

Ingrid Sundin

Från: Marija Grekovska <marija.grekovska@regeringskansliet.se> för FI SBA SPN <fi.sba.spn@regeringskansliet.se>

Skickat: den 21 juni 2021 09:56

Till: remisser@naturskyddsforeningen.se; info@naturturismforetagen.se; registrator@naturvardsverket.se; info@ncc.se; info@nordiskainglasningar.se; kundcenter@nordr.se; kundcenter@nykvarn.se; info@nnr.se; kommunstyrelsen@nassjo.se; natverket@nuft.nu; kommun@orust.se; info@peab.se; pts@pts.se; infosverige@ramboll.se; Regelrådet; region@regionjh.se; regionnorrbottnen@norrbottnen.se; region@skane.se; registrator.rlk@sll.se; registrator@raa.se; info@riksbyggen.se; kansliet@revriks.se; info; riksidrottsforbundet@rfsisu.se; kansli@sametinget.se; kansli@samfundetsterik.se; info@samhallsbyggarna.org; simrishamns.kommun@simrishamn.se; sjofartsverket@sjofartsverket.se; remiss@skanska.se; Registrator Skogsstyrelsen; kontakt@skanskabyggvaror.se; registrator@smhi.se; charlotta@smakom.se; info@arkdes.se; registrator@energimyndigheten.se; sfv@sfv.se; sgi@sgi.se; jordbruksverket@jordbruksverket.se; registrator@statenskonstrad.se; registrator@statskontoret.se; stadsmuseet@stockholm.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; registrator@ssm.se; registrator@swedac.se; kommunstyrelsen@sundbyberg.se; svea.avd6@dom.se; info@svensksolenergi.se; christina.brandin.englund@svensktra.se; daniel.badman@svenskvindenergi.org; info@belsyningsbranschen.se; johan.lindholm@byggnads.se; kansli@byggnadsvard.se; ake.granstrom@jagareforbundet.se; kansliet@ridsport.se; info@sapmi.se; maria.ros.hjelm@stfturist.se; info@svensktfriluftsliv.se; info@advokatsamfundet.se; info@sverigesallmannnytta.se; kansli@arkitekt.se; sgu@sgu.se; info@hembygdsforbundet.se; registrator@skr.se; kansli@arkitekt.se; info@sweco.se; info@srf.nu; kommun@sater.se; tillvaxtverket; registrator@foi.se; trafikverket@trafikverket.se; kontakt@transportstyrelsen.se; info@tmf.se; info@tyrens.se; umea.kommun@umea.se; mmd.umea@dom.se; jurfak@jur.uu.se; vadstena.kommun@vadstena.se; kundservice@vasakronan.se; vellinge.kommun@vellinge.se; info@villaagarna.se; mmd.vanersborg@dom.se; vasterviks.kommun@vastervik.se; post@vgregion.se; mmd.vaxjo@dom.se; alexandra.hagen@white.se; uterum@willabgarden.se; info-se@wsp.com; info@wwf.se; kundtjanst@are.se; kommun@orebro.se; mmd.ostersund@dom.se betankande@elanders.com; Linn Gloppestad; Lina Martinson; FI Registrator; Katarina Welin

Kopia:

Ämne: Remiss Fi2021/02366 Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Bifogade filer: Remissmissiv .pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp

Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Blå kategori

Länk: [Remiss av SOU 2021:47 Ett nytt regelverk för bygglov - Regeringen.se](#)

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 21 oktober 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till linn.gloppestad@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/02366 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Katarina Welin
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



Finansdepartementet

Betänkandet Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)

Remissinstanser

A-hus
Akademiska hus AB
Ale kommun
Bengt Dahlgren AB
Besqab
Bird Life
Boden kommun
Bolagsverket
Borgholms kommun
Bostadsrätterna
Boverket
Byggföretagen
Byggherrarna Sverige AB
Båstads kommun
COWI AB
Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR)
Domstolsverket
Einar Mattsson Byggnads AB
Ekologiska lantbrukarna
Elsäkerhetsverket
Energiföretagen Sverige
Extrahuset Sweden AB
Falun kommun
Familjebostäder
Fastighetsägarna Sverige
Folkhälsomyndigheten

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
Fortifikationsverket
Funktionsrätt Sverige
Fältbiologerna
Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare (FSBS)
Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
Föreningen Sveriges Stadsbyggare
Försvarets materielverk (FMV)
Försvarets radioanstalt (FRA)
Försvarsmakten
Gislaveds kommun
Gotlands kommun
Göteborgs kommun
Göteborgs stadsmuseum
Halmstads kommun
Haninge kommun
Havs- och vattenmyndigheten (HAV)
HSB Riksförbund
Husverket AB
Hyresgästföreningen – Riksförbundet
Hästnäringens Nationella Stiftelse (HNS)
Höör kommun
ICOMOS Sweden
Ikano bostad
Innovationsföretagen
Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)
IQ Samhällsbyggnad
JM AB
Justitieombudsmannen (JO)
Jägarnas riksförbund
Järfälla kommun
Järntorget AB
Katrineholms kommun
Konkurrensverket
Kramfors kommun
Kulturmiljöfrämjandet
Kungliga Tekniska högskolan (KTH)
Landsorganisationen i Sverige (LO)

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)
Lantmäteriet
Lidingö kommun
Lindbäcks Bygg AB
Luleå tekniska universitet (LTU)
Lunds universitet
Lysekils kommun
Länsmuseet i Dalarna
Länsmuseet i Örebro län
Länsstyrelsen i Blekinge
Länsstyrelsen i Jönköping
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Malmö kommun
Mora kommun
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för digital förvaltning (Digg)
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
Myresjöhus
Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
Naturskyddsföreningen
Naturturismföretagen
Naturvårdsverket
NCC
Nordiska inglasningar
Nordr Sverige AB
Nykvarns kommun
Näringslivets regelnämnd
Nässjö kommun
Nätverket Unga För Tillgänglighet (NUFT)
Orust kommun
Peab Sverige AB
Post- och telestyrelsen (PTS)
Ramböll Sverige AB
Regelrådet
Region Jämtland Härjedalen
Region Norrbotten

Region Skåne
Region Stockholm
Riksantikvarieämbetet
Riksbyggen
Riksförbundet Enskilda Vägar
Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU)
Riksidrottsförbundet/Idrottsrörelsens studieförbund (SISU)
Sametinget
Samfundet S:t Erik
Samhällsbyggarna
Simrishamns kommun
Sjöfartsverket
Skanska
Skogsstyrelsen
Skånska byggvaror
SMHI
SmåKom
Statens centrum för arkitektur och design (ARKDES)
Statens energimyndighet
Statens fastighetsverk
Statens geotekniska institut
Statens jordbruksverk
Statens konstråd
Statskontoret
Stockholm kommun
Stockholms stadsmuseum
Strålsäkerhetsmyndigheten
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)
Sundbybergs kommun
Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
Svensk solenergi
Svensk trä
Svensk vindenergi
Svenska Belysningsällskapet
Svenska byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
Svenska byggnadsvårdsföreningen
Svenska Jägareförbundet
Svenska Ridsportförbundet (SvRF)
Svenska Samernas Riksförbund

Svenska Turistföreningen
Svenskt friluftsliv
Sveriges advokatsamfund
Sveriges Allmännytt
Sveriges Arkitekter
Sveriges geologiska undersökning (SGU)
Sveriges Hembygdsförbund
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
Sveriges Stadsarkitektförening
Sweco
Synskadades riksförbund (SRF)
Säter kommun
Tillväxtverket
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)
Trafikverket
Transportstyrelsen
Trä- och möbelföretagen
Tyréns
Umeå kommun
Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen
Uppsala universitet, juridiska fakulteten
Vadstena kommun
Vasakronan
Vellinge kommun
Villaägarnas Riksförbund
Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen
Västervik kommun
Västra Götalandsregionen
Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
White Arkitekter AB
Willab Garden
WSP Sverige
WWF
Åre kommun
Örebro kommun
Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 21 oktober 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till

fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till
linn.gloppestad@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/02366
och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

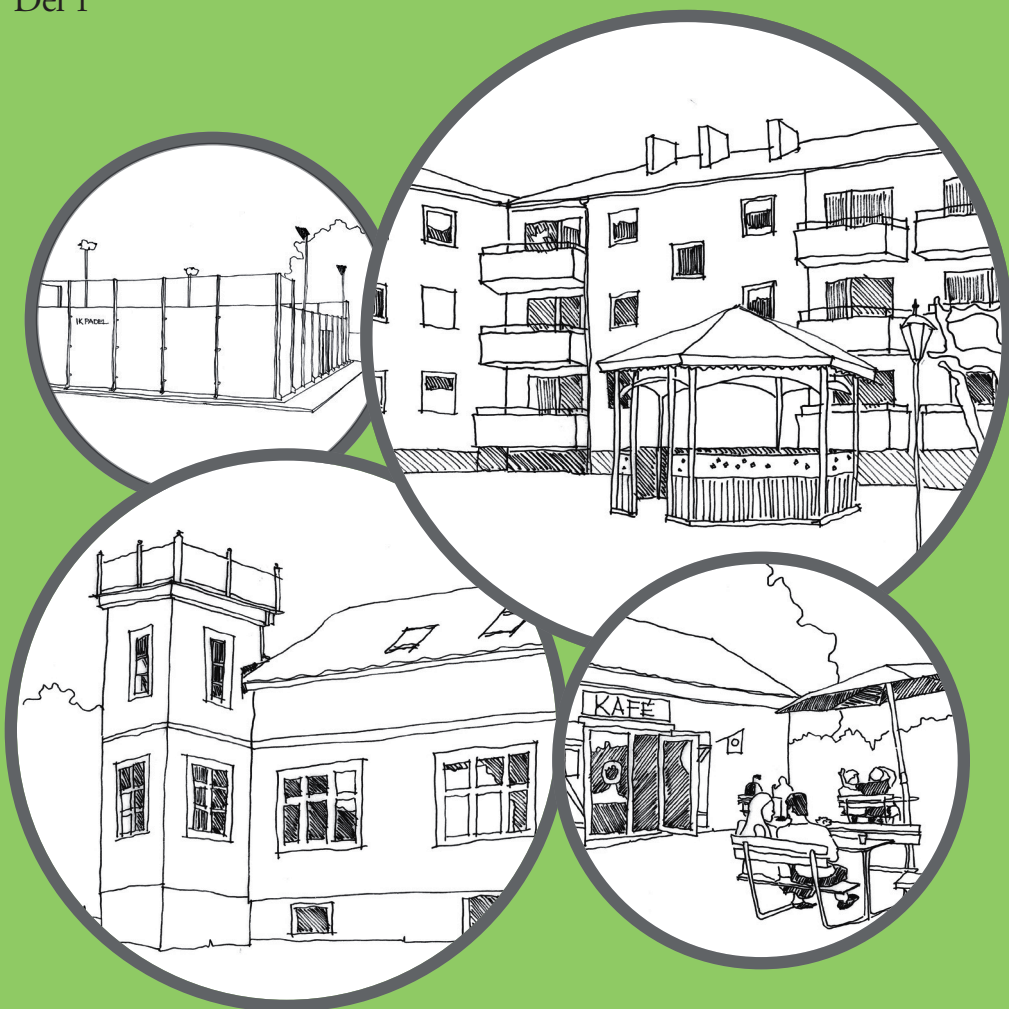
Katarina Welin
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Ett nytt regelverk för bygglov

Del 1



Ett nytt regelverk för bygglov

Del 1

Betänkande av Bygglövsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:47

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslags- och inlageillustrationer: Ann-Kristin Kaplan Wikström

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0126-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0127-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Märta Stenevi

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov (dir. 2020:4).

Juristen Jesper Blomberg utsågs den 17 februari 2020 till särskild utredare.

Utredningen har biståtts av följande sakkunniga: kanslirådet Mathias Fredriksson (Försvarsdepartementet), rätts-sakkunniga Charlotte Jansson (Finansdepartementet) och departementssekreterarna Sarah Berwick (Miljödepartementet), Maja Flygt (Kulturdepartementet) och Linn Gloppestad (Finansdepartementet).

Utredningen har biståtts av följande experter: försvarsjuristen Johanna Alterman (Försvarsmakten), experten Love Edenberg (Sveriges kommuner och regioner), utredaren Josefin Hane (Boverket), antikvarien Anders Hedlund (Riksantikvarieämbetet), lantmätaren Thomas Holm (Lantmäteriet), uppdragsansvarige Per Johansson (Tillväxtverket), brandingenjören Per Karlsson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), länsjuristen Jonas Ledelius (Länsstyrelserna), chefsjuristen Caroline Reuterskiöld Wall (Fortifikationsverket), planeringsarkitekten Maria Tognolina (Statens fastighetsverk), nationelle samhällsplaneraren Anton Udd (Trafikverket), utredaren Hans von Axelsson (Myndigheten för delaktighet) och handläggaren Ann Åkerskog (Naturvårdsverket).

Juristen Camilla Adolfsson anställdes som huvudsekreterare från och med den 17 februari 2020. Departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan Wikström anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 mars 2020. Biträdande beredningschefen David Sandberg anställdes som utredningssekreterare samma dag. Han entledigades den 19 september 2020. Stadsjuristen Göran Sundberg anställdes som utredningssekreterare från och med den 8 september 2020.

Utredningen antog namnet Bygglovsutredningen.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekretariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande.

Härmed överlämnas betänkandet *Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i juni 2021

Jesper Blomberg

/Camilla Adolfsson
Ann-Kristin Kaplan Wikström
Göran Sundberg

Innehåll

Förkortningar	21
Sammanfattning	23
1 Författningsförslag	49
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	49
1.2 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	114
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (xxxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	140
1.4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	141
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.....	143
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd	144
2 Inledning	145
2.1 Kapitlets innehåll	145
2.2 Bygglovsutredningens direktiv	145
2.3 Utredningens arbetsformer	149
2.3.1 Externt arbete	149
2.3.2 Analysmetoder.....	152

2.4	Andra utredningar och uppdrag av betydelse	157
2.4.1	Inledning.....	157
2.4.2	Kommittén för modernare byggregler	157
2.4.3	Samordning för bostadsbyggande	159
2.4.4	Barnkonventionsutredningen.....	160
2.4.5	Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet.....	161
2.4.6	Utredningen om översyn av strandskyddet	162
2.4.7	Klimaträttsutredningen	163
2.4.8	Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning ..	163
2.4.9	Pågående arbete i Regeringskansliet	164
2.4.10	Uppdrag hos Boverket.....	165
2.4.11	Övriga myndighetsuppdrag med koppling till vårt uppdrag.....	169
2.5	Betänkandets disposition	171
3	Grundläggande förutsättningar	173
3.1	Kapitlets innehåll	173
3.2	Historisk tillbakablick på det plan- och byggrättsliga regelverket.....	173
3.2.1	Tidig lokal reglering	174
3.2.2	Byggningabalken i 1734 års lag.....	174
3.2.3	1874 års byggnadsstadga för rikets städer	174
3.2.4	1907 års stadsplanelag	176
3.2.5	1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga.....	176
3.2.6	1947 års byggnadslag och byggnadsstadga	178
3.2.7	1959 års byggnadsstadga.....	180
3.2.8	1987 års plan- och bygglag.....	183
3.2.9	2011 års plan- och bygglag.....	185
3.3	Övergripande om gällande rätt	191
3.3.1	Plan- och bygglagen.....	191
3.3.2	Plan- och byggförordningen	195
3.3.3	Boverkets föreskrifter.....	195
3.3.4	Miljöbalken.....	196
3.3.5	Övriga angränsande regleringar.....	200
3.3.6	Europarätt m.m.	211

3.4	Internationell jämförelse	214
3.4.1	Norge	215
3.4.2	Finland	219
3.4.3	Tyskland.....	227
3.4.4	Skillnader och likheter.....	232
3.5	Mål och politik.....	234
3.5.1	Det klimatpolitiska ramverket och Sveriges miljömål.....	235
3.5.2	Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö.....	235
3.5.3	Hållbar stadsutveckling m.m.	236
3.5.4	Mål för boende och samhällsplanering.....	237
3.5.5	Kulturmiljömål	237
3.5.6	Politik för Gestaltad livsmiljö.....	237
3.5.7	Landsbygdspolitik	238
3.5.8	Folkhälsopolitiken.....	238
3.5.9	Funktionshinderspolitiken	239
3.5.10	Digitaliseringspolitiken	239
4	Lov- och anmälningsplikten	241
4.1	Kapitlets innehåll	241
4.2	Allmänt om lovplikt.....	241
4.2.1	Tillståndsplikt	241
4.2.2	Lovplikt.....	242
4.3	Allmänt om bygglovspflicht.....	243
4.3.1	Bygglovspflicht	243
4.3.2	Undantag från bygglovspflicht	243
4.4	Bygglovspflicht för byggnader	244
4.4.1	Inledning	244
4.4.2	Bygglovspflicht för nybyggnad.....	244
4.4.3	Bygglovspflicht för tillbyggnad	246
4.4.4	Bygglovspflicht för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad.....	249
4.4.5	Bygglovspflicht i detaljplan och områdesbestämmelser	253
4.4.6	Undantag från bygglovspflicht avseende byggnader...	255
4.4.7	Ytterligare undantag från krav på bygglov.....	277

4.5	Bygglovsplikt för andra anläggningar än byggnader	278
4.5.1	Inledning.....	278
4.5.2	Bygglovsplikt för nöjesparker och djurparker	283
4.5.3	Bygglovsplikt för idrottsplatser	284
4.5.4	Bygglovsplikt för skidbackar och kabinbanor.....	287
4.5.5	Bygglovsplikt för campingplatser	288
4.5.6	Bygglovsplikt för skjutbanor och motorbanor ...	289
4.5.7	Bygglovsplikt för småbåtshamnar.....	289
4.5.8	Bygglovsplikt för friluftsbad	290
4.5.9	Bygglovsplikt för golfbanor	291
4.5.10	Bygglovsplikt för upplag och materialgårdar	291
4.5.11	Bygglovsplikt för tunnlar och bergrum	294
4.5.12	Bygglovsplikt för cisterner m.m.....	295
4.5.13	Bygglovsplikt för radio- eller telemaster och torn	296
4.5.14	Bygglovsplikt för vindkraftverk.....	298
4.5.15	Bygglovsplikt för murar och plank	299
4.5.16	Bygglovsplikt för parkeringsplatser utomhus	302
4.5.17	Bygglovsplikt för begravningsplatser.....	303
4.5.18	Bygglovsplikt för transformatorstationer	304
4.5.19	Bygglovsplikt för anläggning för grundvattentäkt.....	304
4.5.20	Särskilt om altaner och pooler.....	305
4.6	Bygglovsplikt för skyltar och ljusanordningar	306
4.6.1	Inledning.....	306
4.6.2	Bygglovsplikt för skyltar	307
4.6.3	Bygglovsplikt för ljusanordningar	310
4.7	Rivningslovsplikten	312
4.8	Marklovsplikten.....	313
4.9	Anmälningsplikten	315
4.9.1	Allmänt om anmälningsplikt.....	315
4.9.2	Allmänt om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten	316
4.9.3	Närmare om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten	318

5	Förutsättningar för lov	321
5.1	Kapitlets innehåll	321
5.2	Förutsättningar för bygglov	321
5.2.1	Inledning	321
5.2.2	Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan	322
5.2.3	Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan	343
5.2.4	Förutsättningar för bygglov när åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser	349
5.3	Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov	357
5.3.1	Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov i allmänhet	357
5.3.2	Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål	358
5.4	Förutsättningar för förhandsbesked	359
5.5	Förutsättningar för rivningslov	361
5.6	Förutsättningar för marklov	362
5.7	Villkorade lov	363
5.8	Förutsättningar för villkorsbesked	364
5.9	Genomförandet av lovpliktiga åtgärder	365
5.10	Förutsättningar för genomförandet av åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan	365
5.10.1	Inledning	365
5.10.2	Även åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste som huvudregel vara planenliga	366
5.10.3	Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 2 kap. PBL	370
5.10.4	Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 8 kap. PBL	371
5.10.5	Något om s.k. frivilligt lov	373
5.11	Extraordinära situationer	374

6	Handläggning av lov- och anmälningsärenden och andra processuella frågor	377
6.1	Kapitlets innehåll	377
6.2	Ansökan och anmälan	377
6.2.1	Krav på innehåll	378
6.2.2	Handläggning vid ofullständig ansökan eller anmälan	380
6.3	Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet	381
6.4	Samordnad handläggning mellan byggnadsnämnden och miljönämnden	382
6.5	Kommunicering och underrättelseskyldighet	384
6.5.1	När är byggnadsnämnden skyldig att underrätta?	384
6.5.2	Vilka ska underrättas om och ges tillfälle att yttra sig över en lovansökan?	388
6.5.3	Hur ska underrättelsen ske?	393
6.5.4	Kommunicering med sökanden och fastighetsägaren	394
6.5.5	Underrättelse avseende anmälningspliktig åtgärd	395
6.5.6	Konsekvensen av utebliven underrättelse	399
6.6	Handläggningstid	399
6.6.1	Ärenden om lov och förhandsbesked	399
6.6.2	Anstånd med anledning av avvaktan på annat beslut	402
6.6.3	Anmälningsärenden	405
6.7	Beslut	406
6.7.1	Förhandsbesked	406
6.7.2	Lov	407
6.7.3	Startbesked och andra beslut i byggprocessen	413
6.7.4	Beslut om avgift	419
6.8	Expediering och kungörelse	420
6.8.1	Lov och förhandsbesked	420
6.8.2	Startbesked och slutbesked	430

6.9	Verkställbarhet av lov	430
6.10	Giltighetstiden för beslut	434
6.10.1	Lov	434
6.10.2	Tidsbegränsade lov	435
6.10.3	Förhandsbesked	435
6.10.4	Startbesked	435
6.11	Överklagande	436
6.11.1	Formerna för ett överklagande	436
6.11.2	Överklagandetid	436
6.11.3	Byggnadsnämndens hantering av ett överklagande	438
6.11.4	Möjlighet att ansöka om återställande av försutten tid	439
6.11.5	Vem har rätt att överklaga ett beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked?	440
6.11.6	Begränsningar i rätten att överklaga	457
6.12	Prövningen i länsstyrelse och domstol	463
7	Överväganden och förslag	471
7.1	Kapitlets innehåll	471
7.2	Allmänna utgångspunkter	471
7.2.1	Ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk	471
7.2.2	En reglering hållbar över tid	473
7.2.3	Regleringen måste förhålla sig till annan reglering	474
7.2.4	Regleringen måste förhålla sig till grundlag, europarätt och annan internationell rätt	475
7.2.5	Regleringen måste förhålla sig till det kommunala självbestämmandet och planmonopolet	476
7.2.6	Regleringen måste förhålla sig till totalförsvarets intressen	477
7.2.7	Framtida översyn	477
7.3	Nytt kapitel i PBL respektive PBF	478
7.3.1	Ett nytt 9 kap. PBL	478
7.3.2	Ett nytt 6 kap. PBF	480

7.4	Nya och ändrade legaldefinitioner	481
7.4.1	Sammanfattning av problembilden	482
7.4.2	Avgränsning.....	483
7.4.3	Nya, ändrade respektive förtydligade legaldefinitioner.....	485
7.5	En ny lov- och anmälningspliktsreglering	492
7.5.1	Sammanfattning av problembilden	492
7.5.2	Utgångspunkter för en ny lov- och anmälningspliktsreglering.....	495
7.5.3	Lovplikten bör framgå av lag och anmälningsplikten av förordning	508
7.5.4	Lov- och anmälningsplikt bör inte regleras i detaljplan och områdesbestämmelser	511
7.5.5	En utökad bygglovsplikt för vissa åtgärder	516
7.6	Krav på lov för byggnader	517
7.6.1	Lovplikt för nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad	517
7.6.2	Lovplikt för nybyggnad av komplementbostadshus	523
7.6.3	Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan	525
7.6.4	Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.....	527
7.6.5	Lovplikt för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad.....	529
7.6.6	Lovplikt för tillbyggnad av en komplementbyggnad	534
7.6.7	Lovplikt för annan ändring av byggnad än tillbyggnad	536
7.6.8	Beräkning av sammanlagd byggnadsarea	546
7.6.9	Undantagen bör inte gälla endast en- och tvåbostadshus	546
7.6.10	Särskilt om rätten till domstolsprövning.....	547
7.7	Krav på lov för anläggningar	552
7.7.1	Sammanfattning av problembilden	552
7.7.2	Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler.....	555
7.7.3	Ingen lovplikt för tekniska anläggningar m.m. ...	562

