rättighet som kan berättiga till domstolsprövning enligt 6.1 i Europakonventionen, och om den föreslagna begränsningen är förenlig med denna grundläggande rättighet.

Länsstyrelsens prövning

Länsstyrelsen ska enligt 15 § andra stycket endast överlämna ett ärende till Boverket om ansökan uppfyller bl.a. kraven i 1–4 och 8–10 §§. Eftersom 8 b § inte innehåller några krav, utan enbart föreskriver i vilken prioritetsordning som olika ansökningar inom samma storstadsregion som i och för sig uppfyller kraven ska beviljas, finns det enligt förvaltningsrättens mening skäl att antingen flytta bestämmelsen utanför det intervall som hänvisas till i 15 § andra stycket eller ändra det angivna intervallet till ”1–4, 8 – 8 a och 9–10 §§”.

Boverkets prövning

I 16 § första stycket anges att Boverket prövar andra frågor om stöd avseende Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionen än de som avses i 15 § första stycket. I 15 § första stycket anges emellertid endast att ansökan ska vara skriftlig och ges in till länsstyrelsen i det län där fastigheten ligger.

De krav som anges i 15 § första stycket är av formell karaktär, och att det är tveksamt om de överhuvudtaget kan betraktas som ”frågor om stöd”. Formuleringen framstår därmed som felaktig och bör ses över.

Sett till det uttalade syftet med att förlägga beslutsrätten i de aktuella stödärendena hos Boverket, dvs. att möjliggöra en gemensam rangordning för regionerna, och då det inte angivits något skäl till att låta den grundläggande kravuppfyllnaden (1–4 och 8–10 §§ samt Boverkets föreskrifter) prövas både hos länsstyrelsen och verket synes avsikten i själva verket ha varit att 16 § första stycket skulle hänvisa till 15 § andra stycket.

Den som inte beviljas stöd

I avsnitt 3.4 i promemorian anges att ansökningar som uppfyller alla grundkrav, men som inte beviljats stöd, inte bör avslås utan kvarstå till nästa beslutsomgång om inte den sökande drar tillbaka sin ansökan.

En ordning där en ansökan inte avslås i samband med att andra beviljas stöd kan ge upphov till oklarheter om den som inte nekats stöd vill överklaga Boverkets beslut att bevilja stöd enligt 16 §. Det är tydligt att avsikten varit att överklagande ska vara möjligt i ett sådant fall, eftersom Boverkets beslut enligt 16 § uttryckligen anges vara överklagbart i 27 §, och den som beviljats stöd förmodligen inte har något intresse av detta. Ett förvaltningsbeslut kan dock endast överklagas av den det ”angår” (jfr 42 § förvaltningslagen [2017:900]). Rätten att överklaga överlämnas därmed till rättstillämpningen.

Det vore enligt förvaltningsrättens mening önskvärt att överklaganderätten i en sådan situation tydliggjordes, förslagsvis genom föreskrift om att samtliga sökande ska underrättas om beslutet om att inte meddela stöd vid ett specifikt tillfälle tillsammans med information om rätten att överklaga. Detta bör inte hindra att ansökan kvarstår till nästa beslutsomgång.

Särskilda skäl till undantag

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen i ett enskilt fall besluta om undantag från vissa av kraven för medgivande av stöd, se 8 § tredje stycket.

Om prövningen av den grundläggande kravuppfyllnaden i ärenden om stöd till Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionen endast ankommer på länsstyrelsen (se föregående avsnitt) är detta oproblematiskt.

I det fall prövningen av de grundläggande kraven också avses ankomma på Boverket efter överlämnande bör det klargöras hur rätten att göra avsteg från dessa ska förläggas. Skulle tanken vara att länsstyrelsen har att besluta om undantag i samband med sitt överlämnande till Boverket bör detta förtydligas.

Är avsikten istället är att Boverket ska besluta om undantag inom ramen för sin prövning enligt 16 § första stycket, föreslås att 8 § tredje stycket ändras till ”Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen eller, om ansökan avser projekt i Stockholms-, Göteborgs- eller Stockholmsregionen och har överlämnats av länsstyrelsen enligt 15 § andra stycket, Boverket i ett enskilt fall besluta om undantag [...]”.

Val av länsstyrelse i frågor om slutligt stöd

En ansökan om utbetalning ska enligt 17 § första stycket lämnas in till länsstyrelsen. Det framgår inte vilken länsstyrelse. Utifrån den föreslagna lydelsen kan en ansökan som ges in till en annan länsstyrelse än den i det län där fastigheten ligger och som har berett ärendet om preliminärt stöd likväl medföra en skyldighet för den mottagande länsstyrelsen att överlämna ansökan till Boverket tillsammans med ett förslag till beslut. Detta kan knappast vara avsikten. Förvaltningsrätten föreslår att bestämmelsens första mening ändras till ”När ett byggnadsprojekt är färdigställt får stöd utbetalas om en särskild ansökan om utbetalning lämnas in till länsstyrelsen i det län fastigheten ligger.”

Beräkning av slutligt stöd

I avsnitt 3.6 av promemorian anges bl.a. att det vid beräkningen av det slutliga stödet enligt förordningen kan vara motiverat att frångå det preliminärt beslutade stödbeloppet om projektet förändrats på något sätt i fråga om omfattningen och fördelningen av de stödberättigade ytorna. Det bör enligt förvaltningsrättens mening övervägas om detta inte borde uttryckas i själva författningstexten.

Övrigt

Prövningar om slutligt stöd kommer i samtliga fall äga rum efter att det aktuella projektet färdigställts. Förvaltningsrätten föreslår därför att 17 § femte stycket för tydlighetens skull ska ändras på följande sätt ”Om det finns särskilda skäl för undantag från kravet [...] på att projektet ska *ha påbörjats* inom ett år [...]”

Beträffande 17 a § ser förvaltningsrätten ingen direkt kontextuell koppling mellan bestämmelsens tre inledande stycken respektive dess fjärde. Det förslås därför att bestämmelsen delas upp i två paragrafer.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Peter Lif. Föredragande har varit specialistföredraganden Veronica Montell.

Peter Lif

Veronica Montell