7.7.4	Ingen lovplikt för solenergianläggningar	564
7.7.5	Ingen lovplikt för friluftsbad och motorbanor....	567
7.7.6	Ingen lovplikt för anläggningar för grundvattentäkt	569
7.7.7	Ingen lovplikt för skyltar och ljusanordningar....	570
7.7.8	Lovplikt för vissa andra anläggningar.....	573
7.7.9	Undantag från lovplikt för vissa andra anläggningar	591
7.8	Krav på lov nära gräns.....	593
7.8.1	En utökad lovplikt bör gälla nära gräns.....	593
7.8.2	Undantag från krav på lov nära gräns.....	595
7.8.3	Grannemedgivande vid allmän plats eller järnväg	601
7.9	Krav på lov i skyddat område	605
7.9.1	En utökad lovplikt i skyddat område	605
7.9.2	Åtgärder som ska omfattas av utökad lovplikt....	608
7.9.3	Utökad lovplikt för vissa ekonomibyggnader och ljusanordningar	611
7.9.4	Särskilt om riksintressets betydelse för lovplikten	614
7.9.5	Särskilt om förordandeområden.....	614
7.10	Krav på lov i värdefullt område	616
7.10.1	En utökad lovplikt i värdefulla områden.....	617
7.10.2	Lovplikt för åtgärder som omfattas av bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser	619
7.10.3	Lovplikt även för åtgärder i värdefullt område m.m.....	621
7.10.4	Åtgärder på byggnad som ska omfattas av lovplikten	624
7.10.5	Åtgärder på annan anläggning än byggnad som ska omfattas lovplikten	626
7.10.6	Åtgärder som inte omfattas av krav på lov omfattas av tillsyn.....	628
7.10.7	Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplan	629

7.11	Tidsbegränsat bygglov, förhandsbesked m.m.....	638
7.11.1	Tidsbegränsat bygglov	638
7.11.2	Bygglov för ändamål av säsongskaraktär	638
7.11.3	Förhandsbesked	639
7.12	Krav på rivningslov	641
7.12.1	Krav på rivningslov i ett område som omfattas av en detaljplan	641
7.12.2	Krav på rivningslov i ett område som inte omfattas av en detaljplan.....	645
7.13	Krav på marklov.....	646
7.13.1	Krav på marklov i ett område som omfattas av en detaljplan	646
7.13.2	Krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan	649
7.14	Frivilligt lov.....	650
7.15	Undantag från krav på lov för totalförsvaret	651
7.16	Krav på anmälan.....	652
7.16.1	Sammanfattning av problembilden	652
7.16.2	En ny reglering i 6 kap. PBF.....	653
7.16.3	Anmälningssplikt för byggtekniska åtgärder.....	654
7.16.4	Anmälningsspliktiga åtgärder	655
7.16.5	Undantag från anmälningssplikten.....	664
7.17	Åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan	666
7.17.1	Inledning.....	666
7.17.2	Genomförande av åtgärder som inte omfattas av krav på lov	666
7.17.3	Krav i 2 och 8 kap. PBL som de åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan bör uppfylla	675
7.17.4	Omfattningen av en frivillig prövning förtydligas.....	676
7.17.5	Frivilligt startbesked och slutbesked	678
7.17.6	Villkorsbesked tas bort.....	680

7.18	Förutsättningar för lov och förhandsbesked.....	681
7.18.1	Inledning	681
7.18.2	Bestämmelsernas disposition	682
7.18.3	Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan.....	683
7.18.4	Vissa undantag från kraven på en åtgärds förhållande till detaljplanen.....	691
7.18.5	Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan.....	698
7.18.6	Särskilda förutsättningar för bygglov för komplementbyggnader m.m. i ett område som inte omfattas av en detaljplan.....	699
7.18.7	Om detaljplanekravet	706
7.18.8	Särskilt om detaljplanekravet för vindkraftverk.....	707
7.18.9	Godtagbara avvikelser	709
7.18.10	Godtagande av planstridiga byggnadsverk och fastigheter.....	717
7.18.11	Sammanläggning av avvikelser	719
7.18.12	Förutsättningar för bygglov vid allmänt ändamål.....	719
7.18.13	Begränsningar av avvikelsemöjligheterna.....	720
7.18.14	Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov	721
7.18.15	Förutsättningar för förhandsbesked om att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats.....	726
7.18.16	Förutsättningar för rivningslov	729
7.18.17	Förutsättningar för marklov	731
7.18.18	Krav på medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	732
7.18.19	Villkor om att ett planbeslut ska få laga kraft.....	734
7.18.20	Villkor om betalning av gatukostnadsersättning	734
7.18.21	Villkor om tidpunkt för när en förutsättning ska vara uppfylld	735
7.18.22	Villkor om ändring av en åtgärd som redan har utförts.....	736

7.19	Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.	736
7.19.1	Inledning.....	736
7.19.2	Byggnadsnämnden prövar ansökningar och anmälningar	737
7.19.3	Krav på innehåll i ansökan om lov och anmälan	738
7.19.4	Ofullständig ansökan eller anmälan.....	744
7.19.5	Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet.....	746
7.19.6	Samordning med ärende hos miljönämnden	747
7.19.7	Underrättelse om ansökan.....	748
7.19.8	Underrättelse till granne.....	753
7.19.9	Kungörande av ansökan.....	772
7.19.10	Underrättelse till myndighet med väsentligt intresse	775
7.19.11	Underrättelse till sökande och fastighetsägaren	778
7.19.12	Underrättelse efter ändring av ansökan.....	780
7.19.13	Tidsfrist för byggnadsnämndens handläggning av ansökan.....	783
7.19.14	Information till sökande om tidsfrister	787
7.19.15	Tidsfrister efter återförvisning.....	788
7.19.16	Anstånd med beslut	789
7.19.17	Hantering av ansökan om lov vid nytt expropriationstillstånd.....	794
7.19.18	Krav på innehåll i beslut om förhandsbesked.....	795
7.19.19	Krav på innehåll i beslut om lov	796
7.19.20	Krav på redovisning av avgift	798
7.19.21	Delgivning av beslut om lov och förhandsbesked	799
7.19.22	Kungörande av beslut om lov och förhandsbesked	802
7.19.23	Utskick av meddelande om beslut	806
7.19.24	Utskick av beslut till länsstyrelsen.....	810
7.19.25	Utskick av beslut till Forsvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	810
7.19.26	Underrättelse till samfällighet.....	812

7.19.27	Verkställbarhet av beslut om lov och förhandsbesked.....	813
7.19.28	Ändring av beslut om lov.....	813
7.19.29	Giltighetstid för lov och förhandsbesked	815
7.20	Genomförande av lov- och anmälningsskyldiga åtgärder....	818
7.20.1	Krav på start- och slutbesked.....	818
7.20.2	Krav på kontrollplan.....	820
7.20.3	Krav på kontrollansvarig	824
7.20.4	Krav på tekniskt samråd.....	825
7.20.5	Förutsättningar för godkännande av en anmälningsskyldig åtgärd.....	826
7.21	Överklagande	829
7.21.1	Beslut om behov av kontrollplan.....	829
7.21.2	Beslut av länsstyrelsen.....	830
7.21.3	Överklagandetid	831
7.21.4	Överklagande av lov och förhandsbesked.....	832
7.21.5	Överklagande av startbesked	837
7.22	Överprövningen.....	840
7.22.1	Överprövningen i länsstyrelse och mark- och miljödomstol.....	840
7.22.2	Överprövning i regeringen.....	847
7.23	Följdändringar i PBL och PBF.....	850
7.23.1	Inledning	851
7.23.2	Följdändringar i PBL.....	851
7.23.3	Följdändringar i PBF	854
7.24	Följdändringar i annan lagstiftning.....	856
7.24.1	Inledning	856
7.24.2	Följdändringar i miljöbalken.....	857
7.24.3	Följdändringar i lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning ...	857
7.24.4	Följdändringar i lagen om färdigställandeskydd ...	858
7.25	Frågor för framtida översyn	859
7.25.1	Översyn av materiella frågor.....	859
7.25.2	Översyn av processuella frågor.....	866
7.26	Behov av informations- och utbildningsinsatser	869

8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	871
8.1	Ikraftträdandebestämmelser	871
8.2	Upphävande	871
8.3	Övergångsbestämmelser	872
8.3.1	PBL och övriga lagar	872
8.3.2	PBF	874
8.4	Befintliga övergångsbestämmelser	874
8.4.1	Punkten 5.....	874
8.4.2	Punkten 12.....	875
8.4.3	Punkten 13.....	876
9	Konsekvensutredning	877
9.1	Kapitlets innehåll.....	877
9.2	Konsekvensanalys enligt våra direktiv.....	877
9.3	Allmänt om krav på konsekvensutredning	878
9.3.1	En beskrivning av problemet och vad vi vill uppnå.....	879
9.3.2	En beskrivning av alternativa lösningar	880
9.3.3	Vilka berörs av regleringen?	886
9.3.4	Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	886
9.3.5	Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen	886
9.3.6	En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	886
9.3.7	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	887

9.4	Konsekvenser för kommunerna.....	887
9.4.1	Ärendemängd.....	888
9.4.2	Handläggningen hos byggnadsnämnden	893
9.4.3	Den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och möjligheten att styra över bebyggelseutvecklingen.....	896
9.4.4	Handläggjarrollen	899
9.4.5	Kommunen som fastighetsägare och verksamhetsansvarig.....	900
9.4.6	Ekonomiska konsekvenser.....	900
9.5	Konsekvenser för staten	906
9.5.1	Länsstyrelserna	906
9.5.2	Mark- och miljödomstolarna	907
9.5.3	Boverket	908
9.5.4	Försvarsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	909
9.5.5	Övriga statliga myndigheter	911
9.5.6	Statsfinansiella konsekvenser.....	912
9.6	Konsekvenser för regionerna	916
9.7	Konsekvenser för företag och organisationer	916
9.7.1	Arkitekter, antikvarier och tekniska konsulter....	917
9.7.2	Nystartade företag och företagande på landsbygder	917
9.7.3	Hästverksamhet.....	918
9.7.4	Små företag	919
9.7.5	Offentlig service och annan service.....	919
9.7.6	Byggentreprenörer, ägare av flerbostadshus och andra fastighetsägare	920
9.7.7	Serietillverkande och specialiserade företag.....	920
9.7.8	Företag som tillhandahåller ärendehanteringssystem till kommunerna	921
9.7.9	Idrottsorganisationer och idrottsföreningar.....	921
9.8	Konsekvenser för enskilda	922
9.9	Konsekvenser för barn.....	922
9.10	Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen	923

9.11	Övriga konsekvenser.....	923
9.11.1	Konsekvenser för bostadsbyggandet	923
9.11.2	Konsekvenser för hållbar utveckling.....	924
9.11.3	Konsekvenser för landsbygdsutveckling	925
9.11.4	Konsekvenser för den bebyggda miljön	926
9.11.5	Konsekvenser för tillgänglighet, hälsa och säkerhet.....	936
9.11.6	Konsekvenser för digitalisering.....	937
9.11.7	Konsekvenser för EU-rätten.....	937
10	Författningskommentar	939
10.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	939
10.2	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	1038
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (xxxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	1055
10.4	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	1055
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.....	1057
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd.....	1057
	Särskilt yttrande.....	1059
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:4.....	1063

Förkortningar

Agenda 2030	En resolution som antogs av FN:s generalförsamling den 25 september 2015 A/RES/70/1 under namnet Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development
AL	Anläggningslagen (1973:1149)
BBR	Boverkets byggregler (BFS 2011:6)
BFS	Boverkets författningssamling
BL	Begravningslagen (1990:1144)
BS	Byggnadsstadgan (1959:612)
DL	Delgivningslagen (2010:1932)
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
EMC	Elektromagnetisk kompatibilitet
EMC-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/30/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet.
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FMBL	Finska markanvändnings- och bygglagen
FMH	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
FN	Förenta nationerna
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Förnybartdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara källor
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JB	Jordabalken

Kap.	Kapitel
KR	Kammarrätten
KL	Kommunallagen (2017:725)
KML	Kulturmiljölagen (1988:950)
LBJ	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
LL	Ledningsrättslagen (1973:1144)
LOM	Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar
Mallbyggföreskriften	Musterbauordnung (tysk byggföreskrift)
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europa - parlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU
MKB-projekt	Byggprojekt som enligt MKB-direktivet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan
MMD	Mark- och miljödomstol
MPF	Miljöprövningsförordningen (2013:251)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NBSF	Byggesaksföreskriften (den norska plan- och byggförordningen)
NJA	Nytt juridiskt arkiv; tidskrift med bl.a. referat över HD:s domar
NPBL	Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (den norska plan- och bygglagstiftningen)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SMB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
VägL	Väglagen (1971:948)
Århuskonventionen	Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor
ÄL	Lag (1996:242) om domstolsärenden
ÄPBF	Plan- och byggförordningen, äldre (1987:383)
ÄPBL	Plan- och bygglagen, äldre (1987:10)

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Bygglovsutredningens uppdrag är att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov. Syftet är att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder.

Vi ska bl.a. föreslå när lovplikt respektive anmälningsplikt bör inträda för olika typer av åtgärder, föreslå vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov ska ges och lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån våra analyser och ställningstaganden.

Dagens regelverk

Bestämmelser om vilka åtgärder som omfattas av krav på bygglov, rivningslov och marklov finns i huvudsak i 9 kap. PBL. Här finns också bestämmelser om möjligheten att söka ett s.k. förhandsbesked, dvs. ett besked om en viss åtgärd över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen. Förhandsbeskedet är sedan under viss tid bindande vid den kommande bygglovsprövningen.

Krav på bygglov för andra anläggningar än byggnader, t.ex. skyltar, plank, idrottsplatser, upplag och transformatorstationer, regleras i 6 kap. PBL. Här regleras också vilka åtgärder som omfattas av krav på anmälan i stället för lov, t.ex. en ändring som väsentligt påverkar brandskyddet i en byggnad eller en installation av hiss, eldstad eller ventilation i en byggnad.

Av 9 kap. PBL framgår också vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att lov ska kunna ges för en åtgärd samt hur en bygg-

nadsnämnd ska kommunicera med grannar och i övrigt handlägga en ansökan om lov eller förhandsbesked. De materiella kraven som måste uppfyllas för att lov ska beviljas finns i huvudsak i 2 kap. PBL, som reglerar vilka allmänna och enskilda intressen som ska beaktas, och i 8 kap. PBL, som reglerar krav på bl.a. byggnadsverk och tomter.

Vidare finns ett stort antal angränsande regleringar som både direkt och indirekt påverkar tillämpningen av det plan- och byggrättsliga regelverket, t.ex. miljöbalken, kulturmiljölagen, fastighetsbildningslagen och våglagen.

Reformbehovet

Utifrån den problembild och de utmaningar som dels anges i våra direktiv, dels har framkommit under utredningsarbetet, kan vi konstatera att det finns ett stort behov av att reformera regelverket om lov och anmälan. Det handlar bl.a. om att många bestämmelser är otydliga och lämnar ett alltför stort bedömningsutrymme, vilket i sin tur skapar tillämpningssvårigheter och brist på förutsebarhet. Det handlar också om att regelverket har ändrats ett stort antal gånger och att dessa ändringar, oftast i form av undantag från krav på lov, har medfört att regelverket har blivit mycket komplext och delvis inkonsekvent. Sammantaget framträder en bild av en oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad reglering. Det är således angeläget med ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk, helt i enlighet med vad som framgår av vårt uppdrag.

Ett nytt regelverk för bygglov m.m.

Våra utgångspunkter

I vårt arbete har vi haft ett antal allmänna utgångspunkter. I huvudsak har de byggt på att försöka skapa ett enkelt, effektivt och ändamålsenligt regelverk, i enlighet med vad som anges i våra direktiv. Vi har som allmänna utgångspunkter också haft att en ny reglering särskilt måste förhålla sig till grundlag och europarätt, till det kommunala planmonopolet, till totalförsvarets intressen och till viss angränsande reglering som t.ex. miljöbalken.

Vidare har vi haft som utgångspunkt att lov (tillstånd) och anmälan behövs för att byggnadsnämnden i förväg ska kunna beakta och säkerställa de allmänna och enskilda intressen som regleras i PBL. Till de allmänna intressena hör sådant som samhällets intresse av att kunna bevaka natur-, miljö-, klimat- eller kulturhänsyn, undvika olyckor, främja ekonomisk tillväxt eller för den delen behovet av att kunna ordna goda och tillgängliga livsmiljöer med trivsamma bostäder, fungerande transporter, vatten och avlopp, skolor, vårdinrättningar m.m. Till de motstående enskilda intressena hör framför allt grannarnas intresse av att inte i alltför hög grad behöva påverkas av en åtgärd som vidtas i deras omgivning.

En särskild utgångspunkt i utredningen har varit att det bara ska krävas lov för en åtgärd om det verkligen behövs en prövning i förhand för att dessa intressen ska få genomslag. Vid bedömningen av om en åtgärd bör kräva lov har vi därför framför allt utgått från åtgärdens omgivningspåverkan i bred bemärkelse, dvs. hur vanliga åtgärderna är, var de vanligtvis genomförs och om de typiskt sett kan förväntas skada berörda intressen på ett sätt som inte går att återställa.

Eftersom lovplikten i första hand bör bestämmas av åtgärdens omgivningspåverkan anser vi också att lovplikten bör variera mellan olika områden. Lovplikten bör vara mer omfattande inom ett område med en detaljplan jämfört med utanför ett sådant område, eftersom detaljplanen och dess verkningar är förutsebara för omgivningen och förankrade genom en demokratisk process. De andra områden där vi anser att fler åtgärder bör förprövas är i områden där allmänna och enskilda intressen är särskilt starka. Vi har identifierat tre sådana typer av områden; nära en tomt- eller fastighetsgräns (eller nära järnväg), inom områden som är skyddade av hänsyn till totalförsvaret samt inom områden som är särskilt värdefulla av kulturmiljöskäl.

Vid sidan om åtgärdens påverkan på omgivningen finns andra hänsyn som vi anser bör påverka lovplikten. Ett beviljat lov bör skapa förutsebarhet och rättstrygghet för byggherren som ska kunna lita på att få genomföra en bygg-, rivnings- eller markåtgärd i enlighet med lovet, utan att riskera påföljder eller ingripanden i efterhand. Motsvarande bör även gälla grannar och andra berörda som på ett rättssäkert och effektivt sätt ska kunna tillvarata sina intressen. I linje med detta bör vid utformningen av lovplikten således även beaktas byggnadsnämndernas möjligheter att utöva tillsyn i efterhand av olika åtgärder. Därtill bör en lovplikts incitamentsstyrande effekter också

beaktas. Erfarenheten från tidigare lovbefrielser är att byggnader eller andra åtgärder får just den storleken eller utformningen lovbefrielsen medger, oavsett var byggnaderna uppförs eller åtgärderna företas.

Vi har också eftersträvat att i möjligaste mån undvika att samma frågor prövas genom olika lagstiftningar. Frågor som ändå bevakas genom exempelvis miljölagstiftningen, kulturmiljölagstiftningen eller infrastrukturlagstiftningen bör således inte dessutom prövas enligt plan- och bygglagstiftningen.

Våra förslag

Ett helt nytt kapitel i PBL om bygglov m.m.

Vi föreslår omfattande förändringar av dagens bestämmelser om lov, förhandsbesked och anmälan. Vi föreslår därför ett helt nytt 9 kap. i PBL. Strukturen i kapitlet bygger i huvudsak på tre delar; krav på lov (lovplikten), förutsättningar för lov och förhandsbesked samt handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked.

Vi föreslår även ett nytt 6 kap. PBF, i vilket framför allt regleras krav på anmälan, förutsättningar för godkännande av anmälan samt handläggning av anmälningsärenden.

Vi föreslår också att bestämmelserna om lovplikt bör framgå endast av PBL och inte av PBF. Anmälningsplikten bör dock regleras i PBF. Lov- och anmälningsplikt bör inte som i dag få regleras av kommunen själv i detaljplan och områdesbestämmelser.

Ytterligare definitioner i PBL

Tillämpningen av bestämmelserna om lov och anmälan i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF påverkas i stor utsträckning av hur termer och uttryck i bestämmelserna definieras. I dag saknas legaldefinitioner av ett stort antal termer och uttryck. Vi föreslår därför sådana definitioner för termerna ekonomibyggnad, fasadändring, komplementbostadshus och komplementbyggnad. Vi föreslår också att det görs en översyn av om det finns ett behov av ytterligare respektive ändrade legaldefinitioner, t.ex. vad gäller bostad, bruttoarea, byggnad, byggnadsarea och byggnadshöjd.

Krav på bygglov inom område utan särskilt skydd

Lovplikt vid nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad

I vårt förslag till ny bygglovsplikt har vi delat in byggnader i två kategorier; komplementbyggnader (inklusive komplementbostadshus) och sådana byggnader som inte är komplementbyggnader. För de senare är den generella utgångspunkten, liksom i dag, att bygglov krävs vid nybyggnad.

Lovplikten omfattar allt från en- och tvåbostadshus och flerbostadshus till kontors- och industrikomplex. Den främsta anledningen till kravet på lov är att nybyggnad normalt påverkar den pågående markanvändningen och omgivningen i sådan utsträckning att det är motiverat med en förprövning från det allmännas sida för att kunna säkerställa de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i den plan- och byggrättsliga regleringen.

En förprövning är enligt vår mening också alltid nödvändig när fråga är om bostäder, inte minst utifrån bärförmåga, brandskydd och teknisk konstruktion i övrigt, tillgänglighet och buller samt dimensionering av vatten och avlopp, men också utifrån den allmänna omgivningspåverkan som människors boende kan medföra.

Från kravet på bygglov vid nybyggnad av sådana byggnader görs, liksom i dag, undantag för ekonomibygnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Med vårt förslag till definition av ekonomibygnad, kommer undantaget att träffa byggnader i näringarna jord- och skogsbruk, fiske och renskötsel.

Undantag från huvudregeln om krav på bygglov vid nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad görs också för små byggnader på upp till 15 kvadratmeter som ska användas för kollektivtrafiken eller placeras på allmän plats som kommunen är markägare till. Det kan t.ex. handla om busskurer och andra väderskydd, valstugor, informationsbodas och allmänna toaletter. Detta undantag är något vidare än dagens undantag bl.a. eftersom det inte innehåller något krav på att byggnaden endast får vara placerad på platsen under viss tid.

Lovplikt för nybyggnad av komplementbostadshus

För nybyggnad av sådana komplementbyggnader som är komplementbostadshus innebär våra förslag att det alltid ska krävas bygglov. Detta är en skillnad jämfört med i dag. Dessa omfattas, enligt nuvarande regler, endast av krav på anmälan. Det finns flera skäl till varför nybyggnad av komplementbostadshus bör omfattas av krav på bygglov. För det första bör, enligt vår utgångspunkt, bostäder generellt förprövas av det allmänna. Både allmänna och enskilda intressen talar starkt för detta, t.ex. vad gäller tillgänglighet, brandskydd, teknisk konstruktion och dimensionering av vatten och avlopp, liksom påverkan på grannars och andra berördas intressen. För det andra bör nybyggnad av komplementbostadshus omfattas av krav på bygglov eftersom Mark- och miljööverdomstolen i praxis i vissa fall har underkänt dagens reglering att beslut i anmälningsärenden endast får överklagas av den sökande eller anmälaren. Bestämmelsen innebär nämligen i praktiken att den som är berörd inte har någon rätt enligt PBL att överklaga beslut om startbesked för ett anmält komplementbostadshus. Enligt Mark- och miljööverdomstolen medför detta att den europarättsliga rätten till domstolsprövning i vissa fall inte tillgodoses. Genom en lovplikt för komplementbostadshusen blir åtgärden föremål för förprövning och med den följer också en möjlighet att få ett lovbeslut överprövat i både länsstyrelse och mark- och miljödomstol.

I praktiken innebär den prövning som i dag görs vid en anmälan om nybyggnad av ett komplementbostadshus och den som görs vid en ansökan om lov dessutom ingen större skillnad. Nybyggnad av komplementbostadshus, kommer även med våra förslag att få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Lovplikt för nybyggnad av övriga komplementbyggnader

Vid nybyggnad av en komplementbyggnad, som inte är ett komplementbostadshus, föreslår vi att lovplikten ska inträda först när byggnaden har en viss storlek. Storleken är beroende dels av om åtgärden ska utföras i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte, dels av hur många sådana åtgärder som redan har vidtagits på tomten ifråga.

I ett område som omfattas av en detaljplan inträder kravet på bygglov först när komplementbyggnaden får en byggnadsarea som

är större än 30,0 kvadratmeter eller en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter. I ett område som inte omfattas av en detaljplan inträder kravet på bygglov först när komplementbyggnaden får en byggnadsarea som är större än 50,0 kvadratmeter eller en taknockshöjd som överstiger 4,5 meter. I båda situationerna påverkas möjligheten att få uppföra komplementbyggnader utan bygglov av hur många komplementbyggnader som har uppförts utan bygglov på tomten sedan tidigare. I ett område som omfattas av en detaljplan får de tillsammans inte få en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter. I ett område som inte omfattas av en detaljplan får de tillsammans inte få en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter. Detta innebär att det inom ett detaljplanelagt område utan bygglov kan byggas t.ex. ett garage, växthus eller lusthus om 30 kvadratmeter och t.ex. en friggebod om 15 kvadratmeter. Kravet på bygglov för nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan gäller inte för en komplementbyggnad som är en ekonomibyggnad.

Lovplikten för tillbyggnad av en byggnad

För tillbyggnad av en byggnad föreslår vi att lovplikten ska inträda när tillbyggnaden har en viss storlek. Storleken är beroende dels av om fråga är om en komplementbyggnad eller annan byggnad, dels av om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. För tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad inträder kravet på bygglov om tillbyggnaden får en bruttoarea eller öppenarea eller en kombination av dessa areor som är större än 30,0 kvadratmeter eller har en taknockshöjd som överstiger byggnadens taknockshöjd. Vid beräkning av arean ska tillbyggnadens area läggas ihop med andra gjorda tillbyggnader på byggnaden som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller som har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

För tillbyggnad av en komplementbyggnad inträder kravet på bygglov om tillbyggnaden får en byggnadsarea som är större än 30,0 kvadratmeter eller har en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter inom ett område med detaljplan. I ett område som inte omfattas av en detaljplan inträder kravet på bygglov om tillbyggnaden får en byggnadsarea som är större än 50,0 kvadratmeter eller har en taknockshöjd

som överstiger 4,5 meter. För tillbyggnad av en komplementbyggnad påverkas möjligheten att få uppföra tillbyggnaden utan bygglov av hur stor sammanlagd byggnadsarea komplementbyggnaderna på tomten får. I ett område som omfattas av en detaljplan får de tillsammans inte få en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter. I ett område som inte omfattas av en detaljplan får de tillsammans inte få en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.

I ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det inte bygglov för tillbyggnad av en ekonomibygnad.

Lovplikt för ändrad användning av en byggnad

Även fortsättningsvis bör det, som huvudregel, krävas bygglov för att ändra en byggnad på annat sätt än genom en tillbyggnad. Det handlar för det första om att en byggnad ska användas för något helt annat än vad den tidigare har använts till, t.ex. att i en villa börja bedriva förskoleverksamhet.

Vi föreslår dock ett undantag från denna huvudregel. Undantaget innebär att bygglov inte bör krävas om åtgärden ska vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller sammanhållen bebyggelse och åtgärden innebär att det i en byggnad inreds en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter. Det innebär i praktiken att undantaget inte gäller om det finns flera närboende på angränsande tomter.

Det kan t.ex. handla om en avgränsning av ett befintligt stall, en förrådsbyggnad, ett brygghus, en smedja, ett pumphus, ängslador, undantagsstugor, magasin, ladugårdar eller motsvarande för små verksamheter i form av fordonsreparation, tandläkarmottagning, hemslöjd eller livsmedelsförädling. Det skulle också kunna handla om exempelvis ett familjeföretag med jordbruk som vill bredda sin verksamhet genom att öppna ett kafé med egna och grannars produkter i ett befintligt växthus. En annan boende på landsbygden kan starta upp ett s.k. microbryggeri i ett garage på sin tomt. En tredje kan inreda ett torp vid sidan av sin bostad till ett bed and breakfast. En fjärde kan upplåta en del av sin villa för fysioterapi. En femte kan bygga upp ett mindre lager för importverksamhet i källaren. En sjätte kan inreda en yogastudio i ett förråd. Och en sjunde skulle kunna öppna en loppmarknad i en del av ett stall.

Vissa av åtgärderna kan dock kräva en anmälan till byggnadsnämnden, t.ex. om inredningen väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden.

Lovplikt för inredande av ytterligare bostad i en byggnad

I dag krävs det bygglov om det i en byggnad inreds ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri.

Vi föreslår att kravet på bygglov vid inredning av ytterligare bostad ska gälla även fortsättningsvis eftersom nya bostäder enligt vår mening alltid bör bli föremål för förprövning. Lovplikten bör gälla generellt oavsett vilken byggnad det är fråga om, t.ex. en- och tvåbostadshus, flerbostadshus, lokal eller komplementbyggnad.

Enligt vår mening behöver inredning av ytterligare lokal i en byggnad dock inte bli föremål för en lovprövning, dels eftersom det i byggnaden i denna situation redan finns en befintlig lokal (lokaler), dels eftersom ytterligare lokal (lokaler) inte i sig och med nödvändighet medför en ökad omgivningspåverkan.

Även om vi föreslår att kravet på bygglov för inredande av ytterligare lokal slopas, kvarstår att sådana åtgärder behöver följa sådana planbestämmelser som finns för området.

Lovplikt för fasadändring

I dag krävs det bygglov om en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

Vi föreslår att kravet på bygglov vid s.k. fasadändring begränsas dels till sådana byggnader och områden som är särskilt värdefulla (se vidare nedan), dels till fasader som vetter mot en allmän plats och fasadändringen ska utföras på en annan byggnad än en komplementbyggnad eller ett en- eller tvåbostadshus. Kravet på bygglov för fasadändring på en fasad som vetter mot en allmän plats för vissa byggnader får anses rimligt eftersom sådana fasadändringar normalt orsakar en sådan omgivningspåverkan att det är befogat med en prövning i förhand.

Lovplikten för anläggningar

I dag är ett antal uppräknade andra anläggningar än byggnader också lovpliktiga. Det handlar t.ex. om campingplatser, idrottsplatser, parkeringsplatser, upplag och transformatorstationer. Att en del av dem måste omfattas av krav på lov följer redan av Sveriges skyldighet att genomföra det s.k. MKB-direktivet.

Vi föreslår att lovplikten behålls för i princip samma anläggningar som i dag. Vissa av dem kommer dock att omfattas av krav på lov först när de är av en viss storlek. Således kommer det inte att krävas lov för att anordna t.ex. en idrottsanläggning som är mindre än 1 500 kvadratmeter eller en parkeringsplats som är mindre än 50 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan eller 100 kvadratmeter i ett område som inte gör det.

Våra förslag innebär dessutom att skyltar och ljusanordningar inte kommer att omfattas av någon generell lovplikt.

Vissa av anläggningarna kommer trots huvudregeln inte att omfattas av krav på lov om de omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan eller järnvägsplan, omfattas av krav på tillstånd enligt miljöbalken eller behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln.

Lovplikten för murar, plank, altaner och pooler

Vi föreslår att det inte ska krävas bygglov för att uppföra, flytta eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool så länge åtgärden sker i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Detsamma gäller inom detaljplanelagt område, men med vissa höjdbegränsningar. I ett område som omfattas av en detaljplan kan således en sådan åtgärd utföras utan lov inom 3,6 meter från en byggnad om muren, planket, altanen eller poolen inte är högre än 1,8 meter. Längre bort från en byggnad, får muren, planket, altanen eller poolen inte vara högre än 1,2 meter om den ska uppföras utan lov.

Murar och plank som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan eller järnvägsplan bör inte omfattas inte av krav på bygglov i PBL.

Krav på bygglov i skyddade och värdefulla områden

Lovplikten vid åtgärd nära gräns

Som ovan har nämnts föreslår vi att en utökad lovplikt ska gälla inom vissa områden, bl.a. för åtgärder som vidtas nära gräns, vanligen en tomt- eller fastighetsgräns. Närmare gränsen än 4,5 meter – eller inom ett område närmare än 30,0 meter från järnvägsspårs mitt – ska det alltså krävas bygglov för vissa åtgärder som annars inte omfattas av krav på lov, t.ex. för att uppföra en komplementbyggnad, för att göra en tillbyggnad, för att uppföra mur eller plank som är högre än 1,2 meter eller för att bygga en altan eller pool. Anledningen är att denna typ av åtgärder nära gräns generellt ökar risken för att grannens enskilda intressen påverkas negativt och därför är det motiverat med en förprövning från det allmännas sida.

Bygglov ska dock inte krävas bl.a. om de grannar som berörs av åtgärden skriftligen har medgett åtgärden i ett s.k. grannemedgivande. För vissa åtgärder krävs härutöver att de inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för att vara lovbefriade.

Om det på andra sidan gränsen ligger en allmän plats eller en järnväg, får grannemedgivandet lämnas av den s.k. huvudmannen för den allmänna platsen – vanligen kommunen – respektive av järnvägens s.k. infrastrukturförvaltare.

Lovplikten i skyddade områden

Som vi har nämnt ovan har en av våra utgångspunkter varit att den nya regleringen på ett tydligare sätt än i dag bör förhålla sig till totalförsvarets intressen. Vi föreslår därför en utökad lovplikt för vissa åtgärder inom s.k. skyddat område, dvs. i eller i anslutning till område som är av riksintresse för att det behövs för totalförsvarets anläggningar.

Den utökade lovplikten omfattar nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibygnad för hästhållning. Förprövningen av dessa åtgärder motiveras av att hästhållningen kan riskera att påverka totalförsvarets intressen negativt, framför allt genom att störningskänsligheten kan inskränka Försvarmaktens bullerpåverkande verksamhet. Den utökade lovplikten ska också gälla vissa ljusanordningar.

Lovplikt i värdefulla områden

Vi föreslår också en utökad lovplikt inom s.k. värdefullt område, dvs. områden som är särskilt skyddsvärda av kulturmiljöskäl.

Inom sådana områden bör bygglov krävas för nybyggnad, tillbyggnad och fasadändring om byggnaden eller anläggningen eller området som åtgärden ska utföras omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Kravet på bygglov bör också gälla om nybyggnad, tillbyggnad eller fasadändring ska utföras på en särskilt värdefull byggnad eller i ett område som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Detsamma gäller vissa anläggningar om åtgärden påverkar områdets karaktär eller byggnadsverkets yttre karaktärsdrag. Lovplikten gäller dock inte om åtgärden omfattas av ett tillstånd enligt kulturmiljölagen.

Vi föreslår dessutom att kommunerna i översiktsplanen ska peka ut dessa särskilt värdefulla byggnader, anläggningar och områden. Kommunerna ska i översiktsplanen också redovisa kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata värdena. Vi gör bedömningen att kravet på utpekande av sådana byggnader, anläggningar och områden i översiktsplanen kommer att underlätta bedömningen av om en åtgärd omfattas av krav på bygglov eller inte.

Krav på rivningslov och marklov

Liksom i dag ska det även krävas lov för vissa rivningsåtgärder och markåtgärder. Vi föreslår dock att lovplikten regleras på ett tydligare sätt. Dessutom föreslår vi bl.a. att det ska krävas lov även för att riva andra anläggningar än byggnader, men bara om det finns ett rivningsförbud för anläggningen i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det ska också krävas rivningslov om anläggningen är särskilt värdefull av kulturmiljöskäl.

Krav på anmälan

Vi föreslår att vissa åtgärder precis som i dag ska omfattas av ett krav på anmälan i stället för ett krav på lov. Det gäller åtgärder som i huvudsak rör de s.k. tekniska egenskapskraven, t.ex. vid väsentlig påverkan på en byggnads bärande delar eller på en byggnads brandskydd.

Till skillnad från i dag ska en anmälan i princip prövas endast utifrån om de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas. Om så är fallet, ska byggnadsnämnden med ett startbesked godkänna att åtgärden får påbörjas. Vi föreslår att detta regleras uttryckligen i regelverket.

De s.k. attefallsåtgärder som i dag omfattas av krav på anmälan kommer med våra förslag antingen att i stället omfattas av krav på bygglov (komplementbostadshusen och inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus) eller inte omfattas alls av krav på lov eller anmälan (vissa tillbyggnader m.m.).

Åtgärder som varken bör omfattas av krav på lov eller anmälan

Det finns ett stort antal åtgärder som både i dag och med våra förslag inte omfattas av vare sig krav på lov eller anmälan. Som huvudregel ska dessa åtgärder dock följa gällande detaljplan och områdesbestämmelser och även andra krav som framgår direkt av plan- och byggregleringen. Uppfylls inte dessa krav, kan byggnadsnämnden starta ett tillsynsärende och ingripa t.ex. med ett föreläggande om rättelse.

Vi föreslår dock att vissa åtgärder som inte omfattas av krav på bygglov – t.ex. vissa komplementbyggnader, tillbyggnader, plank och altaner – inte ska behöva följa detaljplan eller områdesbestämmelser, förutom sådana bestämmelser som syftar till att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion.

Dessutom föreslår vi för övriga åtgärder som inte omfattas av krav på lov att byggnadsnämnden ska kunna underlåta ett tillsyns-ingripande om det handlar om en liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan

Kravet på s.k. planenligt utgångsläge bör bara gälla under en begränsad tid

En förutsättning för att bygglov ska få ges för en åtgärd är i dag att den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser stämmer överens med detaljplanen, s.k. planenligt utgångsläge. Det innebär t.ex. att en befintlig byggnad som inte stämmer överens med den detaljplan som gäller för området inte kan få bygglov för att få byggas till. Förutsättningen är ett av de viktigaste medlen för att detaljplanen ska förverkligas, men kan samtidigt gå ut över enskilda på ett oskäligt sätt och göra att förlegade planeringsambitioner även fortsättningsvis styr markanvändningen och byggandet.

Vi anser att kravet bör fortsätta att gälla, men att det bara ska gälla under en begränsad tid. Tidsbegränsningen föreslår vi bör vara 15 år efter att detaljplanens s.k. genomförandetid har löpt ut. Det innebär i princip att om det har gått 20–30 år sedan planen fick laga kraft, gäller inte längre kravet på planenligt utgångsläge för att få bygglov. Vi menar att kommunen då har haft tillräckligt lång tid på sig att genomföra planen genom att exempelvis lösa in de fastigheter där detaljplanen inte förverkligats.

Byggnadsnämnderna har i dag möjlighet att i vissa fall göra undantag från kravet på planenligt utgångsläge. Vi föreslår att denna möjlighet ska utökas, vilket innebär att planenligt utgångsläge i ytterligare ett antal situationer inte kommer att vara något hinder för att få bygglov.

För vissa åtgärder ska bygglov ges även om åtgärden strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser

Med hänsyn till den påverkan på grannar och allmänna intressen bostäder har föreslår vi att det till skillnad från i dag bör krävas bygglov för en åtgärd som tillför ytterligare bostäder. Det innebär att nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus eller inredandet av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus, bör omfattas av krav på bygglov.

I dag får dessa åtgärder dessutom strida mot en detaljplan. Det betyder att ett komplementbostadshus får uppföras t.ex. på s.k. prickad mark, dvs. mark som enligt planen egentligen inte får bebyggas. Däremot gäller andra krav i PBL, t.ex. att byggnaden inte får medföra betydande olägenhet för granne. Vi föreslår att dessa förutsättningar ska fortsätta att gälla. Bygglov ska dock inte få ges i strid med planbestämmelser om skydd för kulturmiljön eller för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion.

Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Komplementåtgärder

För vissa tillbyggnader och komplementbyggnader till en- eller tvåbostadshus ska – trots att de avses uppföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan – inte göras någon lokaliseringsprövning. Dessa åtgärder behöver således endast uppfylla de krav som gäller för motsvarande åtgärder i ett område som omfattas av en detaljplan.

Detsamma gäller under vissa förutsättningar inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus.

Fler och förtydligade möjligheter att godta avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser

Byggnadsnämnden får i dag under vissa förutsättningar ge bygglov för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vi föreslår att byggnadsnämnden bör få fler sådana möjligheter. Dels bör vindar i bostadshus få inredas till bostäder även om det finns vindsinredningsförbud i planen, dels bör fler åtgärder som kompletterar den befintliga bebyggelsen på ett lämpligt sätt få genomföras utan krav på planändring. Det kan exempelvis handla om en elinstallatör som önskar bedriva viss försäljning i anslutning till sin verksamhetslokal eller att en träningslokal etablerar sig inom ett traditionellt industriområde eller i bottenvåningen i ett bostadshus.

Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov, förhandsbesked, rivningslov och marklov

Vi föreslår vissa förtydliganden av reglerna om tidsbegränsade bygglov och också att de samlas i en bestämmelse. Precis som i dag kommer den sammanlagda tiden för ett tidsbegränsat lov som huvudregel inte att få överstiga femton år.

Vi föreslår också att förhandsbesked endast ska kunna prövas för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Dessutom ska byggnadsnämndens prövning begränsas till en lokaliseringsprövning, dvs. av om åtgärden över huvud taget kan tillåtas på platsen i fråga och inte hur den bör placeras eller utformas m.m. I övrigt får endast prövas om åtgärden strider mot eventuella områdesbestämmelser samt om åtgärden förutsätter planläggning enligt det s.k. detaljplanekravet.

Vi föreslår även vissa ändrade och förtydligade förutsättningar för marklov och rivningslov.

Nytt krav på medgivande från totalförsvaret inom dess riksintresseområde

I praktiken är det redan i dag uteslutet att få lov eller positivt förhandsbesked för en åtgärd i eller i anslutning till område av riksintresse för totalförsvaret om Försvarsmakten motsätter sig det. Vi menar att detta tydligare bör komma till uttryck i lagen. För att lov eller positivt förhandsbesked ska kunna ges för en sådan åtgärd föreslår vi således att det ska krävas ett medgivande från Försvarsmakten (eller i vissa fall av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.

Innehållet i ansökan

Vi föreslår vissa förtydligade bestämmelser om vad en ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla. Om en sökande vill genomföra nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och samtidigt göra en tillbyggnad som inte omfattas av krav på bygglov, ska ansökan om bygglov också innehålla det underlag som behövs för en frivillig prövning av lov för själva tillbyggnaden.

Detta innebär i praktiken, till skillnad från i dag, att det blir möjligt att uppföra en- och tvåbostadshuset och tillbyggnaden av huset i ett sammanhang.

Förenklade bestämmelser om underrättelse till grannar och kungörande om ansökningar

Enligt nuvarande bestämmelser ska byggnadsnämnden underrätta s.k. kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs – i förekommande fall även vissa hyresgästorganisationer – om det kommer in en lovansökan för en åtgärd som bl.a. avviker från en detaljplan eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Vårt förslag innebär att ansökan i dessa situationer endast ska kommuniceras med de s.k. rågrannarna, dvs. i huvudsak ägare till granntomt eller grannfastighet. När det gäller bostadsrätter och hyresrätter, kommer således underrättelse att ske genom ett meddelande till fastighetsägaren, normalt bostadsrättsföreningen respektive hyresvärden. Ansökan ska dessutom kungöras genom ett meddelande om ansökan på den anslagstavla som kommunen har på sin webbplats. I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Underrättelse till Försvarmakten

Vad gäller vissa åtgärder som omfattas av krav på lov ska dessutom en underrättelse göras till Försvarmakten – och i förekommande fall till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – om åtgärden i ansökan ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som är av riksintresse för totalförsvaret.

En sådan underrättelse ska dock inte krävas om Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för viss åtgärd inom ett särskilt område har beslutat detta och underrättat kommunen om beslutet.

Vilandeförklaring av bygglovsärende i avvaktan på strandskyddsdispens

Bestämmelserna om lov och förhandsbesked i PBL respektive om strandskyddsdispens i miljöbalken gäller parallellt. Även om en åtgärd beviljas bygglov kan således åtgärden inte påbörjas förrän också strandskyddsdispens har beviljats, om sådan dispens krävs enligt miljöbalken. För att undvika onödigt arbete och kostnader föreslår vi att byggnadsnämnden ska få besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om strandskyddsdispens har avgjorts. Med ett sådant beslut kommer inte den normala handläggningsfristen om tio veckor att gälla, utan strandskyddsdispensen kan inväntas innan ytterligare handläggningsåtgärder vidtas i ärendet om lov eller förhandsbesked.

Expediering och kungörelse av beslut

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska i dag delges sökanden och fastighetsägaren samt kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs och som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Beslutet ska enligt dagens reglering också kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. Dessutom ska det meddelande som kungörs som huvudregel också skickas till rågrannar och till övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av de.

Bestämmelserna har vållat stora tillämpningssvårigheter för byggnadsnämnderna, framför allt när det gäller avgränsningen av den krets av mottagare som avses i bestämmelserna. Det har i praktiken inneburit att vissa beviljade och lagakraftvunna lov och positiva förhandsbesked i efterhand rivits upp av domstol då expediering och kungörelse av besluten inte ansetts ha skett på ett korrekt sätt.

Vi föreslår att beslut om lov och förhandsbesked ska delges – förutom sökanden och fastighetsägaren – endast de rågrannar som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Beslutet ska dessutom kungöras genom ett meddelande om beslutet på anslagstavlan på kommunens webbplats. Detta kommer att innebära en väsentlig förenkling för byggnadsnämnderna och därmed också

en mycket mindre risk för formella fel som kan leda till att besluten i efterhand rivs upp. Samtidigt finns besluten tillgängliga på kommunens webbplats.

Genomförandet av lov- och anmälningspliktiga åtgärder

Vi föreslår också vissa ändringar av de bestämmelser i PBL som reglerar själva genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. I dag finns en huvudregel om att även åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska följa gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Undantag görs dock för bl.a. friggebodar, komplementbostadshus och vissa altaner.

Som vi ovan har nämnt föreslår vi att något fler åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, dock inte sådana bestämmelser som handlar om skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Utöver åtgärder med vissa komplementbyggnader och tillbyggnader handlar det om åtgärder med vissa murar, plank, altaner och pooler.

Som vi ovan har nämnt föreslår vi också att byggnadsnämnden ska kunna underlåta ett tillsynsingripande om det handlar om en liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Vi föreslår vidare att en sökande av ett s.k. frivilligt lov även ska kunna begära ett startbesked genom vilket det godkänns att åtgärden påbörjas, vilket är en nyhet i förhållande till vad som gäller i dag.

Vi föreslår också att byggnadsnämnden för enklare åtgärder i det enskilda fallet ska få besluta att en kontrollplan inte behövs. Detta kommer i stor utsträckning att förenkla byggnadsnämndernas arbete.

Vi föreslår också att prövningen av anmälningspliktiga åtgärder ska begränsas till om åtgärden kan antas komma att uppfylla de s.k. tekniska egenskapskraven. Kan det antas, ska byggnadsnämnden således med ett startbesked godkänna att åtgärden får påbörjas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Vi föreslår också att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023. Detta föreslås även gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut i sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Som vi ovan har nämnt föreslår vi att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser, utan den ska uteslutande regleras genom lag, i PBL. Vi föreslår dock att den lovplikt som redan finns i detaljplan och områdesbestämmelser ska fortsätta att gälla, till dess planen eller bestämmelserna ändras. Anledningen är att kommunerna inrättat sig – och också utformat sina detaljplaner och områdesbestämmelser – härefter.

Bestämmelser om undantag från krav på lov i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser föreslår vi dock ska upphöra att gälla vid utgången av 2024.

Genomförandefrågor

Föreslagna regelverksförändringar bör kombineras med informations- och utbildningsinsatser samt för vissa bestämmelser nytt eller uppdaterat vägledningsmaterial.

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för staten

För statens del innebär förslagen i första hand förbättrade förutsättningar för Försvarmakten att få kännedom om och lämna synpunkter på sådana ärenden om lov och förhandsbesked som kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar. Förslagen innebär att antalet remisser från landets byggnadsnämnder till Försvarmakten kommer att öka och att antalet årsarbetskrafter som arbetar med sådana remisser kommer att behöva utökas från tre till fem, eller med motsvarande 2 mnkr.

För det andra bör förslagen leda till en minskning av antalet överklaganden till länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. Minsk-

ningen bör vara proportionell i förhållande till minskningen av antalet inkommande ärenden hos landets byggnadsnämnder (se vidare nedan). Som en följd av förslaget att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL är det dock troligt att länsstyrelserna får hantera ett tillfälligt ökat antal ansökningar om bidrag enligt förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

Boverket bör få i uppgift att samordna den informations- och utbildningsinsats som bör följa med ett genomförande av förslagen. Målet med en sådan insats bör vara att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med att regeländringarna träder i kraft. Aktiviteterna kan handla om exempelvis webbseminarier, webbutbildningar, informationsmaterial eller handledarmaterial. Insatsen bör i första hand omfatta dem som arbetar med PBL på kommunernas byggnadsnämnder, men även t.ex. politiker och företag verksamma i bygg- och fastighetsbranschen. Kostnaden för en sådan insats beräknas uppgå till cirka 15 mnkr fördelat på två år.

Även Riksantikvarieämbetet kan behöva involveras i den informations- och utbildningsinsats som beskrivs ovan. Som en följd av förslaget att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL bör medel motsvarande sammanlagt 25 mnkr fördelat på fyra år från förslagets ikraftträdande tillföras ämbetets kulturmiljöanslag.

Konsekvenser för kommuner

Konsekvenserna för kommunerna rör i första hand byggnadsnämndernas verksamhet. Vi gör bedömningen att våra förslag kommer att leda till en minskning av byggnadsnämndernas totala mängd ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Eftersom det saknas tillförlitlig statistik per ärendekategori på nationell nivå har vi, utifrån de uppgifter vi har tagit del av från ett antal kommuner, gjort en uppskattning av hur stor minskningen av antalet ärenden kommer att bli. Vår grova uppskattning är att minskningen kommer att ligga på mellan 20 och 30 procent. Samtidigt finns en risk för en ökning av

antalet tillsynsärenden som en följd av förslaget att befria ett antal enkla men vanliga åtgärder från krav på lov och anmälan. Eftersom tillsynsärenden kopplade till olovligt byggande sällan initieras av byggnadsnämnderna, utan i stället ofta är en följd av anmälningar från grannar och andra närboende, är det dock mycket svårt att närmare uppskatta hur stor ökningen kommer att bli.

Vi gör bedömningen att de samlade förslagen avseende handläggningsreglerna för ärenden om lov och förhandsbesked kommer att bli enklare och effektivare än i dag vilket kommer att underlätta byggnadsnämndernas arbete och öka förutsättningarna för byggnadsnämnderna att klara de lagstadgade tidsfristerna. Vårt förslag att tidsfristen för handläggningstiden i sådana ärenden som Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska underrättas om bör räknas från när medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer in till byggnadsnämnden bör också underlätta byggnadsnämndernas handläggning av sådana ansökningar. Den totala handläggningstiden (tiden från inkommen ansökan till startbesked) kan för enklare ärenden också komma att bli kortare genom vårt förslag att byggnadsnämnden i det enskilda fallet får besluta att kontrollplan inte behövs eftersom det kan innebära att fler ansökningar kan anses kompletta redan när de kommer in. Detta förenklar också kommunens handläggning. Om tillsynsärendena blir fler utan att kommunen tillför resurser för detta kan handläggningstiden för sådana ärenden sammantaget dock komma att öka.

Initialt kommer kommunerna att behöva uppdatera information om krav på lov och anmälan m.m. på sina webbplatser. Även eventuellt tryckt material kommer att behöva uppdateras. Information om det nya regelverket, liksom rådgivningen till allmänheten till följd härav, kommer också att öka under en period innan reglerna har blivit mer allmänt kända. Efter en övergångsperiod bör informationsbehovet till allmänheten kunna minska jämfört med i dag, dels som en följd av att våra förslag på krav på lov och anmälan är tydligare och enklare att förstå, dels som en följd av att fler åtgärder varken kommer att kräva lov eller anmälan, låt vara att informationsbehovet rörande tillämpliga materiella krav förstås kvarstår.

Vårt förslag att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka

hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden kan komma att innebära ett utökat arbete hos vissa kommuner och därmed också ökade kostnader. Som beskrivits ovan kan dock kommunerna söka bidrag för del av dessa kostnader enligt förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

Kommunerna kommer med våra förslag inte längre att kunna bestämma om utökning eller begränsning av lovplikten i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelser om krav på lov i befintliga planer kommer dock att gälla till dess planen ändras. Möjligheterna för kommunerna att styra de materiella kraven, såväl med t.ex. skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla miljöer som utformningsbestämmelser vid nyproduktion med särskilda arkitektoniska ambitioner, kommer dock att finnas kvar och dessutom tydliggöras. Som en följd härav gör vi bedömningen att vårt förslag inte kommer att påverka kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse och hantera påverkan på bl.a. arkitektur och kulturhistoriska värden.

Vi föreslår att byggnadsverk och fastigheter inte ska behöva vara planenliga för att lov för en åtgärd på dem ska kunna ges, under förutsättning att femton år har gått sedan planens genomförandetid gick ut. Vår bedömning är att kommunen efter så lång tid har haft tillräckliga möjligheter att med detta ”påtryckningsmedel” få till stånd en ändring av byggnadsverket eller fastigheten. Förslaget bör således inte mer än marginellt påverka kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen.

Med vårt förslag kommer vissa komplementbyggnader, komplementbostadshus, tillbyggnader och inredande av en bostad i ett enbostadshus även fortsatt i huvudsak få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Andra åtgärder som inte omfattas av krav på lov och som inte avser en- eller tvåbostadshus kommer dock att behöva följa plan. Våra förslag i denna del bedöms därför i förhållande till vad som redan gäller i dag inte i någon större utsträckning påverka kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen eller det kommunala planmonopolet. Inte heller våra förslag på minskad eller ändrad lovplikt för vissa åtgärder på byggnader och andra anläggningar än byggnader bedömer vi, i praktiken, kommer att få någon oacceptabel inverkan på den kommunala självstyrelsen, planmonopolet eller möjligheten att styra bebyggelseutvecklingen.

Vi bedömer att våra förslag kommer att möjliggöra ett ökat fokus på de materiella frågorna hos byggnadsnämnden och att mindre tid kommer att behöva läggas på processuella och administrativa svårigheter, liksom på vissa enklare åtgärder som med våra förslag inte kommer att kräva någon förprövning. Vi bedömer att detta kan bidra till att rollen som lovhandläggare och bygglovsarkitekt blir mer attraktiv och att kommunerna därmed får lättare att både behålla befintlig kompetens och att vid behov rekrytera ny.

Konsekvenser för företag

De administrativa lättnaderna och därtill hörande minskade kostnader och tidsbesparingar som en följd av förslagen att slopa krav på bygglov eller anmälan för vissa åtgärder kommer att underlätta för företag och organisationer som vill utföra sådana åtgärder.

Det slopade kravet på planenligt utgångsläge för byggnadsverk och fastigheter om det har gått 15 år efter att planens genomförandetid har löpt ut, liksom förslaget om en ny godtagbar avvikelse vid inredande av vind till bostad, kommer också att medföra att en rad åtgärder kommer att kunna genomföras direkt utan föregående förfarande för ändring av detaljplan. För sådana åtgärder kan den totala tiden till byggstart komma att kunna kortas med flera år. Detta kommer att gynna alla byggherrar som vill utveckla sådana byggnader.

Konsekvenser för enskilda

För enskilda som är byggherrar blir konsekvenserna i stora delar desamma som för företag.

För grannar och andra berörda som påverkas av byggåtgärder innebär våra förslag att det blir tydligare vilken lovplikt som gäller, t.ex. nära gräns. Det blir också tydligare i vilka situationer en grannes medgivande kan ersätta krav på lov. Genom att alla bostäder blir lovpliktiga undviks dessutom vissa rättssäkerhetsproblem som finns i regleringen i dag.

Vårt förslag om ny möjlighet att, i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser, inreda vind i bostadshus till bostad kan komma att påverka grannar. Eftersom det i dessa fall handlar om att inreda en ny bostad i en byggnad som redan innehåller bostäder borde så-

dana åtgärder normalt inte medföra några mer påtagliga olägenheter för grannarna. Om åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser kommer berörda också att underrättas om ansökan och ges möjlighet att yttra sig över åtgärden. Åtgärden ska också fortfarande uppfylla de materiella krav som finns på bostäder i PBL, PBF och BBR, exempelvis krav gällande buller.

Konsekvenser för hållbar utveckling

Att korta tiden mellan olika användningar av byggnader och därmed begränsa omfattningen av tomma, outnyttjade lokaler, är ett sätt att bidra till ett effektivt utnyttjande av det befintliga byggnadsbeståndet och därmed till en hållbar utveckling. Det finns också ett stort intresse av att dela en lokal för olika verksamheter, såväl ideellt, offentligt som kommersiellt, vilket kan vara såväl resurseffektivt som drivet av sociala skäl. Vi bedömer att våra förslag om utökade möjligheter att få lov trots ett planstridigt utgångsläge och om en utökning av godtagbara planavvikelser kan komma att bidra till en mer resurseffektiv utveckling av det befintliga beståndet och till utökade möjligheter att dela lokal, främst eftersom åtgärderna inte behöver föregås av ett planarbete.

Vissa åtgärder som inte kommer att kräva lov enligt våra förslag ska vidare följa skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Detta ger ett förstärkt skydd i förhållande till dessa risker jämfört med i dag, inte minst i de områden som är som mest utsatta av klimatförändringar.

Kravet på rivningsanmälan kommer med vårt förslag att även omfatta ekonomibygnader. Vi bedömer att detta kan ge bättre förutsättningar för att säkerställa ett hållbart omhändertagande av rivningsavfall från dessa i många fall stora byggnader.

Möjligheten att i samband med nybyggnad också få genomföra en tillbyggnad som inte omfattas av krav på lov bedömer vi också kan bidra till en minskning av utsläpp av växthusgaser. Detta då åtgärderna kan göras i ett sammanhang och rivning av vissa helt nya delar därmed kan undvikas. Detta kan också bidra till ekonomisk hållbarhet då kostnaden för genomförandet av dessa projekt i vissa delar kan komma att minska.

Övriga konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag ökar plan- och byggregelverkets ändamålsenlighet, öka rättssäkerheten i förhållande till EU-rätten och inte minst underlätta tillämpningen. Det kommer att bli enklare att förstå när en åtgärd omfattas av krav på lov. Försvarsmyndigheternas behov kommer att få ett större genomslag och kunskapen om och arbetet med och skyddet för kulturmiljön kommer att förbättras. Bostadsbyggandet, hållbart byggande och åtgärder utanför planlagt område kommer att underlättas. Förslagen kommer också att ge ytterligare förutsättningar för digitalisering och automatisering av bygglovsprocessen vid landets byggnadsnämnder.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 9 kap., 4 kap. 15 §, 11 kap. 6 § och 16 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att punkt 12 och 13 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900) ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 2 kap. 9 §, 3 kap. 5 §, 4 kap. 2, 3 och 42 §§, 6 kap. 13 §, 8 kap. 3, 9, 11, 13 och 18 §§, 10 kap. 2, 3, 6, 14, 18, 23, 27 och 34 §§, 12 kap. 8–9 §§, 13 kap. 2, 5, 7, 14 och 16 §§, 14 kap. 6, 7, 11 och 14 §§ och 16 kap. 2, 8, 13 a och 13 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 9 kap., och en ny paragraf, 10 kap. 23 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

Lagen innehåller bestämmelser om

1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.),
2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.),
3. översiktsplan (3 kap.),
4. reglering med detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap.),
5. att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser (5 kap.),
6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.),
7. regional fysisk planering (7 kap.),
8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.),

¹ Senaste lydelse 2018:1732.

9. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.), 9. lov och förhandsbesked (9 kap.),
 10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.),
 11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.),
 12. byggnadsnämnden (12 kap.),
 13. överklagande (13 kap.),
 14. skadeersättning och inlösen (14 kap.),
 15. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och
 16. bemyndiganden (16 kap.).

4 §²

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

ekonomibyggnad: en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

² Senaste lydelse 2019:949.

fasadändring: en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

komplementbostadshus: en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd med en självständig bostad och som har en

a) byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter i ett område som omfattas av en detaljplan,

b) byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,5 meter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

komplementbyggnad: en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningsätt, utseende eller kulturhistoriska värde,

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningsätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

2 kap.

9 §

Planläggning av mark och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk, *skyltar och ljusanordningar* enligt denna lag får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket, *skylten eller ljusanordningen* kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Planläggning av mark och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk enligt denna lag får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

3 kap.

5 §³

Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden,

4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

5. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

6. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

7. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

³ Senaste lydelse 2020:76.

Lydelse enligt prop. 2020/21:174 Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,

3. en åtgärd som *kräver* bygglov, 3. en åtgärd som *omfattas av krav på* bygglov,

a) om åtgärden innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för, att anlägga

- ett industriområde,
- ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,

- en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
- en hamn för fritidsbåtar,
- ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
- en campingplats,
- en nöjespark, eller
- en djurpark, och

- en campingplats,
- en nöjespark, eller
- en djurpark, och

b) om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

4. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket *kräver* bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som *avses i 9 kap. 4 a §*, och

4. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket *omfattas av krav på* bygglov eller är en annan byggnad än en sådan *komplementbyggnad* som *inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. 6 eller 7 §*, och

4. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket *omfattas av krav på* bygglov eller är en annan byggnad än en sådan *komplementbyggnad* som *inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. 6 eller 7 §*, och

och

och

och

a) byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller

b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

5. en åtgärd som *kräver* bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

5. en åtgärd som *omfattas av krav på* bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Första stycket 3 gäller inte åtgärder som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 § 1 inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Trots första stycket 4 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket *kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.*

Trots första stycket 4 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket.

a) är ett komplementbostadshus, eller

b) kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk, om

1. vindkraftverket omfattas av krav på bygglov *eller anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 eller 8 §,*

1. vindkraftverket omfattas av krav på bygglov,

2. det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och

3. kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked *eller anmälan.*

3. kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov *eller förhandsbesked.*

15 §

I en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på

1. bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§,

2. rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 1 och andra stycket, och

3. marklov enligt 9 kap. 11 och 12 §§.

42 §⁴

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grundragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och

5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus, och

4. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en

⁴ Senaste lydelse 2014:900.

befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergi-anläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 5 får kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 4 får kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

6 kap.

13 §⁵

Kommunen får lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.

Kommunens rätt enligt första stycket 2 upphör att gälla om kommunen ger bygglov enligt 9 kap. 32 a § första stycket.

Kommunens rätt enligt första stycket 2 upphör att gälla om kommunen ger bygglov enligt 9 kap. 39 § tredje stycket.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa in mark eller annat utrymme finns i 14 kap.

⁵ Senaste lydelse 2014:900.

8 kap.

3 §

I den omfattning som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska det som

1. enligt 1 och 2 §§ gäller för en byggnad också gälla för en annan anläggning, och

2. enligt 1 § gäller för en byggnad också gälla för skyltar och ljusanordningar.

I den omfattning som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska det som *enligt 1 och 2 §§ gäller för en byggnad också gälla för en annan anläggning än en byggnad.*

9 §

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer,

3. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon,

4. det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,

5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt, och

6. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas med *byggnadsverk* som inne-

En obebyggd tomt som ska bebyggas *med en byggnad* ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

Om tomten ska bebyggas med *en byggnad* som innehåller

håller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

11 §⁶

I fråga om att på en bebyggd tomt vidta sådana ändringar av en byggnad som *kräver* lov enligt denna lag *eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §* eller åtgärder som *kräver* anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § ska 9 § tillämpas i den utsträckning som är skälig med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.

I fråga om att på en bebyggd tomt vidta sådana ändringar av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt denna lag eller åtgärder som *omfattas av krav på* anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § ska 9 § tillämpas i den utsträckning som är skälig med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.

13 §

En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas.

Första stycket ska tillämpas också på

1. *anläggningar som är bygglövspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,*

1. *en annan anläggning än en byggnad om anläggningen omfattas av krav på bygglov,*

2. tomter i de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,

3. allmänna platser, och

4. bebyggelseområden.

⁶ Senaste lydelse 2011:335.

18 §

Det som gäller i fråga om ändring och flyttning av en byggnad enligt 17 § ska tillämpas också på ändring och flyttning av en anläggning *som kräver bygglov enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §.*

Det som gäller i fråga om ändring och flyttning av en byggnad enligt 17 § ska tillämpas också på ändring och flyttning av en *annan anläggning än en byggnad om anläggningen omfattas av krav på bygglov.*

9 kap. Lov och förhandsbesked

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

- 1. krav på bygglov, rivningslov och marklov,*
- 2. förhandsbesked,*
- 3. förutsättningar och villkor för lov och förhandsbesked,*
- 4. handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked.*

Krav på bygglov

2 §

Det krävs bygglov för åtgärder på en byggnad eller annan anläggning enligt vad som följer av 4–10, 12–16, 18–20 och 29 §§.

Det krävs också bygglov för en åtgärd om kommunen i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, med stöd av äldre bestämmelser, har bestämt om det.

3 §

Omfattningen av kravet på bygglov är beroende av på vilket byggnadsverk och inom vilket område åtgärden ska vidtas.

I ett skyddat eller värdefullt område (18–20 §§) och i ett område nära gräns eller järnväg (15 och 16 §§) är omfattningen av kravet på bygglov mer långtgående än i övriga områden (4–10 och 12–14 §§).

Undantag från krav på bygglov anges i anslutning till krav på lov. Därutöver finns ett särskilt undantag från krav på bygglov för åtgärder för totalförsvaret (29 §).

Krav på bygglov för nybyggnad av byggnad

4 §

Det krävs bygglov för nybyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad.

Trots första stycket krävs det inte bygglov för nybyggnad av

1. en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan, eller

2. en annan byggnad än ett bostadshus om byggnaden

a) inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) inte får en tacknockshöjd som överstiger 3,0 meter, och

c) ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till.

5 §

Det krävs bygglov för nybyggnad av ett komplementbostadshus.

6 §

För nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan krävs det, utöver det som följer av 5 §, bygglov om komplementbyggnaden

- 1. får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,*
- 2. får en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller*
- 3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter.*

Vid beräkning av sammanlagd byggnadsarea enligt första stycket 3 tillämpas 11 §.

7 §

För nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det, utöver det som följer av 5 §, bygglov om komplementbyggnaden

- 1. får en större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,*
- 2. får en taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller*
- 3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.*

Trots första stycket krävs det inte bygglov för nybyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad.

Vid beräkning av sammanlagd byggnadsarea enligt första stycket 3 tillämpas 11 §.

Krav på bygglov för ändring av byggnad

8 §

Det krävs bygglov för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad om tillbyggnaden

1. får en bruttoarea eller öppenarea eller en kombination av dessa som är större än 30,0 kvadratmeter, eller

2. överstiger byggnadens taknockshöjd.

Vid beräkning av arean enligt första stycket 1 ska tillbyggnadens area läggas ihop med andra gjorda tillbyggnader på byggnaden som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Trots första stycket krävs det inte bygglov för tillbyggnad av en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

9 §

Det krävs bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad om tillbyggnaden innebär att komplementbyggnaden

1. i ett område som omfattas av en detaljplan får en

a) större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,

b) taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller

c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter,

2. i ett område som inte omfattas av en detaljplan får en

a) större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,

b) taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller

c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.

Trots första stycket 2 krävs det inte bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad.

Vid beräkning av sammanlagd byggnadsarea enligt första stycket 1 c och 2 c tillämpas 11 §.

10 §

Det krävs bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad om ändringen innebär att

1. byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett

väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,

2. det i byggnaden inreds ytterligare bostad, eller

3. det i ett område som omfattas av en detaljplan görs en fasadändring på en byggnad som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats.

Trots första stycket 1 krävs det inte bygglov om den ändrade användningen innebär att det i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreds en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter.

Beräkning av sammanlagd byggnadsarea

11 §

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean enligt 6, 7 eller 9 § ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Krav på bygglov för murar, plank, altaner och pooler

12 §

Det krävs bygglov krävs för att uppföra, flytta eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool i ett område som omfattas av en detaljplan om anläggningen får en höjd över marken som överstiger

1. 1,8 meter om anläggningen placeras inom 3,6 meter från byggnad, eller

2. 1,2 meter om anläggningen placeras på annan plats.

Trots första stycket krävs det inte bygglov om en mur eller ett plank omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Krav på bygglov för andra anläggningar

13 §

För en annan anläggning än en byggnad krävs det, utöver det som följer av 12 §, bygglov för att utomhus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra

1. en skidbacke, en skidlift, en linbana, en hamn för fritidsbåtar, en campingplats, en nöjespark eller en djurpark,

2. en idrottsanläggning som tillsammans med övriga idrottsanläggningar på en fastighet upptar en

markyta som är större än 1 500 kvadratmeter,

3. en parkeringsplats som tillsammans med övriga parkeringsplatser på en fastighet upptar en markyta som är större än

a) 50 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) 100 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

4. ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning som är högre än 3,0 meter över markytan eller som upptar en markyta som tillsammans med andra upplag, materialgårdar eller fasta förvaringsanläggningar på en fastighet är större än

a) 15 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) 50 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

5. en transformatorstation,

6. en tunnel eller ett bergrum som inte är avsett för väg, järnväg, tunnelbana, spårväg eller gruvdrift,

7. en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk som är högre än 20,0 meter över markytan eller är placerat på ett avstånd från gränsen som är mindre än anläggningens höjd över marken, och

8. en begravningsplats.

14 §

Trots 13 § första stycket 3–5 krävs det inte bygglov om,

1. en parkeringsplats anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har av-satts till gata eller väg, eller

2. ett upplag, en materialgård eller en transformatorstation omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Trots 13 § första stycket 3 b och 4 b krävs det inte bygglov om anläggningen behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln.

Trots 13 § första stycket 4–7 krävs det inte bygglov om anläggningen omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

*Särskilda krav på bygglov nära gräns eller järnväg**15 §*

Närmare gränsen än 4,5 meter eller inom område närmare än 30,0 meter från järnvägsspårs mitt krävs det, utöver det som följer av 2, 4–10 och 12–13 §§, bygglov för

1. nybyggnad eller tillbyggnad av en byggnad,

2. en sådan annan ändring av en byggnad som avses i 10 § andra stycket,

3. att uppföra, flytta eller utöka murar och plank som är högre än 1,2 meter över marken,

4. att uppföra, flytta eller utöka altaner och pooler, och

5. att anordna, uppföra, utöka flytta eller väsentligt ändra en idrottsanläggning, ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning.

16 §

Trots 15 § krävs det inte bygglov om

1. åtgärden avser en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

2. anläggningen omfattas av undantag från krav på bygglov enligt 12 § andra stycket eller 14 § första stycket 2 och andra och tredje styckena, eller

3. de grannar som berörs av åtgärden skriftligen har medgett åtgärden och åtgärden

a) inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

b) är en sådan åtgärd som avses i 10 kap. 2 § andra stycket.

17 §

Sådant medgivande som avses i 16 § 3 får vid en åtgärd intill en

1. allmän plats lämnas av huvudmannen för den allmänna platsen, eller

2. järnväg lämnas av järnvägens infrastrukturförvaltare.

Särskilda krav på bygglov i skyddat eller värdefullt område

18 §

Inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap.

9 § andra stycket miljöbalken krävs det, utöver det som följer av 2, 4–10 och 12–16 §§, bygglov för

1. nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning, och

2. att sätta upp eller väsentligt ändra en lusanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar.

19 §

För en särskilt värdefull byggnad eller för en åtgärd på en byggnad inom ett särskilt värdefullt område krävs det, utöver det som följer av 2, 4–10, 12–16 och 18 §§, bygglov vid nybyggnad, tillbyggnad och fasadändring, om

1. byggnaden eller den tomt, allmänna plats eller bebyggelseområde som åtgärden ska utföras inom omfattas av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan enligt 4 kap. 16 § 3 eller i områdesbestämmelser enligt 4 kap. 42 § andra stycket, eller

2. åtgärden ska utföras på en sådan byggnad eller inom en sådan särskilt värdefull allmän plats eller ett sådant särskilt värdefullt

bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §, men som inte omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket 2 krävs det inte bygglov om åtgärden omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

20 §

Det som sägs om byggnader i 19 § första stycket 1 ska också gälla för att utomhus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en annan anläggning än en byggnad.

Det som sägs om byggnader i 19 § första stycket 2 och andra stycket ska också gälla för att utomhus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en annan anläggning än en byggnad om åtgärden påverkar områdets karaktär eller byggnadsverkets yttre karaktärsdrag och anläggningen är en

- 1. sådan som avses i 12 eller 13 §, eller*
- 2. skylt eller ljusanordning.*

Tidsbegränsat bygglov

21 §

Den som avser att vidta en sådan bygglovspliktig åtgärd som endast ska pågå under en begränsad tid får söka ett tidsbegränsat bygglov.

Bygglov för ändamål av säsongskaraktär

22 §

Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskaraktär att den åtgärd som omfattas av bygglovet behöver upprepas under två eller flera år i följd, får åtgärden vidtas igen utan ny prövning, om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades.

Förhandsbesked

23 §

Den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan får begära ett förhandsbesked av om åtgärden kan lokaliseras på en viss plats.

Krav på rivningslov

24 §

I ett område som omfattas av en detaljplan krävs det rivningslov för att riva

1. en byggnad eller en del av en byggnad,

2. hela eller del av en sådan annan anläggning än en byggnad som

a) i detaljplanen omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning, eller

b) är en sådan särskilt värdefull anläggning som avses i 8 kap. 13 §.

Trots första stycket 1, krävs det inte rivningslov om byggnaden eller byggnadsdelen

1. har uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 21 § eller ett bygglov för ändamål av säsongskaraktär enligt 9 kap. 22 §, eller

2. får uppföras utan bygglov och byggnaden inte är en sådan särskilt värdefull byggnad eller ligger inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Trots första stycket krävs det inte rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

25 §

I ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det rivningslov för att riva

1. hela eller del av ett byggnadsverk som i områdesbestämmelser omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning,

2. hela eller del av ett sådant byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 §, eller

3. hela eller del av en byggnad inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Trots första stycket krävs det inte rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Krav på marklov

26 §

I ett område som omfattas av en detaljplan krävs det marklov för

1. schaktning eller fyllning om åtgärden ändrar höjdläget mer än 0,5 meter och åtgärden inte är att höja eller sänka markeytan till den nivå som har bestämts i detaljplanen,

2. sådana åtgärder som i detaljplanen omfattas av krav på marklov eller skydd enligt 4 kap. 10 § och åtgärden är

a) trädfällning,

b) skogsplantering, eller

c) markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Trots första stycket 2 c krävs det inte marklov för markåtgärder som försämrar markens genomsläpplighet om åtgärden är att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplanen får användas för det ändamålet.

Trots första stycket krävs det inte marklov om markåtgärden omfattas av ett bygglov eller om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

27 §

I ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering om

1. åtgärden ska genomföras
a) i ett område som är avsett
för bebyggelse, eller
b) i ett sådant område som av-
ses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a,
och

2. åtgärden i områdesbestäm-
melser omfattas av krav på mark-
lov eller bestämmelser enligt 4 kap.
42 § första stycket 4 a.

Trots första stycket krävs det
inte marklov om markåtgärden
omfattas av ett bygglov eller om
åtgärden är nödvändig för att följa
ett föreläggande enligt 11 kap.

Frivillig prövning av åtgärder som inte omfattas av krav på lov

28 §

Även om en åtgärd med ett
byggnadsverk eller mark inte om-
fattas av krav på bygglov, rivnings-
lov eller marklov, får den som av-
ser att vidta åtgärden ansöka om
lov för åtgärden.

Åtgärder för totalförsvaret

29 §

Bestämmelser om krav på
bygglov, rivningslov och marklov
gäller inte åtgärder med byggnads-
verk eller mark som är avsedda för
totalförsvaret och som innefattar
uppgifter för vilka sekretess gäller
enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och
sekretesslagen (2009:400). Sådana
åtgärder ska i stället föregås av

samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Anmälningssplikt

30 §

Även om en åtgärd inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, får åtgärden inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

Förutsättningar för bygglov

31 §

Förutsättningarna för bygglov är beroende av om en åtgärd ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan (32 §) eller i ett område som inte omfattas av en detaljplan (34 §). För ett antal åtgärder finns undantag från kraven i 32 och 34 §§ (33, 35, 36, 39 och 40 §§).

För vissa åtgärder som ska vidtas i ett skyddat område krävs, utöver övriga krav, medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (46 §).

32 §

Bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen,

b) avviker från detaljplanen men detaljplanens genomförandetid har gått ut för minst femton år sedan, eller

c) avviker från detaljplanen men avvikelserna har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov och som enligt 10 kap. 2 § andra stycket får strida mot en detaljplan ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

33 §

Trots 32 § första stycket 1 ska bygglov ges om åtgärden är en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad.

Trots 32 § ska bygglov ges om åtgärden inte strider mot sådana planbestämmelser som avses i 4 kap. 12 § 1 eller 16 § 3 och åtgärden är

1. inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus,

2. nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

3. sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 och 9 §§, samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt andra stycket 2 eller sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i andra stycket 3 ska endast ges om komplementbostadshuset tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 45,0 kvadratmeter.

34 §

Bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

Sådana åtgärder som enligt 10 kap. 2 § andra stycket får strida mot områdesbestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med områdesbestämmelserna.

35 §

Trots 34 § första stycket ska bygglov ges om åtgärden

1. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 4 c, och åtgärden är att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med

a) en liten tillbyggnad, eller

b) en annan komplementbyggnad än ett komplementbostadshus, eller

2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a eller b eller andra stycket och åtgärden är

a) inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus,

b) nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

c) sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

Bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt första stycket 2 b eller sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i första stycket 2 c ska endast ges om komplementbostadshuset tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 65,0 kvadratmeter.

36 §

Trots 32 § första stycket 2, 34 § första stycket 1 och 35 § första stycket 1 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser om

1. avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelsen är liten,

2. avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt,

3. avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse,

4. åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen, eller

5. åtgärden är inredning av en vind i bostadshus till bostad.

Bygglov för en åtgärd som avses i första stycket 3 eller 4 får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut.

Bygglov för en åtgärd som avses i första stycket 5 får i ett område som omfattas av en detaljplan ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut.

37 §

Om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser på grund av antagande av en detaljplan enligt denna lag eller äldre bestämmelser avviker från planen, får byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov förklara att avvikelserna ska anses vara en sådan avvikelse som avses i 32 § första stycket 1 c. En sådan förklaring får endast avse avvikelser enligt 36 § första stycket 1–3.

38 §

Om avvikelser tidigare har godtagits enligt 32 § första stycket 1 c eller 36 § ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.

39 §

Bygglov för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartermark för allmänt ändamål får ges om ändamålet är närmare angivet i planen.

Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan får bygglov ges endast om åtgärden innebär

1. att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpas-

sats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd, eller

2. en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen.

Bygglov enligt första eller andra stycket får ges även om sökanden inte är ett offentligt organ.

40 §

Bygglov enligt 36 § eller 39 § andra stycket får inte ges om åtgärden kan antas medföra

1. en betydande miljöpåverkan, eller

2. en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

41 §

Ett tidsbegränsat bygglov ska ges om sökanden begär det och åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges om sökanden begär det, platsen kan återställas och

1. åtgärden är nybyggnad för bostadsändamål eller tillhörande åtgärd och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 32–40 §§, eller

2. åtgärden avses pågå under en begränsad tid och uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar enligt 32–40 §§.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om åtgärden är en sådan som avses i andra stycket 2 och bygglovet ska användas för ett sådant ändamål av säsongskaraktär som avses i 22 §.

Förutsättningar för förhandsbesked

42 §

Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats får ges om åtgärden

- 1. inte strider mot områdesbestämmelser,*
- 2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och*
- 3. uppfyller de krav på lokalisering som följer av 2 kap. i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.*

Förutsättningar för rivningslov

43 §

Rivningslov ska ges för en åtgärd som avser ett byggnadsverk eller del av ett byggnadsverk som inte omfattas av rivningsförbud i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket får rivningslov inte ges om byggnadsverket bör bevaras på grund av byggnadsverkets eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Förutsättningar för marklov

44 §

Marklov ska ges för en åtgärd som

1. inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. inte förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,

3. inte medför olägenheter för användningen av sådana anläggningar som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a,

4. inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen, och

5. uppfyller de krav som

a) följer av 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 9–12 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen, om marklovet avser en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) följer av 2 kap. och 8 kap. 9–12 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser, om marklovet avser en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Trots första stycket 1 får marklov ges om avvikelsen från detaljplanen eller områdesbestämmelserna är liten och förenlig med syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Prövning av åtgärd som inte omfattas av krav på lov

45 §

Vid prövning av en ansökan enligt 28 § får lov ges om åtgärden uppfyller de krav på lokalisering, placering och utformning som finns på åtgärden i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Krav på medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

46 §

För att lov eller positivt förhandsbesked ska kunna ges för en åtgärd i en sådan ansökan som Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska underrättas om enligt 59 § krävs det, utöver det som följer av 32–45 §§, medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Villkorade lov

47 §

Om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte har fått laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen eller om-

rådesbestämmelserna omfattar ges med villkoret att planbeslutet får laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har fått laga kraft.

48 §

I ett beslut om bygglov får byggnadsnämnden bestämma att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen.

49 §

Om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld, får ett lov ges med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges.

50 §

I ett bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts, får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda.

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked

51 §

Ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked prövas av byggnadsnämnden.

Ansökans innehåll

52 §

En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla

- 1. fastighetens beteckning,*
- 2. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress,*
- 3. den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas,*
- 4. förslag på kontrollansvarig och dennes person- eller organisationsnummer och adress, om det behövs en kontrollansvarig enligt 10 kap. 9 och 10 §§,*
- 5. de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen, och*
- 6. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om sökande vill ge byggnadsnämnden förutsättningar att besluta om lov och startbesked samtidigt.*

Om sökande vill genomföra nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och en sådan tillbyggnad som avses i 10 kap. 2 § andra stycket 2 samtidigt behöver ansö-

kan om nybyggnad också innehålla det underlag som behövs för en frivillig prövning av lov för tillbyggnaden.

De handlingar som avses i första och andra styckena ska vara utförda så att de är lämpliga för arkivering, om byggnadsnämnden begär det.

53 §

Om en ansökan är ofullständig, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs.

Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick.

Upplysning om andra krav på tillstånd eller anmälan

54 §

Om byggnadsnämnden finner att en åtgärd som avses med en ansökan också omfattas av krav på tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa sökanden om detta.

Samordning med ärende hos miljönämnden

55 §

Om en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljönämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att

1. berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och

2. beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang.

Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning enligt första stycket inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig.

Underrättelse om och kungörande av ansökan

56 §

Byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om lov eller förhandsbesked om åtgärden i ansökan

1. innebär en avvikelser från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 35 § första stycket 1.

Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart att lov inte kan ges.

57 §

En ansökan som byggnadsnämnden ska underrätta om enligt 56 § ska kungöras genom ett meddelande om ansökan på kommunens anslagstavla.

I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

58 §

En underrättelse enligt 56 § ska ske genom ett meddelande om ansökan till ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata.

I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart att ansökan saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten.

59 §

En underrättelse enligt 56 § ska göras till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om åtgärden i ansökan om lov eller förhandsbesked

1. ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken, och

2. omfattas av krav på bygglov enligt någon av bestämmelserna i 2 § andra stycket, 4–10, 13, 18, 21 eller 22 § eller krav på marklov enligt 26 eller 27 §.

En sådan underrättelse krävs inte om Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för viss åtgärd inom ett särskilt område har beslutat detta och underrättat kommunen om beslutet.

60 §

Innan byggnadsnämnden fattar beslut om lov eller förhandsbesked ska nämnden, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta sökanden och fastighetsägaren om allt underlag av betydelse för beslutet och ge dem tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över underlaget.

61 §

Vid ändring av en ansökan behöver en ny underrättelse enligt 56–59 §§ inte ske om ändringen

inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket ska byggnadsnämnden underrätta de som avses i 58 och 59 §§ om de har haft synpunkter på den ursprungliga ansökan.

Tidsfrister för handläggningen

62 §

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska besluta om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från

1. den dag ansökan kom in till nämnden,

2. den senare dag då ytterligare underlag eller en ändring av ansökan kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, eller

3. den senare dag då besked enligt 46 § kom in från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 53 § första stycket att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälpes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor.

63 §

När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,

2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och

3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen.

Om tidsfristen förlängs enligt 62 § tredje stycket, ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

64 §

Om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning, tillämpas 62 och 63 §§.

Anstånd med beslut

65 §

Byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän

1. fråga om expropriation har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också

omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd,

2. fråga om planarbete har avslutats om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

3. fråga om dispens från strandskydd har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om dispens från strandskydd.

Om kommunen inte har avslutat planarbetet enligt första stycket 2 inom två år från det att ansökan om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

66 §

Om ett bygglov för en åtgärd tidigare har vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts och det tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på grund av ett nytt expropriationstillstånd förrän tio år har förflutit från den dag då det första expropriationstillståndet gavs.

*Beslutets innehåll**67 §*

Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats ska innehålla

1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft,

2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, och

3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen.

68 §

Av ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,

2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,

3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap., och

4. en upplysning om verkställbarhet enligt 76 §.

Beslutet om lov ska också innehålla de övriga villkor och upplysningar som följer av 47, 48, 49, 50 eller 54 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

69 §

Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har bestämts.

Expediering och kungörelse av beslut

70 §

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges

1. sökanden och fastighetsägaren, och

2. de som avses i 58 § första stycket och som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Om delgivning är uppenbart obehövt ska beslutet i stället skickas till dem som avses i första stycket.

Delgivning med sökanden får inte ske enligt någon av bestämmelserna i 34–38 eller 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

71 §

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande om beslutet på kommunens anslagstavla.

I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

72 §

Det meddelande som kungörs enligt 71 § ska senast den dag då kungörandet sker skickas till

1. de som avses i 58 § första stycket, och

2. de som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Ett meddelande enligt första stycket 1 behöver inte skickas om det är uppenbart att beslutet saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten.

Första stycket gäller inte dem som enligt 70 § ska delges det beslut som meddelandet avser.

73 §

Om byggnadsnämndens beslut omfattas av ett beslut enligt 11 kap. 12 § om att länsstyrelsen ska pröva beslutet, ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till länsstyrelsen.

74 §

Om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked avser sådant ärende som avses i 59 § ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Underrättelse till samfällighet

75 §

En underrättelse enligt 58, 60, 61, 70 eller 72 § till samfällighet ska ske på det sätt som följer av 5 kap. 33 §.

Verkställbarhet av beslut om lov

76 §

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 71 §, även om det inte har fått laga kraft.

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Giltighetstiden för lov och förhandsbesked

77 §

Om inte annat följer av 21 eller 22 §, upphör ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft.

10 kap.

2 §⁷

Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller
2. om åtgärden inte *kräver* lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.
2. om åtgärden inte *omfattas av krav på* lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket 2 får en åtgärd strida mot sådana bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, som inte avses i 4 kap. 12 § 1 eller 42 § första stycket 4 b, om åtgärden är

⁷ Senaste lydelse 2019:412.

1. nybyggnad av en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus,

2. tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad,

3. uppförande, flytt eller utökning av en mur eller ett plank, eller

4. uppförande, flytt eller utökning av en altan eller en pool som tillsammans med övriga altaner och pooler på tomten inte upptar en markyta som är större än 50 kvadratmeter.

En åtgärd som avses i 9 kap. 4 f § får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Detsamma gäller en åtgärd som avser en altan som inte kräver lov enligt 9 kap. 2 §, om åtgärden

De åtgärder enligt första stycket 2 som inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser får genomföras med en sådan liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

1. vidtas inom 3,6 meter från ett en- eller tvåbostadshus eller tillhörande komplementbostadshus, och

2. inte vidtas i anslutning till en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

3 §

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked, om åtgärden kräver

En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett skriftligt startbesked, om åtgärden omfattas av krav på

1. bygglov, marklov eller rivningslov, eller

2. en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

Kravet på startbesked gäller även för en åtgärd med frivilligt lov enligt 9 kap. 28 §, om den sökande har begärt ett startbesked för åtgärden.

6 §⁸

Byggherren ska se till att det finns en plan för kontrollen av en bygg- eller rivningsåtgärd som avses i 3 § (kontrollplan) med uppgifter om

1. vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse,
2. vem som ska göra kontrollerna,
3. vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden,
4. vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske,
5. vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och
6. vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra
 - a) materialåtervinning av hög kvalitet, och
 - b) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

Trots första stycket får byggnadsnämnden för enklare åtgärder i det enskilda fallet besluta att en kontrollplan inte behövs.

14 §⁹

I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,
2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

⁸ Senaste lydelse 2020:603.

⁹ Senaste lydelse 2015:668.

Tekniskt samråd behövs inte för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 4 a–4 c §§ eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

18 §

Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, samt
2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 21 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.

Första stycket 1 gäller inte *rivningsåtgärder*, om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan.

2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 52 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.

Första stycket 1 gäller inte *sådana åtgärder* som byggnadsnämnden, *med stöd av 6 § andra stycket*, i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan *för*.

23 §¹⁰

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § 1 får påbörjas, om

¹⁰ Senaste lydelse 2015:668.

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och

5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 49 § är uppfyllda.

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i första stycket 1.

23 a §

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § 2 får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4–7 §§ och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen, och

2. ett bevis om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:985) om skyddsrum.

27 §

Efter ett startbesked enligt 23 § ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs, om

Efter ett startbesked enligt 23 § eller 23 a § ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs, om

1. startbeskedet har föregåtts av ett tekniskt samråd, och
2. ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövt.

Ett arbetsplatsbesök ska alltid göras, om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid det tekniska samrådet har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.

Lydelse enligt prop. 2020/21:144 *Föreslagen lydelse*

34 §

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,

2. byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt lagen (2021:000) om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration, och

3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked *skriftligen* godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

6 §

Det som gäller för byggnadsverk i detta kapitel ska tillämpas också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

12 kap.

8 §¹¹

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för

1. beslut om planbesked, förhandsbesked, *villkorsbesked*, startbesked, slutbesked och ingripandebesked,

1. beslut om planbesked, förhandsbesked, startbesked, slutbesked och ingripandebesked,

¹¹ Senaste lydelse 2018:1136.

2. beslut om lov,
3. tekniska samråd,
4. slutsamråd,
5. arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen,
6. upprättande av nybyggnadskartor,
7. framställning av arkivbeständiga handlingar,
8. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 41–41 b §§, och
8. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 70–72 §§, och
9. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

8 a §¹²

Om en avgift tas ut för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked enligt 8 § 1, 8 eller 9 eller ett ärende om lov enligt 8 § 2, 8 eller 9, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 27 § första stycket överskrids. Avgiften ska dock inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 28 §.

Om en avgift enligt 8 § 1, 3 eller 9 tas ut för handläggningen av en anmälan för en åtgärd som avses i 9 kap. 16 §, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 45 § första stycket överskrids.

Om en avgift tas ut för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked enligt 8 § 1, 8 eller 9 eller ett ärende om lov enligt 8 § 2, 8 eller 9, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 62 § första stycket överskrids. Avgiften ska dock inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 65 §.

Om en avgift enligt 8 § 1, 3 eller 9 tas ut för handläggningen av en anmälan för en åtgärd som avses i 9 kap. 30 §, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § överskrids.

9 §

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och

¹² Senaste lydelse 2018:1136.

2. den fastighet som bygglovets avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också *tillämpas* på en anläggning som *kräver bygglov enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §*.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också *tillämpas* på en anläggning som *omfattas av krav på bygglov*.

Lydelse enligt prop. 2020/21:174 Föreslagen lydelse

13 kap.

2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 6,
4. *villkorsbesked enligt 9 kap.*

19 §,

5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,

6. behovet av kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,

7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller

8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

4. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 62 §,

5. behovet av *kontrollplan*, kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,

6. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller

7. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 a § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 §

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § får inte överklagas.

7 §

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning *om avgörandet av frågan inverkar på målets utgång.*

14 §

Ett beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 9 kap. 13 § får överklagas av

Ett beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a får överklagas av

1. Transportstyrelsen, om beslutet rör en civil flygplats,
2. Strålsäkerhetsmyndigheten, om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller annan kärnteknisk anläggning, och
3. Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i andra fall än de som anges i 1 och 2.

16 §¹³

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag

¹³ Senaste lydelse 2018:845.

då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–47 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 70 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts *på kommunens anslagstavla*.

14 kap.

6 §

Om marklov vägras med stöd av 9 kap. 35 § första stycket 2 eller 3, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som det vägrade marklovet medför.

Om marklov vägras med stöd av 9 kap. 44 § första stycket 2 eller 3, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som det vägrade marklovet medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om det vägrade marklovet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten.

7 §

Om en detaljplan eller områdesbestämmelser innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras enligt 9 kap. 34 §, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför.

Om en detaljplan eller områdesbestämmelser innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras enligt 9 kap. 43 §, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

11 §¹⁴

Om kommunen i områdesbestämmelser för ett område som avses i 9 kap. 13 § inför en bestämmelse om vegetation eller om markytans utformning eller höjdläge, har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Om kommunen i områdesbestämmelser för ett område som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a inför en bestämmelse om vegetation eller om markytans utformning eller höjdläge, har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

14 §¹⁵

Kommunen är skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt byggande.

Skyldigheten enligt första stycket 2 gäller inte om byggloves enligt 9 kap. 32 a § första stycket.

Skyldigheten enligt första stycket 2 gäller inte om byggloves enligt 9 kap. 39 § tredje stycket.

16 kap.

2 §¹⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 och 2 §§ ska tillämpas också på en annan anläggning än en byggnad,

2. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 § 2 ska tillämpas också på skyltar och ljusanordningar,

¹⁴ Senaste lydelse 2011:335.

¹⁵ Senaste lydelse 2014:900.

¹⁶ Senaste lydelse 2020:239.

3. vad som krävs för att ett byggnadsverk, *skyltar och ljusanordningar* ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 4 §§,

4. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad,

5. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad,

6. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 6 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus när detta behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och

7. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 11 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus.

2. vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 4 §§,

3. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad,

4. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad,

5. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 6 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus när detta behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och

6. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 11 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus.

7 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att det, utöver det som följer av 9 kap. 2–7 §§, krävs bygglov för

1. *skyltar och ljusanordningar, och*

2. *andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen.*

8 §¹⁷

Regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 16 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 30 §.

13 a §¹⁸

Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse åtgärder för ändring av byggnadsverk eller nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse

1. nybyggnad av en enkel byggnad,
2. anordnande eller uppförande av en annan anläggning än en byggnad om anläggningen är enkel, eller
3. ändring av ett byggnadsverk, och
4. åtgärder som pågår under högst tre år.

¹⁷ Senaste lydelse 2018:1136.

¹⁸ Senaste lydelse 2017:985.

13 b §¹⁹

Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Föreskrifterna om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda och främja.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser om undantag från krav på lov, som har meddelats med stöd av upphävda 9 kap. 7, 10 eller 11 § PBL, ska fortsätta att gälla, dock längst till utgången av 2024.

¹⁹ Senaste lydelse 2020:253.

1.2 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)

dels att nuvarande 6 kap. och 1 kap. 7 b § ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 3, 5 och 19 §§, 7 kap. 5 §, 9 kap. 6–17 §§, 21–24 §§ och 10 kap. 21 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 6 kap., och en ny paragraf, 9 kap. 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om

1. innehåll och definitioner (1 kap.),
2. planer och områdesbestämmelser (2 kap.),
3. krav på byggnadsverk (3 kap.),
4. krav på byggprodukter m.m. (4 kap.),
5. funktions- och säkerhetsåtgärder (5 kap.),
6. *lov och* anmälan m.m. (6 kap.), 6. anmälan m.m. (6 kap.),
7. kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga (7 kap.),
8. tillsyn, vägledning och uppföljning (8 kap.),
9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), och
10. bemyndiganden (10 kap.).

7 b §²⁰

Med skylt avses i denna förordning en skylt, tavla, bildskärm, flagga, ljusprojektion eller liknande med syfte att förmedla reklam, information eller liknande.

²⁰ Senaste lydelse 2017:102.

3 kap.

3 §²¹

Det som gäller för en byggnads form-, färg- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för

1. *andra anläggningar än byggnader som omfattas av krav på bygglov enligt 6 kap. 1 §, och*

2. *skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov enligt 6 kap. 3, 3 a eller 4 a §.*

Första stycket gäller för sådana upplag, materialgårdar, tunnlar och bergrum som avses i 6 kap. 1 § 2 och 3 endast i den mån det behövs för att uppfylla kravet på hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan enligt 2 kap. 6 § första stycket 1 plan- och bygglagen.

Det som gäller för en byggnads form-, färg- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen.*

Första stycket gäller för sådana upplag, materialgårdar, tunnlar och bergrum som avses i 9 kap. 13 § första stycket 4 och 6 plan- och bygglagen endast i den mån det behövs för att uppfylla kravet på hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan enligt 2 kap. 6 § första stycket 1 plan- och bygglagen.

5 §

Det som gäller för en byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 1 § 3 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *andra anläggningar än byggnader, om anläggningen kräver bygglov enligt 6 kap. 1 § 1, 2, 3, 5, 8 eller 9.*

Det som gäller för en byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 1 § 3 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *en annan anläggning än en byggnad, om anläggningen omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och inte är*

²¹ Senaste lydelse 2017:422.

Andra anläggningar än byggnader ska göras tillgängliga och användbara enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

1. en mur eller ett plank,
 2. en transformatorstation,
 3. en skorsten, ett vindkraftverk,
- eller

4. en sådan fast förvaringsanläggning som avses i 9 kap. 13 § första stycket 4 plan- och bygglagen.

En annan anläggning än en byggnad ska göras tillgänglig och användbar enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

19 §

Det som gäller för en byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *andra anläggningar än byggnader*, om anläggningen *kräver bygglov* enligt 6 kap. 1 § 1, 2, 3, 5, 8 eller 9.

Det som gäller för en byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *en annan anläggning än en byggnad*, om anläggningen *omfattas av krav på bygglov* enligt 9 kap. plan- och bygglagen och inte är

1. en mur eller ett plank,
 2. en transformatorstation,
 3. en skorsten, ett vindkraftverk,
- eller

4. en sådan fast förvaringsanläggning som avses i 9 kap. 13 § första stycket 4 plan- och bygglagen.

En annan anläggning än en byggnad ska göras tillgänglig och användbar enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

Andra anläggningar än byggnader ska göras tillgängliga och användbara enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

6 kap. Anmälan m.m.

Krav på anmälan

1 §

För åtgärder som inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900) krävs det en anmälan vid

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som har en byggnadsarea som är större än 50,0 kvadratmeter,

2. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar påverkas väsentligt,

3. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt,

4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader,

5. en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad, eller

6. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk.

Kravet på anmälan gäller inte

1. åtgärd med byggnadsverk som är avsedda för totalförsvaret och som innefattar uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller

2. åtgärder som avses i 2, 3, 4 eller 5 i fråga om

a) byggnad eller tomt som tillhör staten eller en region, eller

b) ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

2 §

En anmälan krävs också för sådan nybyggnad eller tillbyggnad som omfattas av krav på bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), men som har undantagits från krav på bygglov enligt bestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Förutsättningar för godkännande av anmälan

3 §

Bestämmelser om förutsättningar för godkännande av en åtgärd som omfattas av krav på anmälan finns i 10 kap. 23 a § plan- och bygglagen (2010:900).

Handläggningen av anmälningsärenden

4 §

Det som enligt 9 kap. 51 §, 52 § första och tredje styckena, 53, 62–64 och 69 §§ plan- och bygglagen (2010:900) gäller för en ansökan ska också gälla för en anmälan.

Vid tillämpningen av 9 kap. 62 § första stycket plan- och bygg-

lagen är tidsfristen för handläggning av en anmälan fyra veckor.

Vid tillämpningen av 9 kap. 62 § tredje stycket plan- och bygglagen får tidsfristen för handläggning av en anmälan förlängas högst en gång med högst fyra veckor.

5 §

Utöver det som anges i 9 kap. 52 § första och tredje styckena plan- och bygglagen (2010:900) ska en anmälan innehålla de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen.

7 kap.

5 §²²

En kontrollansvarig krävs inte för

1. åtgärder som inte kräver lov eller anmälan,

2. andra små ändringar än sådana som avses i 10 kap. 10 § 1 plan- och bygglagen (2010:900),

3. åtgärder avseende uthus, garage och andra små byggnader,

4. uppförande eller tillbyggnad av en sådan byggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,

5. ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus,

6. tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 1 plan- och bygglagen,

Utöver det som följer av 10 kap. 10 § 1 plan- och bygglagen (2010:900) krävs inte en kontrollansvarig för

1. åtgärder som inte omfattas av krav på lov,

2. åtgärder som omfattas av krav på anmälan,

3. åtgärder avseende komplementbyggnader,

4. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus,

5. åtgärder avseende skyltar eller ljusanordningar,

6. att uppföra eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool,

²² Senaste lydelse 2015:837.

7. byggande av takkupor som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 2 plan- och bygglagen,

8. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus,

9. att flytta en eller flera enkla byggnader,

10. att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en anläggning som avses i

a) 6 kap. 1 § 4, om anläggningen är liten och avsedd endast för en viss fastighets behov,

b) 6 kap. 1 § 6, om vindturbinens diameter är mindre än tre meter,

c) 6 kap. 1 § 7,

d) 6 kap. 1 § 8 eller 9, om anläggningen är liten, eller

e) 6 kap. 1 § 10,

11. en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § 3 c plan- och bygglagen, om åtgärden inte berör en sådan särskilt värdefull byggnad som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen,

12. en åtgärd avseende en skylt eller ljusanordning,

13. en åtgärd som kräver rivningslov efter beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

14. en åtgärd som kräver marklov enligt 9 kap. 11–13 §§ plan- och bygglagen, om åtgärden är liten.

7. åtgärder avseende en begravningsplats om anläggningen är liten,

8. åtgärder avseende en transformatorstation,

9. en åtgärd som omfattas av krav på rivningslov efter beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser,

10. en åtgärd som omfattas av krav på marklov enligt 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900), om åtgärden är liten, eller

11. andra små ändringar än sådana som avses i 10 kap. 10 § 1 plan- och bygglagen.

Första stycket 2–14 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

Första stycket 2–11 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

9 kap. 6 §²³

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan nybyggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 8 § första stycket 2 a, 3 eller 4 plan- och bygglagen eller *kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 2, 9 eller 10* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 1,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

7 §²⁴

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan tillbyggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 2 eller 8 § första stycket 2 a, 3, 4 eller 8 plan- och bygglagen eller *kräver*

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan tillbyggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

²³ Senaste lydelse 2015:837.

²⁴ Senaste lydelse 2019:413.

anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 2, 9, 10, 12 eller 13 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,08 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en takkupa, är byggsanktionsavgiften 0,25 prisbasbelopp per takkupa.

8 §²⁵

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a eller 8 § första stycket 4 plan- och bygglagen eller *kräver anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 11* och som innebär ändrad användning innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och som innebär ändrad användning innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser,

²⁵ Senaste lydelse 2015:837.

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

9 §²⁶

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 b eller 8 § första stycket 2 a eller 4 plan- och bygglagen eller *kräver anmälan* enligt 6 kap. 5 § första stycket 14 och som innebär att *någon ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri* inreds innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för *varje ytterligare bostad*, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som *ändringen avser*, och

2. för *varje ytterligare lokal*, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som *ändringen avser*.

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och som innebär att *en ytterligare bostad* inreds innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är *för varje ytterligare bostad*, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som *ändringen avser*.

²⁶ Senaste lydelse 2019:413.

10 §²⁷

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 c eller 8 § första stycket 4, 6, 7 eller 9 plan- och bygglagen och som avser *en byggnads yttre utseende* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser.

Om en åtgärd enligt första stycket avser ett fönster eller en dörr, är byggsanktionsavgiften 0,125 prisbasbelopp per fönster eller dörr som berörs.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en balkong, altan eller entré, är byggsanktionsavgiften 0,25 prisbasbelopp per balkong, altan eller entré.

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och som avser *fasadändring* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

²⁷ Senaste lydelse 2019:413.

11 §²⁸

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 4 plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 3 och som berör de bärande delarna *eller påverkar planlösningen* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen.

12 §²⁹

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 3 eller 5 plan- och bygglagen eller 6 kap. 1 § eller anmälan enligt 5 § första stycket 8

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

²⁸ Senaste lydelse 2014:471.

²⁹ Senaste lydelse 2019:413.

innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 1,5 prisbasbelopp när det gäller en anläggning för en grundvattentäkt,

2. 5 prisbasbelopp när det gäller en kabinbana,

3. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller en nöjespark, en djurpark, en idrottsplats, en skidbacke med lift, en campingplats, en skjutbana, en småbåtshamn, ett friluftsbana, en motorbana eller en golfbana,

4. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller ett upplag, en materialgård, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

5. 5 prisbasbelopp när det gäller en fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor,

6. 2,5 prisbasbelopp när det gäller en radio- eller telemast eller ett torn,

7. 2,5 prisbasbelopp när det gäller ett vindkraftverk,

1. 1,5 prisbasbelopp för en anläggning för en grundvattentäkt,

2. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per löpmeter för en mur eller ett plank,

3. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en altan eller en pool,

4. 5 prisbasbelopp för en linbana,

5. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en skidlift, en campingplats eller en hamn för fritidsbåtar,

6. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

7. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp av anläggningens area för en transformatorstation, och

8. 2,5 prisbasbelopp för ett vindkraftverk, en mast, ett torn eller en skorsten.

8. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per löpmeter när det gäller en mur eller ett plank, och

9. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp av anläggningens area när det gäller en transformatorstation.

13 §³⁰

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om ett byggnadsverk som *kräver lov enligt 9 kap. 8 § första stycket 2 b plan- och bygglagen* eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 4, 5, 6 eller 7 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 0,25 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en hiss,
2. 0,1 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en eldstad,

3. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd *byggnads- eller markarea* för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

5. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om ett byggnadsverk som *omfattas av krav på anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 3, 4, 5 eller 6* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd *byggnadsarea* för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

5. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet, *och*

³⁰ Senaste lydelse 2014:1334.

6. 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

7. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

Om åtgärden i första stycket 3–7 inte berör en byggnads- eller markarea är byggsanktionsavgiften

1. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

3. 0,25 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,

4. 1 prisbasbelopp för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

6. 2,5 prisbasbelopp för ett vindkraftverk.

Om åtgärden i första stycket 3–5 inte berör en byggnadsarea är byggsanktionsavgiften

2. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och

3. 0,25 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

5. 0,25 prisbasbelopp för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

14 §³¹

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som *kräver* lov enligt 6 kap. 3, 3 a eller 4 a § innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för en skylt, 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area, och
2. för en ljusanordning, 0,0625 prisbasbelopp.

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

15 §³²

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. *när det gäller* ett en- eller tvåbostadshus, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,
2. *när det gäller* en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,17 prisbasbelopp med

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. *för* ett en- eller tvåbostadshus, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,
2. *för* en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av

³¹ Senaste lydelse 2017:422.

³² Senaste lydelse 2014:471.

ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

3. *när det gäller* ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea, och

4. *när det gäller* en annan byggnad än de som avses i 1–3, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea.

Om en rivning avser en sådan byggnad som enligt 9 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

3. *för* ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea, och

4. *för* en annan byggnad än de som avses i 1–3, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea.

Om en rivning avser en sådan byggnad som enligt 9 kap. 43 § *andra stycket* plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

16 §³³

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en del av en byggnad som *kräver* lov enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 5 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en del av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

³³ Senaste lydelse 2014:471.

1. *när det gäller* ett en- eller tvåbostadshus, 0,4 prisbasbelopp med ett *tillägg* av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

2. *när det gäller* en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,07 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

3. *när det gäller* ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea, och

4. *när det gäller* en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea.

Om en rivning avser en del av en sådan byggnad som enligt 9 kap. 34 § 2 plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

1. *för* ett en- eller tvåbostadshus, 0,4 prisbasbelopp med ett *tillägg* av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

2. *för* en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,07 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

3. *för* ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea, och

4. *för* en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea.

Om en rivning avser en del av en sådan byggnad som enligt 9 kap. 43 § *andra stycket* plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

16 a §

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en annan anläggning än en byggnad som

omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för en mur eller ett plank, 0,017 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per löp-meter av den rivna anläggningen,

2. för en altan eller en pool, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

3. för en linbana, 2 prisbasbelopp,

4. för en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en skidlift, en campingplats eller en hamn för fritidsbåtar, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

5. för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats, 0,017 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

6. för en transformatorstation, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,017 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area, och

7. för en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk, 1,5 prisbasbelopp.

Om en rivning avser en sådan annan anläggning än en byggnad som enligt 9 kap. 43 § andra stycket plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

17 §³⁴

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan markåtgärd som *kräver* lov enligt 9 kap. 11, 12 eller 13 § plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en tomt,

2. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en allmän plats,

3. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning i ett område utanför detaljplan,

4. 0,25 prisbasbelopp per träd för trädfällning,

5. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för skogsplantering, och

6. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan markåtgärd som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

³⁴ Senaste lydelse 2018:1390.

21 §³⁵

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som innebär att någon ytterligare bostad *eller lokal för handel, hantverk eller industri* inreds innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. för varje ytterligare bostad, 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser, och

2. för varje ytterligare lokal, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Om endast en del av en byggnad tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om sanktionsarea i stället avse den area som tas i bruk.

22 §³⁶

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som berör de bärande delarna *eller påverkar planlösningen* innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som berör de bärande delarna innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

³⁵ Senaste lydelse 2013:308.

³⁶ Senaste lydelse 2014:471.

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0006 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0006 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen.

Om endast en del av en byggnad tas i bruk i strid med 10 kap.4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om sanktionsarea i stället avse den area som tas i bruk.

23 §³⁷

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en annan anläggning än en byggnad i bruk efter anläggande, flyttning eller ändring innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. 0,3 prisbasbelopp *när det gäller* en anläggning för en grundvattentäkt,

1. 0,3 prisbasbelopp *för* en anläggning för en grundvattentäkt,

2. 0,016 prisbasbelopp *med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en altan eller en pool,*

2. 1 prisbasbelopp *när det gäller* en kabinbana,

3. 1 prisbasbelopp *för* en linbana,

3. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *när det gäller* en nöjespark, en djurpark, en idrottsplats, en skidbacke med lift, en campingplats, en skjut-

4. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *för* en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en

³⁷ Senaste lydelse 2013:308.

bana, en småbåtshamn, ett friluftsbad, en motorbana eller en golfbana,

4. 0,005 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *när det gäller* ett upplag, en materialgård, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

5. 1 prisbasbelopp *när det gäller en fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor*,

6. 0,5 prisbasbelopp *när det gäller en radio- eller telemast eller ett torn*,

7. 0,5 prisbasbelopp *när det gäller ett vindkraftverk*,

8. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp av anläggningens area *när det gäller en transformatorstation*.

Om endast en del av en anläggning tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om area i stället avse den area som tas i bruk.

skidlift, en campingplats *och en hamn för fritidsbåtar*,

5. 0,005 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area *för* ett upplag, en materialgård, *en fast förvaringsanläggning*, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

6. 0,5 prisbasbelopp *för en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk, och*

7. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp av anläggningens area *för* en transformatorstation.

24 §³⁸

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta ett byggnadsverk i bruk efter en sådan åtgärd som avses i 9 kap. 8 § första stycket 2 b plan- och bygglagen eller 6 kap. 5 § första stycket 4, 5, 6 eller 7 innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta ett byggnadsverk i bruk efter en sådan åtgärd som avses i 6 kap. 1 § första stycket 3, 4 eller 5 innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

³⁸ Senaste lydelse 2014:1334.

1. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en hiss,

2. 0,02 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en eldstad,

3. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

3. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal, *en anordning för ventilation eller en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och*

4. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

5. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,

4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

6. 0,2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0002 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

7. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0002 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnads- eller markarea för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller

bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

Om åtgärden i första stycket 3–7 inte berör en byggnads- eller markarea, är byggsanktionsavgiften

1. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

3. 0,05 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet,

4. 0,2 prisbasbelopp för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket plan- och bygglagen eller motsvarande äldre föreskrifter, och

5. 0,05 prisbasbelopp för underhåll eller ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde i ett område som utgör en värdefull miljö.

Om endast en del av ett byggnadsverk tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om byggnads- eller markarea i stället avse den area som tas i bruk.

Om åtgärden i första stycket 3 eller 4 inte berör en byggnadsarea är byggsanktionsavgiften

1. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och

3. 0,05 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

Om endast en del av ett byggnadsverk tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om byggnadsarea i stället avse den area som tas i bruk.

10 kap.**21 §³⁹**

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan i 9 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900) och 6 kap. 8 och 9 §§.

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om *innehåll i ansökan* i ärenden om lov och förhandsbesked i 9 kap. 52 § plan- och bygglagen (2010:900) och *innehåll i anmälan* i 6 kap. 4 och 5 §§.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.
 3. För överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak. De nya bestämmelserna i 9 kap. ska dock tillämpas om de leder till lindrigare påföljd.

³⁹ Senaste lydelse 2018:1543.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (xxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § i lydelsen enligt förordningen (xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338) ska upphöra att gälla vid utgången av december 2024.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden om färdigställandeskydd som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 16 kap. 2 d § och 26 kap. 9 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 d §⁴⁰

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av 2 § besluta villkor i fråga om omgivningsbuller enbart på grund av en bostadsbyggnad i omgivningen, om

1. bostadsbyggnaden ingår i ett område *med* detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden, och

1. bostadsbyggnaden ingår i ett område *som omfattas av en* detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden, och

2. villkoren skulle innebära strängare krav avseende omgivningsbuller än vad som följer av dessa värden.

Trots första stycket får villkor som innebär strängare krav beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Sådana komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen får aldrig föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

Sådana komplementbostadshus som avses i plan- och bygglagen får aldrig föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

26 kap.

9 a §⁴¹

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

⁴⁰ Senaste lydelse 2018:1407.

⁴¹ Senaste lydelse 2014:901.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i plan- och bygglagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

dels att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 § ska lyda ”Skyltar, ljusanordningar m.m.”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Bestämmelserna i 6–9 §§ gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats.

Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 9 kap. 7 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:227) om färdigställandeskydd att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴²

Ett färdigställandeskydd ska finnas vid en

1. nybyggnad, och
2. tillbyggnad eller åtgärd som är anmälningsskyldig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), om det finns behov av ett sådant skydd.

Ett färdigställandeskydd behövs dock inte, om åtgärden enligt 9 kap. 4–4 c §§ plan- och bygglagen inte kräver bygglov.

Ett färdigställandeskydd behövs dock inte för byggnad eller tillbyggnad, om åtgärden inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden om färdigställandeskydd som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

⁴² Senaste lydelse 2015:669.

2 Inledning

2.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redogör vi för Bygglövsutredningens direktiv, utredningens arbetsformer, andra utredningar m.m. av betydelse och betänkandets disposition.

2.2 Bygglövsutredningens direktiv

Regeringen beslutade den 23 januari 2020 kommittédirektiven *Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov* (Dir. 2020:4, se bilaga). Enligt direktiven ska en särskild utredare göra en systematisk översyn av regelverket för lov. Syftet med utredningen är att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder. Av direktiven framgår att utredaren bl.a. ska föreslå när lovplikt respektive anmälningsplikt bör inträda för olika typer av åtgärder, vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov ska ges och lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån utredarens analyser och ställningstaganden.

När det gäller bakgrunden till direktiven framgår att regelförenklingar i plan- och bygglagstiftningen är en prioriterad fråga för regeringen. Även den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna (*januariavtalet*) innebär att omfattande regelförenklingar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska genomföras. Enligt avtalet ska bl.a. enklare regler för byggnation utanför detaljplanelagt område införas och ett slopat krav på bygglov för den som vill bygga ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till sin gård utredas. Vidare är regelförenklingar

i PBL även föremål för tillkännagivanden från riksdagen. Riksdagen har bl.a. tillkännagett att PBL behöver moderniseras och att fler åtgärder bör bli bygglovsbefriade.¹

Parallellt med detta har flera aktörer, bl.a. Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt flera kommuner och länsstyrelser framfört att många av de förenklingar som genomförts i regelverket på senare år, särskilt införandet av fler undantag från krav på bygglov, har bidragit till att regelverket blivit ologiskt och svåröverskådligt. Även mark- och miljödomstolarna har uppmärksammat detta.

Enligt direktiven ska översynen omfatta 9 kap. PBL och 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, samt andra relevanta delar av regelverket.

Direktiven är indelade i fyra olika delar; lov- och anmälningsplikt, förutsättningar för lov, åtgärder som bör kunna tillåtas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser samt slutligen vilken krets som ska underrättas om en ansökan och ett beslut och ha möjlighet att överklaga beslutet. För varje del anges vad utredaren ska utreda.

I fråga om lov- eller anmälningsplikt anges att utredaren ska

- analysera behovet av lovplikt (bygglov, marklov och rivningslov), förhandsbesked, tidsbegränsade lov och anmälningsplikt samt föreslå i vilken utsträckning som lovplikt respektive anmälningsplikt bör gälla för olika typer av åtgärder och i vilka fall förhandsbesked och andra tillstånd enligt 9 kap. PBL ska vara möjliga att söka, utan att kravet på lov och anmälan sätts högre än vad som är motiverat med hänsyn till vad som framkommit i analysen,
- redovisa de principer och avvägningar som ligger till grund för förslagen,
- ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till en gård,
- ta ställning till om det finns starka skäl för att återinföra lovplikt för vissa åtgärder, med utgångspunkten att sådana åtgärder som i dag tillåts få strida mot detaljplan och områdesbestämmelser även fortsättningsvis ska få göra det,

¹ Se bet. 2013/14:CU10 punkt 1, rskr. 2013/14:187, bet. 2015/16:CU1 punkt 8, rskr. 2015/16:79 och bet. 2016/17:CU15 punkt 1, rskr. 2016/17:234.

- ta ställning till på vilken nivå författningsförslag om lov- och anmälningsplikt bör regleras för att systemet ska vara ändamålsenligt och tydligt, och
- vid behov lämna förslag om den lovplikt som följer av gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

I fråga om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bland annat lov ska kunna ges anges att utredaren ska

- föreslå vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked m.m. ska ges,
- ta ställning till om olika förutsättningar ska gälla för olika åtgärder och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget,
- utreda och föreslå enklare regler för byggnation utanför detaljpanelagt område,
- ta ställning till om ytterligare åtgärder eller kompletteringsåtgärder kan komma i fråga för en begränsad lokaliseringsprövning, förutsatt att detaljplanekravet kvarstår oförändrat, och i det sammanhanget även överväga om exempelvis ett kafé eller ridhus och liknande åtgärder i anslutning till en gård kan komma i fråga för en begränsad prövning som ett alternativ till slopad lovplikt, och
- föreslå vilka förutsättningar och krav som lovfria åtgärder ska uppfylla.

I fråga om vilka åtgärder som bör kunna tillåtas i strid med gällande detaljplan och områdesbestämmelser anges att utredaren ska

- föreslå vilka åtgärder som bör få genomföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, och
- analysera och vid behov föreslå förändringar i kravet på s.k. plan enligt utgångsläge i 9 kap. 30 § första stycket 1 PBL, med utgångspunkten att anpassa det till olika situationer där det anses vara lämpligt att tillåta lovpliktiga åtgärder, trots att byggnadsverket strider mot gällande plan.

Slutligen i fråga om vilken krets som ska underrättas om en ansökan och ett beslut och ha möjlighet att överklaga beslutet anges att utredaren ska

- ta ställning till i vilka fall behovet av att enskilda kan bevaka sina intressen och komma till tals motiverar en lovplikt och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget i detta avseende,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked, och vid behov även anmälan om startbesked, och ges möjlighet att yttra sig över ansökan,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska delges beslutet eller på annat sätt få del av och möjlighet att överklaga beslutet,
- ta ställning till i vilken utsträckning som beslut på området bör kunna överklagas till domstol med utgångspunkt i Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser, och
- ta ställning till vem som ska kunna lämna ett medgivande som en förutsättning för att lov inte ska krävas, och på vilket sätt det ska lämnas, om sådana förslag ges, och då beakta Boverkets analys i verkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder*².

Utredaren ska bedöma och redovisa lämnade förslags konsekvenser. Även förslag som har övervägts men avfärdats ska redovisas och motiveras översiktligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

Avslutningsvis kan nämnas att regeringen beslutat att till utredningen överlämna Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets rapport *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*^{3, 4}.

² Boverkets rapport 2015:33.

³ Dnr FM2020-22728:6.

⁴ Regeringens beslut den 21 januari 2021 (Fi2020/04409).

2.3 Utredningens arbetsformer

Utredningsarbetet inleddes under andra halvan av februari 2020. Sekretariatet har varit bemannat med två till tre personer. Den sammanlagda arbetstiden – inklusive arbetande utredare – har över tid varierat med mellan 2–3,5 årsarbetskrafter.

Utredningen har tillämpat Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer för möten. Alla möten med expert- och referensgrupper har hållits digitalt. Internt i utredningen har endast två fysiska möten ägt rum. Det ena hölls i början av mars 2020, innan de då aktuella restriktionerna hade trätt i kraft, och det andra i oktober 2020 innan pandemins s.k. ”andra våg”.

2.3.1 Externt arbete

Sakkunniga, experter och referensgrupper

Av direktiven framgår att utredningen ska samråda med Boverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Myndigheten för delaktighet, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner och vid behov även med andra aktörer. Företrädare för nämnda myndigheter och organisationer har tillsammans med en företrädare för Fortifikationsverket och en för Statens fastighetsverk knutits till utredningen som av regeringen förordnade experter. Dessa experter har tillsammans med av regeringen förordnade sakkunniga deltagit vid totalt fem möten med utredningen.

Vilka personer som förordnats som sakkunniga och experter framgår av betänkandets missiv.

Utredningen har också haft två avstämningsmöten med en politisk referensgrupp, till vilken riksdagspartierna getts möjlighet att utse var sin företrädare. Utredningen är inte någon parlamentarisk kommitté, men mot bakgrund av vår ambition att presentera förslag som är genomförbara, gjordes tidigt i utredningsarbetet bedömningen att en sådan politisk referensgrupp skulle kunna vara ett ändamålsenligt sätt att berika utredningens underlag. Följande personer har deltagit i den politiska referensgruppen: Carl-Oskar Bodin (M), till september 2020, Malin Danielsson (L), Roger Hedlund (SD), Emma Hult (MP), Momodou Malcolm Jallow (V), Ola Johansson (C),

Josefin Malmqvist (M), från september 2020, Leif Nysmed (S) och Larry Söder (KD).

Utredningen har vidare knutit ytterligare en referensgrupp till sig, med praktiskt verksamma personer med särskilda sakkunskaper om den plan- och bygggrättsliga regleringen och dess tillämpning – såväl utifrån ett kommunalt som ett exploatörsperspektiv. Även företrädare för organisationerna Villaägarna och Fastighetsägarna har ingått i denna referensgrupp. Det har hållits fyra möten med denna referensgrupp. Följande personer har deltagit i referensgruppen: chefsjuristen Sven Boberg (Göteborgs stad), seniora förbundsjuristen Maria Holmgren (Villaägarna), biträdande bygglovschefen Henrik Höglund (Haninge kommun), bygglovshandläggaren Leif Johnsson (Skellefteå kommun, tillika ordförande i Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och byggnadsnämndssekreterare), bygglovschefen Sofia Lindén (Eskilstuna kommun och till och med juli 2020 projektutvecklare NCC), sakansvarige planarkitekten Gunnar Lunnnergård (Vaxholms kommun), chefen Nancy Mattsson (JM), biträdande beredningschefen David Sandberg (Mark- och miljööverdomstolen) och chefen Rikard Silverfur (Fastighetsägarna).

Särskilda samråd m.m.

Utredningen har haft särskilt samråd med Elsäkerhetsverket och Försvarsmakten beträffande deras uppdrag⁵ att undersöka om och under vilka omständigheter åtgärder och anläggningar som kan omfattas av plan- och byggregelverket kan orsaka elektromagnetiska störningar på verksamheter inom eller i anslutning till område av riksintresse för totalförsvaret.

Särskilda dialoger har därutöver förts med företrädare för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Boverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Tillväxtverket och Sveriges Kommuner och Regioner. Dialogerna har bl.a. rört frågor om avgränsning av skyddsområden, digitalisering av bygglovshandläggning, förutsättningar för företagande och behov av krav på lov eller anmälan för solenergianläggningar.

⁵ Se Fi2020/02994/SPN.

Utredningen har vidare haft informationsutbyte med Utredningen om översyn av strandskyddet⁶, Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet⁷, Utredningen Samordning för bostadsbyggande⁸, Barnkonventionsutredningen⁹ och Utredningen om en rättssäker vindkraftsprövning¹⁰.

Vi har även haft utbyte med Riksidrottsförbundet och idrottsrörelsens studieförbund (SISU) kring behov och utformning av olika typer av idrottsanläggningar.

Ett länsmuseum, några kommuner och en arkitektbyrå har bidragit med information om praktisk erfarenhet av kulturmiljöarbete och kostnadsunderlag för att ta fram kulturmiljöprogram.

Nacka kommun och Norrtälje kommun har bidragit med beskrivning av sina respektive digitala handläggningsprocesser.

Inspel i övrigt

Utredningen har även deltagit vid ett antal möten och konferenser i syfte att brett inhämta kunskap och synpunkter från bl.a. kommuner med olika erfarenhet och förutsättningar. Som exempel kan nämnas Sveriges Kommuner och Regioners bygglovschefskonferens 2020, Sveriges Kommuner och Regioners samhällsbyggnadsberedning och Boverkets PBL-dagar den 25–26 november 2020. Utredningen har också deltagit i bl.a. Domstolsakademins Mark- och miljörettsdag 2021 och länsstyrelsernas länsjuristkonferens 2021.

Utredningen har tagit emot skrivelser från ett antal kommunalt verksamma handläggare, chefer och nämndpolitiker inom bygglovsområdet, men också från privatpersoner. Dessa skrivelser har bidragit med en ytterligare bild av utmaningarna inom bygglovsområdet.

Remissvar

Bygglövsutredningen har under utredningstiden lämnat två remissvar, dels på Försvarmaktens hemställan om samråd angående *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen*

⁶ M 2019:1.

⁷ Fi 2019:04.

⁸ Fi N2017:08.

⁹ S 2018:03.

¹⁰ M 2020:07.

eller anläggningar (se ovan), dels på Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandets betänkande *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*¹¹.

2.3.2 Analysmetoder

Centralt i vårt uppdrag ligger att analysera behovet av lovplikt och anmälningsplikt, vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att få lov och vilka krav som bör ställas på handläggningen av sådana ärenden på kommunal nivå och i överprövande instanser.

Slutligen ska vi analysera behovet av ändring av nuvarande regelverk för att tillgodose dessa identifierade behov.

För att utföra detta uppdrag har vi delat in vårt arbete i sju delar. Vi har:

- kartlagt och analyserat de utmaningar som finns i nuvarande regelverk,
- studerat äldre och gällande rätt samt förarbeten och rättspraxis till gjorda ändringar i regelverket,
- studerat tre andra nordeuropeiska lovregelverk,
- studerat ett antal kommunala vägledningarna om murar, plank och staket,
- tagit fram ett antal utgångspunkter för våra förslag,
- arbetat fram förslag till nytt regelverk, och
- utrett konsekvenserna av förslagen.

Våra texter och förslag har stämts av vid våra möten med sakkunniga och experter. Huvuddragen i våra förslag har vidare stämts av i vår referensgrupp med praktiskt verksamma.

¹¹ Se SOU 2020:75.

Kartläggning av utmaningarna

Vid utredningens start påbörjades en kartläggning av utmaningarna inom lovregelverket. Kartläggningen har sedan pågått under större delen av utredningstiden.

Kartläggningen har utförts framför allt genom att inhämta synpunkter från deltagarna i vår expertgrupp, i våra referensgrupper samt i vårt övriga externa arbete. Som ett exempel kan nämnas att vi i samband med utredningens programpunkt på Boverkets PBL-dagar 2020 ställde ett antal s.k. polls-frågor i syfte att få en bild av hur vissa åtgärder hanteras av landets byggnadsnämnder.

I syfte att få en bild av utmaningarna har vi också tagit del av ett hundratal avgöranden från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Mark- och miljööverdomstolen. När en viss byggåtgärd inte har behandlats av dessa domstolar har vi också tagit del av vissa domar från underrätt. Vilka avgöranden som omfattas av vår studie framgår av fotnoter i kapitel 4–7.

Vår sammanfattande bild av utmaningarna har stämts av med sakkunniga, experter och referensgrupper.

En samlad beskrivning av utmaningarna avseende lovplikten för byggnader och andra anläggningar än byggnader finns i avsnitt 7.5.1. Detaljerade beskrivningar av utmaningarna kring enskilda bestämmelser framgår av kapitel 4. En beskrivning av utmaningarna avseende de regler som avser förutsättningar för lov respektive olika krav på handläggningen av ärenden om lov och anmälan finns i anslutning till beskrivningen av respektive bestämmelse i kapitel 5 och 6 samt i anslutning till de förslag som lämnas i kapitel 7.

För att illustrera utmaningarna i regelverket och konsekvenserna av våra förslag har vi i vissa fall valt att komplettera beskrivande text med egna illustrationer (gjorda av utredningssekreteraren Ann-Kristin Kaplan Wikström).

Studie av gällande rätt m.m.

En övergripande studie av gällande rätt i PBL, PBF och ett antal andra författningar på nationell och internationell nivå med nära koppling till lovregelverket utfördes tidigt i utredningsarbetet. Syftet med studien var i första hand att sätta plan- och byggregelverket i en större kontext, men också att hitta inspiration till nya lagtekniska

lösningar i PBL. Studien resulterade i en beskrivning som framgår av avsnitt 3.3.

I anslutning till denna studie gjordes också en genomgång av historisk lagstiftning på det plan- och byggrättsliga området. Syftet med denna fördjupning var att samla fakta om kraven på lovplikt och förutsättningarna för lov i tidigare lagstiftning, men också att få en förståelse för vilka förfaranderegler som gällt tidigare och bakgrunden till tidigare reglering. Materialet är en självklar grund för förståelsen av dagens system liksom en given del i underlaget för våra förslag. Genomgången har resulterat i en beskrivning av äldre rätt. Beskrivningen finns i avsnitt 3.2.

För att få en god förståelse för nuvarande regelverk och de utmaningar som har identifierats tidigare i samband med framtagande av dessa regler har vi studerat ett stort antal utredningsförslag, myndighetsrapporter, remissammanställningar och andra förarbeten. Bland dessa underlag kan särskilt nämnas Boverkets rapporter *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag*¹² och *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder*¹³.

Vid beskrivningen av nuvarande regelverk i kapitel 4–6 har framför allt förarbeten och rättspraxis nyttjats. Ytterligare viktiga källor har varit de lagkommentarer som behandlar PBL¹⁴ och även Boverkets PBL Kunskapsbanken – en handbok till plan- och bygglagen¹⁵.

I arbetet med att analysera definitioner av vissa termer och uttryck i regelverket har vi bl.a. tagit del av de definitioner som finns i Svenska institutet för standarders *Area och volym för byggnader – terminologi och mätning*¹⁶.

Studie av tre andra länders regelverk

I utredningens inledande skede genomförde vi en studie av tre andra nordeuropeiska länders regelverk för lov. Syftet var att dels få en bild av ett alternativt regelverk och dess för- och nackdelar, dels samla inspiration inför våra överväganden och förslag. I studien fokuserade

¹² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17).

¹³ Se Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33).

¹⁴ Se främst Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, och Plan- och bygglag (2010:900), Lexino 2020-12-31.

¹⁵ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/.

¹⁶ SS 21054:2020.

vi bl.a. på omfattningen av och strukturen på ländernas lovpliktsystem. Studien beskrivs i avsnitt 3.4 och innehåller också en sammanfattande jämförelse av de tre ländernas regelverk.

Studie av kommunala vägledning

För att få en bild av hur kommunerna hanterar vissa, i dag oreglerade, frågor har vi gjort en sammanställning av några olika kommunala vägledning på det plan- och byggrättsliga området. Sammanställningen avser frågan hur kommunerna ser på vad som utgör ett staket, ett plank respektive en mur och lämpliga höjdbegränsningar bl.a. nära utfart och i korsning utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv.

Särskilt om statistik m.m.

Vi har inhämtat nationell statistik från framför allt Boverket, men även från Mark- och miljööverdomstolen och Energimyndigheten. Uppgifterna återges framför allt i avsnitt 9.4 och 9.5.

För att komplettera bilden av konsekvenserna av våra förslag om ändrad bygglovsplikt för byggnadsnämndernas totala ärendemängd i avsnitt 9.4.1 har vi efterfrågat uppgifter om antalet ärenden per åtgärdskategori från 10 kommuner. Urvalet av kommuner har gjorts utifrån olika kommungrupper¹⁷, geografisk spridning i landet och utifrån ärendemängd redovisad 2019 till Boverket. Vi har begränsat antalet tillfrågade kommuner då arbetsinsatsen för att få fram de efterfrågade uppgifterna var relativt omfattande. Vi har fått vissa uppgifter från kommunerna, men då de varken har varit fullständiga utifrån våra frågor och inte heller riktigt jämförbara, har vi valt att inte redovisa dem särskilt i betänkanDET.

Från Boverkets miljömålsenkät har vi fått fram uppgifter om kommunernas kulturmiljöarbete. Då dessa uppgifter är från 2018 har vi även sökt mer aktuell information på några kommuners webbplatser och från senaste höstbudgetpropositionen. Uppgifterna återfinns redovisade framför allt i avsnitt 9.4.6.

¹⁷ Jfr Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2017 <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, hämtad 2021-03-26.

Även viss statistik för länsstyrelserna har hämtats från budgetpropositioner och återges i avsnitt 9.5.1.

Försvarsmakten har delgett oss underlag beträffande antal remisser i ärenden om lov- och förhandsbesked per år och uppgift om hur många årsarbetskrafter som arbetar med dessa vid Försvarsmakten och vid övriga försvarsmyndigheter. Uppgifterna redovisas i avsnitt 9.5.6.

Statistik om antal företag i olika branscher och företagens storlekar är inhämtad från Statistiska centralbyrån och redovisas i avsnitt 9.7.

Framtagande av utgångspunkter

Efter ungefär halva utredningstiden utformade vi ett antal utgångspunkter för våra kommande förslag, både allmänna sådana och mer specifika för en ny lov- och anmälningspliktsreglering. Valet av utgångspunkter utgick dels från vår kartläggning av utmaningarna i regelverket, dels från inkomna synpunkter. Utgångspunkterna har stämts av vid flera tillfällen under utredningsarbetet och responsen på dem har, i princip uteslutande, varit positiv. Våra utgångspunkter beskrivs i avsnitt 7.2 och 7.5.2.

Förslag till nytt regelverk

Utifrån våra framtagna utgångspunkter, vår kartläggning av utmaningarna och vår studie av gällande rätt, historisk reglering m.m., har vi under den avslutande delen av utredningstiden tagit fram de författningsförslag som framgår av kapitel 1 med de motiv som framgår av kapitel 7 samt av författningskommentaren i kapitel 10.

Utredning av förslagets konsekvenser

Avslutningsvis har vi utrett förslagets konsekvenser i enlighet med vad som framgår av kapitel 9.

Med hänsyn till vår förhållandevis korta utredningstid och rådande pandemi, har vi inte haft möjlighet att genomföra studiebesök – t.ex. hos kommuner – eller arrangera hearings eller motsvarande för att komplettera underlaget för i första hand konsekvensutredningen. Vi

har i stället haft digitala möten, gått igenom tillgänglig statistik och efterfrågat vissa skriftliga underlag.

För att beskriva förslagets konsekvenser på den byggda miljön har vi dessutom skapat oss en gemensam bild utifrån ett större antal foton på befintlig bebyggelse. Några av dessa foton har vi gjort om till illustrationer som återfinns i avsnitt 9.11.4.

2.4 Andra utredningar och uppdrag av betydelse

2.4.1 Inledning

PBL har varit föremål för ett stort antal utredningar och reformer sedan lagens ikraftträdande 2011. Ett antal utredningar har slutförts i närtid och utredningar med mer eller mindre stark koppling till PBL har också pågått parallellt med vår utredning.

När det gäller de utredningar som i närtid har slutförts är vår bedömning att de förslag som lämnats inte i någon betydande utsträckning påverkar vårt uppdrag. Vissa förslag bör dock ändå nämnas eftersom de kan påverka förutsättningarna för och genomförandet av våra förslag.

Avseende de utredningar som har pågått parallellt nämns även de i urval. I förekommande fall har som ovan nämnts avstämningar hållits i syfte att så långt som möjligt beakta varandras pågående arbete och förslag.

2.4.2 Kommittén för modernare byggregler

Regeringen beslutade den 23 februari 2017 kommittédirektiven *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*¹⁸ Uppdraget för kommittén var att genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. PBL, 3–5 och 7 kap. plan- och byggförordningen, Boverkets byggregler (BFS 2011:6, BBR), Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder dessa hänvisar till i syfte att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ökat byggande.

Kommittén tog namnet Kommittén för modernare byggregler.

¹⁸ Se Dir. 2017:22.

Den 20 december 2017 överlämnade kommittén betänkandet *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*.¹⁹ Betänkandet innehöll inte några författningsförslag.

Den 20 juni 2018 överlämnade kommittén betänkandet *Resurs-effektiv användning av byggmaterial*.²⁰ Betänkandet innehöll inte några författningsförslag.

Den 19 december 2019 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat*.²¹ Betänkandet innehöll förslag på ändringar i PBL. Av visst intresse för vår utredning är förslaget att stryka definitionen av termen ombyggnad i 1 kap., förslaget att dagens särskilda krav på uppfyllande av utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. vid ombyggnad tas bort, förslaget att ta bort dagens krav på certifierade sakkunniga och kontrollansvariga, samt slutligen förslaget att förtydliga vad byggnadsnämnden ska gå igenom i samband med arbetsplatsbesök enligt 10 kap. 28 §.

Även i PBF har kommittén föreslagit ändringar som en följd av att institutet med sakkunnig och kontrollansvarig respektive särskilda krav vid ombyggnad tas bort i PBL. Vidare har i PBF föreslagits ändrade krav på bostäder. Kommittén har också föreslagit en ny myndighet med uppgift att ge förhandsavgörande avseende krav på byggnadsverk vid nybyggnad. Enligt förslaget är avsikten att dessa förhandsbesked ska vara bindande vid byggnadsnämndens prövning av lov.

Kommitténs betänkande har remitterats och remissvaren är nu föremål för fortsatt handläggning inom Regeringskansliet. I viss del pågår också fortsatt arbete genom regeringens uppdrag den 21 januari 2021 till Boverket att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i PBL (se avsnitt 2.4.10).

Vår bedömning är att Kommittén för modernare byggreglers förslag inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

¹⁹ Se SOU 2017:106.

²⁰ Se SOU 2018:51.

²¹ Se SOU 2019:68.

2.4.3 Samordning för bostadsbyggande

Regeringen beslutade den 13 december 2017 kommittédirektiven *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande*.²² Av direktiven framgår att en utredare ska underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar. Uppdraget skulle delredovisas senast den 15 december 2018 och den 15 december 2019. Frågan om krav på transportplaner skulle redovisas senast den 29 mars 2019. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 31 december 2020.

Utredningen tog namnet Samordning för bostadsbyggande.

I delbetänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* redovisade utredaren för- och nackdelar med att införa en möjlighet till krav på transportplaner i detaljplanelägningen för nyetablering av bostäder i delbetänkandet.²³ Betänkandet innehöll inte några författningsförslag.

Den 13 februari 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen.²⁴ Utredaren fick genom tilläggsdirektiven i uppdrag att även se över delar av PBL för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer.

Syftet med tilläggsuppdraget var att skapa förutsättningar för en samhällsplanering som främjar hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. I uppdraget ingick att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredarens ursprungsuppdrag förändrades inte av tilläggsdirektiven. Tilläggsuppdraget skulle redovisas senast den 31 december 2020. Utredningstiden för tilläggsuppdraget förlängdes den 30 november 2020 till den 31 mars 2021.²⁵

Utredningen har den 25 februari 2021 haft ett avstämningsmöte med Bygglovsutredningen.

Samordning för bostadsbyggande lämnade i mars 2021 sitt betänkande *Stärkt planering för en hållbar utveckling*²⁶. I betänkandet föreslås definitioner i 1 kap. 4 § PBL av nya termer *mobilitetstjänst* respektive *mobilitetsåtgärd*, den sistnämnda som utrymme och anläggning

²² Se Dir. 2017:26.

²³ Se SOU 2019:17.

²⁴ Se Dir. 2020:15.

²⁵ Se Dir. 2020:121.

²⁶ Se SOU 2021:23.

för parkering eller stannande för persontransporter, eller lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor. Vidare föreslås vissa ändringar i 2 kap. 3, 5–7 §§, liksom i 4 kap. 2, 6, 13, 14 och 33 §§ samt i 6 kap. 40 § och 8 kap. 9 och 10 §§ PBL.

Förslagen har i vissa delar betydelse för våra förslag, främst vad gäller parkeringsplatser. Vår bedömning är dock att förslagen inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

2.4.4 Barnkonventionsutredningen

Den 15 mars 2018 beslutade regeringen kommittédirektiven *Kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen*.²⁷

Utredningen tog namnet Barnkonventionsutredningen. Genom tilläggsdirektiv bestämdes att uppdraget skulle redovisas senast den 15 november 2020.²⁸

Bygglovsutredningen tog den 2 juni 2020 kontakt med Barnkonventionsutredningen för en avstämning. Barnkonventionsutredningen svarade att den arbetar med en bred kartläggning av alla lagar i förhållande till konventionen, men att det inte är troligt att utredningen kommer att gå närmare in på det plan- och byggrättsliga regelverket.

Barnkonventionsutredningen lämnade sitt betänkande *Barnkonventionen och svensk rätt* i november 2020.²⁹ Av betänkandet framgår att utredningens bedömning är att svensk lagstiftning och praxis till allra största delen stämmer överens med barnkonventionen.³⁰

PBL behandlas i betänkandet, i huvudsak i anslutning till bestämmelserna i 2 kap. 5 och 7 §§, 5 kap. 11 § samt 8 kap. 9 och 10 §§ PBL, bl.a. utifrån trafiksäkerhet och barns fritid, lek och rekreation.³¹

Vår bedömning är att kartläggningen inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

²⁷ Se Dir. 2018:20.

²⁸ Se Dir. 2019:57.

²⁹ Se SOU 2020:63.

³⁰ Se SOU 2020:63 Volym 1 s. 51.

³¹ Se SOU 2020:63 Volym 1 s. 241 samt Volym 2 s. 995 och 1212 f.

2.4.5 Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet

Regeringen beslutade den 13 juni 2019 kommittédirektiven *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.³² Av direktiven framgår att utredaren dels skulle ta fram underlag för sådana offentliga upphandlingar av bostadshus där hyresnivån i de färdiga bostäderna är bestämd på förhand, dels analysera på vilket sätt kommuners agerande påverkar möjligheten att utveckla verksamheten över hela landet för företag som har byggande till låg kostnad eller upplåtelse av bostäder till låg hyra som affärsidé. Syftet med utredningen var att gynna en utveckling där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna och där företag med sådana affärsmodeller ges bättre förutsättningar att verka.

Utredningen tog namnet Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Uppdraget skulle redovisas senast den 14 december 2020.

Utredningen har den 12 november 2020 haft ett avstämningsmöte med Bygglövsutredningen.

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet lämnade sitt slutbetänkande *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag till bättre konkurrens i bostadsbyggandet* i december 2020.³³ Utredningen menar att de hinder som finns i form av t.ex. detaljerade bestämmelser om byggnaders utformning i detaljplaner lämpligast hanteras genom en utökad möjlighet att godta planavvikelser vid bygglövsprövningen. Utredningen föreslår därför att en ny möjlighet till planavvikelse införs i 9 kap. 31 b § PBL för seriebyggda flerbostadshus. Avvikelsen ska avse bebyggelsens omfattning, utformning eller placering och är nödvändig för att ett flerbostadshus ska kunna uppföras som ett seriebyggt hus. Utredningen föreslår också en ny definition av uttrycket seriebyggt hus som byggnad som projekteras och uppförs på olika platser med på förhand begränsade variationsmöjligheter.³⁴

Utredningens betänkande har remitterats. Bygglövsutredningen har den 20 april 2021 lämnat sitt remissvar. Vår bedömning är att utredningens förslag inte i sig påverkar våra förslag.

³² Se Dir. 2019:31.

³³ Se SOU 2020:75.

³⁴ Se SOU 2020:75 s. 15 f., 220 ff. och 315 ff.

2.4.6 Utredningen om översyn av strandskyddet

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 kommittédirektiven *Översyn av strandskyddet*.³⁵ Av direktiven framgår att utredaren skulle föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Syftet var att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen skulle också syfta till att dels förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck, dels bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Det lokala inflytandet skulle öka.

Utredningen tog namnet Utredningen om översyn av strandskyddet. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 november 2020.

Utredningarna har i början av september respektive oktober 2020 utbytt information om frågor som berör båda utredningarna.

Utredningen om översyn av strandskyddet lämnade sitt betänkande *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* i december 2020.³⁶ Betänkandet innehöll vissa författningsförslag av intresse för vår utredning. Sammanfattningsvis ska det bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska på det sättet syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Utredningen föreslår att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort och att ett mer differentierat strandskydd införs. Vidare föreslår utredningen att länsstyrelsen, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis ska kunna upphäva strandskyddet inom ett s.k. landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Dessutom ska kommuner få redovisa landsbygdsområden i översiktsplan (3 kap. 5 § PBL).³⁷

³⁵ Se Dir. 2019:41.

³⁶ Se SOU 2020:78.

³⁷ Se SOU 2020:78 s. 13 ff.

Vår bedömning är att förslagen inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

2.4.7 Klimaträttsutredningen

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiven *Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål*.³⁸ Direktiven innebär att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås.

Utredningen har tagit namnet Klimaträttsutredningen.

Utredningen har i mars 2021 lämnat sitt delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*.³⁹ I betänkandet redovisas hur miljöbalken kan anpassas så att den blir ett effektivt verktyg för att bidra till att Sveriges klimatmål nås. Författningsförslagen i betänkandet rör miljöbalken och industriutsläppsförordningen (2013:250) och riktar sig främst mot prövningen av miljöfarliga verksamheter och åtgärder som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. Utredningen föreslår också en följdändring i PBL (4 kap. 34 § PBL).

Vår bedömning är att utredningens förslag inte i någon betydande utsträckning påverkar våra förslag.

Klimaträttsutredningens uppdrag ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

2.4.8 Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning

Regeringen beslutade den 14 oktober 2020 kommittédirektiven *En ökad förutsägbarhet vid miljöprövning av vindkraft*.⁴⁰

Utredningen har tagit namnet En rättssäker vindkraftsprövning. Av direktiven framgår att utredaren ska undersöka förutsättningarna för att upphäva bestämmelsen i 16 kap. 4 § miljöbalken, lämna förslag på hur denna bestämmelse kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och bedöma alternativa för-

³⁸ Se Dir. 2019:101.

³⁹ Se SOU 2021:21.

⁴⁰ Se Dir. 2020:108.

slag, för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

Utredningen har den 19 mars 2021 haft ett avstämningsmöte med Bygglövsutredningen.

2.4.9 Pågående arbete i Regeringskansliet

I Regeringskansliet pågår löpande arbete som innebär förslag på ändringar i plan- och byggregelverket. De arbeten som har koppling till vårt uppdrag beskrivs nedan.

Ny lag om klimatdeklaration för byggnader

I mars 2021 beslutade regeringen propositionen *Klimatdeklaration för byggnader*.⁴¹ Propositionen innehåller ett förslag till ny lag om klimatdeklaration för byggnader. Lagen innebär att byggherren ansvarar för att upprätta och ge in en klimatdeklaration till den ansvariga myndigheten när en ny byggnad uppförs. I propositionen föreslås också en ändring i PBL som innebär att byggnadsnämnden får meddela slutbesked först när byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt den föreslagna lagen om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en sådan deklaration.

Den nya lagen och den relaterade lagändringen i PBL föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Genomförande av MKB-direktivet i PBL

I april 2021 beslutade regeringen propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet*⁴² i plan- och bygglagen.⁴³ Bakgrunden till förslagen om ändringar i PBL är den översyn av genomförandet av direktivet

⁴¹ Se prop. 2020/21:144.

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU.

⁴³ Se prop. 2020/21:174.

som följt efter Europeiska kommissionens synpunkter⁴⁴ på det svenska genomförandet.

Av direktivet följer att det för vissa byggprojekt – som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering – ska göras en bedömning av deras miljöpåverkan innan de tillåts komma till stånd.

I propositionen föreslås bl.a. följande.

- Ett s.k. MKB-projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplaneläggning.
- Regeringen ska få meddela föreskrifter om att MKB-projekt i vissa fall inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.
- Beslut om lov eller förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska i vissa fall innehålla en motivering om åtgärdens miljöpåverkan.
- Den information som kommunen ska tillhandahålla när en detaljplan tas fram ska finnas tillgänglig i elektronisk form på kommunens webbplats.
- Miljöorganisationers rätt att överklaga bygglov och förhandsbesked som avser ett MKB-projekt ska framgå av plan- och bygglagen.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 2 augusti 2021.

2.4.10 Uppdrag hos Boverket

Boverket har i närtid haft respektive har regeringsuppdrag som har kopplingar till det plan- och byggrättsliga regelverket. Ett urval av dessa beskrivs kortfattat nedan.

Möjligheternas byggregler – ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler

Den 13 juni 2019 gav regeringen Boverket i uppdrag att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler.⁴⁵ Syftet med översynen var att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, med en, så långt det är möjligt, genomgående likriktad struktur och detaljeringsgrad.

⁴⁴ Europeiska kommissionens formella underrättelse i oktober 2019 (M2019/01829/R).

⁴⁵ Se Fi 2019/02343/BB.

Boverket redovisade uppdraget i december 2020 genom rapporten *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler*.⁴⁶ Av rapporten framgår att Boverket har tagit fram en ny regelmodell som utgör ett första steg i en längre process. Målet är att samhällsbyggnadssektorn ska få utökade möjligheter och större ansvar för att utveckla byggandet. Under de kommande åren behövs enligt Boverket ett fortsatt arbete för att utvecklingen ska bli framgångsrik och målet kan nås.

Den nya regelmodellen ska främja innovation och teknisk utveckling och därmed bidra till att effektivisera byggandet och gynna ökad konkurrens. För att uppnå detta ska rollfördelningen mellan staten och samhällsbyggnadssektorn tydliggöras. Boverket ska i föreskrifter precisera de krav som ställs på lag- och förordningsnivå, medan samhällsbyggnadssektorn ska ta fram lösningar som uppfyller föreskrifterna samt ta fram verifieringsmetoder.

Av den tydliggjorda rollfördelningen följer att bygg- och konstruktionsreglerna ska bestå av färre regler och utformas som funktionskrav. Reglerna ska varken innehålla allmänna råd, hänvisningar till standarder eller hänvisningar till andra myndigheters och organisationers föreskrifter och riktlinjer.⁴⁷

Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling

Den 12 september 2019 gav regeringen Boverket i uppdrag att kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av barnkonventionen.⁴⁸ Det ansågs finnas skäl att särskilt kartlägga hur barnets rättigheter tas tillvara i det praktiska arbetet med planering och stadsutveckling.

Boverket redovisade uppdraget i oktober 2020 genom rapporten *Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling – Kartläggning och analys*.⁴⁹ I rapporten föreslår Boverket att det får i uppdrag att ta fram en vägledning med lärande exempel, att länsstyrelsen får

⁴⁶ Se Boverkets rapport *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (Rapport 2020:31).

⁴⁷ Se Boverkets rapport *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (Rapport 2020:31) s. 6 ff.

⁴⁸ Se Fi2019/0312/SPN.

⁴⁹ Se Boverkets rapport *Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling – Kartläggning och analys* (Rapport 2020:24).

ett utökad uppdrag att driva barnrättsfrågor och att det behöver klarläggas vilket utrymme sociala hållbarhetsfrågor bör ha i PBL.⁵⁰

Vissa avgiftsfrågor

Den 6 februari 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda vissa avgiftsfrågor.⁵¹ Uppdraget omfattar att utreda om byggnadsnämnderna bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen. Uppdraget innebär också att Boverket bör utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift vid överträdelse av ett partiellt startbesked och när tiden för ett tidsbegränsat lov har gått ut och den aktuella platsen inte återställts samt föreslå en ändamålsenlig storlek på sådana avgifter. Uppdraget skulle redovisas senast den 28 februari 2021. Regeringen kompletterade och förlängde uppdraget den 4 februari 2021. Kompletteringen innebär att frågan om byggsanktionsavgift kopplad till ett lovbesluts verkställbarhet ska utredas. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

Ett underlag om hur kunskap om anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid kan utvecklas, samlas och förmedlas

Den 14 oktober 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att ta fram ett underlag om hur kunskap om anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid kan utvecklas, samlas och förmedlas.⁵²

Boverket ska ta fram ett underlag om hur kunskap om anläggningar och utemiljöer för idrott och fritid kan utvecklas, samlas och förmedlas som, utifrån ett folkhälsoperspektiv och ett innovativt förhållningssätt, kan nå såväl breda som nya grupper av idrotts-, motions- och friluftslivsutövare. Boverket ska också utreda vad som bör omfattas i form av aspekter som t.ex. behovsinventering, samhällsplanering, samordning, finansieringsfrågor, gestaltning, byggnation, drift och underhåll. Dessutom ska möjligheterna till att skapa synergier mellan befintliga offentliga stöd till anläggningar och utemiljöer utredas.

⁵⁰ Se Boverkets rapport Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling – Kartläggning och analys (Rapport 2020:24) s. 8.

⁵¹ Se Fi2020/00451/SPN.

⁵² Se Ku2020/02179.

Boverket redovisade uppdraget i mars 2021 genom rapporten *Miljöer för idrott och fritid – Hur kan kunskap utvecklas, samlas och förmedlas*.⁵³

Omvandling av lokaler till bostäder

Den 5 november 2020 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för omvandling av lokaler till bostäder.⁵⁴ Uppdraget innebar att se över om det finns hinder, och i så fall vilka, mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer. Boverket skulle även inom ramen för uppdraget analysera hur befintliga regler och styrmedel påverkar förutsättningarna för denna typ av omvandlingar.

Boverket redovisade uppdraget i februari 2021 genom rapporten *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder*.⁵⁵ Av rapporten framgår sammanfattningsvis att vare sig detaljplaneprocessen, lovprocessen eller byggprocessen, enligt Boverket, utgör något generellt hinder mot att omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.

Vad gäller de utformnings- och tekniska egenskapskrav som ställs på bostäder är vidare utrymmet att anpassa krav ofta relativt stort enligt Boverket. Avseende de byggnadstekniska förutsättningarna bör man enligt Boverket heller inte ha en övertro på att konverteringar till bostäder av hela byggnader med lokaler i regel kan göras snabbt och lätt. Vad gäller frågan om hyreslagstiftningen innehåller regler som kan utgöra hinder mot konverteringar av lokaler till bostäder, kan enligt Boverket en otydlighet – och möjligen därför ett hinder – finnas i fråga om presumtionshyror. De statliga kreditgarantierna och investeringsstödet bedöms inte hindra omvandling av lokaler till bostäder. I skattelagstiftningen finns dock en del regler som fördyrar omvandling till bostäder utan att de direkt kan härledas till krav på god boendemiljö.⁵⁶

⁵³ Boverkets rapport 2021:6.

⁵⁴ Se Fi2020/04391.

⁵⁵ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3).

⁵⁶ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3) s. 5 ff.

Begreppet ombyggnad i PBL

Den 21 januari 2021 gav regeringen Boverket i uppdrag att utreda om och på vilket sätt regleringen av ombyggnad kan förtydligas i PBL, PBF och anslutande författningar samt vid behov lämna författningsändringar med tillhörande kommentarer.⁵⁷

Bakgrunden till uppdraget är att flera remissinstanser föreslog att förslaget från Kommittén för modernare byggregler att slopa begreppet ombyggnad i PBL⁵⁸ (se avsnitt 2.4.2) borde utredas närmare.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 november 2021.

2.4.11 Övriga myndighetsuppdrag med koppling till vårt uppdrag

Översyn av kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse

Den 23 januari 2020 gav regeringen Naturvårdverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket att tillsammans med Boverket, som samordnande myndighet, göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse.⁵⁹

Boverket redovisade i november 2020 deluppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse genom delrapporten *Översyn kriterier riksintressen*.⁶⁰ I rapporten redovisar Boverket den del av uppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse till regeringen. Därutöver redovisas även en bedömning av vad det fortsatta arbetet kan antas leda fram till. Boverket lyfter även fram några allmänna iakttagelser i anslutning till uppdraget.

Boverket ska slutredovisa uppdraget till regeringen senast den 15 september 2021.

Elektromagnetiska störningar på totalförsvarets verksamheter

Den 25 juni 2020 gav regeringen i uppdrag åt Elsäkerhetsverket och Försvarmakten att undersöka om och under vilka omständigheter åtgärder och anläggningar som kan omfattas av plan- och byggregelverket, t.ex. solenergianläggningar, transformatorstationer och ljus-

⁵⁷ Se Fi2021/00253.

⁵⁸ Se SOU 2019:68.

⁵⁹ Se Fi2020/00252.

⁶⁰ Se Boverkets rapport *Översyn kriterier riksintressen – Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk* (Rapport 2020:26).

skyltar, kan orsaka elektromagnetiska störningar på verksamheter inom eller i anslutning till områden för riksintresset för totalförsvaret, och analysera risken för att sådana störningar påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar eller på annat sätt vara oförenliga med riksintresset för totalförsvaret.⁶¹

Utredningen har den 16 oktober 2020 haft ett avstämningsmöte med Bygglövsutredningen. Vi har vidare den 26 november 2020 skriftligen svarat på utredningens hemställan om samråd.

Uppdraget redovisades i december 2020 i rapporten *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*⁶². Av rapporten framgår bl.a. följande. Solcellsanläggningar kan störa rundradio, radiosamband, flygradio och signalspaning. En anledning till att störningar uppkommer trots att systemen är testade enligt harmoniserade standarder kan vara att gällande standarder inte fullt ut omfattar vissa komponenter eller kompletta anläggningar. En annan anledning kan vara att vissa komponenter inte uppfyller kraven i det s.k. EMC-direktivet⁶³ eller att anläggningarna är felaktigt utförda ur ett sådant perspektiv. Återkommande tillsyn och marknadskontroll är nödvändig för att se till att marknadens aktörer uppfyller kraven för ingående komponenter såväl som för kompletta anläggningar. Som en följd av störningsrisken bör alla solcellsanläggningar, såväl fristående som monterade på byggnad, som avses uppföras inom påverkansområde för totalförsvarets riksintressen eller i anslutning till totalförsvarets anläggningar, bli bygglövspliktiga, eller föregås av annan prövning i vilken samråd ska ske med Försvarsmakten.⁶⁴

Den 21 januari 2021 överlämnade regeringen rapporten till Bygglövsutredningen.⁶⁵ Rapporten omnämns även i avsnitt 7.7.4.

⁶¹ Se Fi2020/02994.

⁶² Se Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*, 2020-12-07 (dnr FM2020-22728:17).

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/30/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet.

⁶⁴ Se Försvarsmaktens och Elsäkerhetsverkets *Utredning av elektromagnetiska störningars försvårande för totalförsvarets intressen eller anläggningar*, 2020-12-07 (dnr FM2020-22728:17), s. 2 ff.

⁶⁵ Se Fi2020/04409.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller totalt 10 kapitel och följer den mall som finns för utformning av betänkanden. Inledningsvis finns en lista över de förkortningar vi använder i betänkandet och en sammanfattning av våra förslag.

Kapitel 1 innehåller utredningens författningsförslag.

Kapitel 2 innehåller en inledande beskrivning av utredningens direktiv, utredningens arbetsformer och en genomgång av andra utredningar och uppdrag av betydelse för utredningens arbete.

Kapitel 3 innehåller en historisk tillbakablick på regelverket för bygglov, en översiktlig genomgång av gällande rätt och de större ändringar som har genomförts av bestämmelserna om bygglov sedan den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, infördes 1987. Kapitlet innehåller också en beskrivning av andra författningar med nära koppling till bygglovsregelverket. Kapitel 3 innehåller slutligen en internationell jämförelse av tre andra länders byggregelverk och en kort redogörelse för vissa politiska mål som har betydelse i vårt utredningsarbete.

I kapitel 4 redogör vi närmare för gällande rätt i frågan om lov- och anmälningsskyldighet för olika åtgärder.

I kapitel 5 beskrivs närmare om gällande rätt avseende frågan om vilka förutsättningar som ska gälla för lov.

Kapitel 6 innehåller en närmare beskrivning av gällande rätt i frågor som avser handläggning av lov- och anmälningsskyldighetsärenden och några övriga processuella frågor med koppling till genomförande av lov- och anmälningsskyldiga åtgärder.

I kapitel 7 återfinns våra överväganden och förslag.

I kapitel 8 behandlar vi frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kapitel 9 innehåller vår konsekvensbeskrivning. Även förslag som vi har övervägt, men avfärdat redovisas och motiveras.

Slutligen återfinns vår författningskommentar i kapitel 10.

Till betänkandet finns bifogat ett särskilt yttrande och våra utredningsdirektiv.

3 Grundläggande förutsättningar

3.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller inledningsvis en beskrivning på en övergripande nivå av den historiska regleringen av plan- och byggfrågor. Därefter följer en övergripande redogörelse för gällande rätt, dels inom det plan- och byggrättsliga området, dels inom några närliggande rättsområden. Sedan följer en översiktlig utblick och komparativ redogörelse för byggregelverket i tre andra nordeuropeiska länder. Slutligen redovisar vi i detta kapitel några av de nationella mål som vi bedömer är relevanta för vårt uppdrag.

3.2 Historisk tillbakablick på det plan- och byggrättsliga regelverket

I detta avsnitt redovisar vi på en övergripande nivå hur tidigare plan- och bygglagstiftning i Sverige har sett ut. Syftet med redovisningen är att visa hur lagstiftningen har utvecklats över tid.

All tidigare reglering är inte redovisad, utan ett urval har gjorts för att skapa en överblick och samtidigt fokusera på det som är mest relevant i förhållande till vårt uppdrag. Beskrivningen avser därför i första hand bestämmelser om byggande och de krav som har ställts för tillstånd (lov) samt tillståndsförfarandet. Beskrivningen innehåller i viss utsträckning också vilka tekniska och andra materiella krav som har ställts på olika byggåtgärder. Vid beskrivningen av äldre bestämmelser har vissa äldre termer ersatts med modernare för en ökad förståelse vid jämförelse med senare reglering.

3.2.1 Tidig lokal reglering

De första svenska städerna grundades på 900-talet. Vid denna tidpunkt fanns inte några bestämmelser med krav på planläggning eller dylikt, utan bebyggelsen växte fram utifrån tradition och naturliga förutsättningar. Sådan bebyggelse finns fortfarande kvar t.ex. i Visby och i Gamla stan i Stockholm. Först under 1600-talet började stadsplanering ske på ett mer organiserat sätt och lokala byggnads- och brandordningar beslutades för att komma tillrätta med de ständigt återkommande stadsbränderna. Först ut med en lokal brandordning var Göteborg 1639 i samband med att Sveriges första brandförsvår inrättades där. År 1725 fick Stockholm landets första byggnadsordning. Även byggnadsordningens främsta syfte var att säkra brandsäkerheten. Trähus förbjöds i staden inom broarna, vid torg och vid stora gator på malmarna. Takmaterial skulle utgöras av tegel, plåt eller torv. Byggnadsordningen präglades även av uttalat estetiska hänsyn. Även strandtomter reglerades. Avsikten var att strandtomterna skulle muras upp med stenmurar för anläggning av gator och allmänna platser.¹

3.2.2 Byggningsbalken i 1734 års lag

År 1734 beslutades den lag som kan sägas ligga till grund för nuvarande rättsordning i Sverige. I lagen fanns ett antal balkar, varav en var byggningsbalken. De flesta bestämmelserna i byggningsbalken är nu ersatta av PBL, fiskelagen (1993:787), jaktlagen (1987:259) och skadeståndslagen (1972:207). Kvarvarande bestämmelser torde i dag i princip vara obsoleta och främst av rättshistoriskt intresse.

3.2.3 1874 års byggnadsstadga för rikets städer

År 1874 beslutades den första gemensamma byggnadsstadgan för rikets städer. Stadgan beslutades med stöd av 29 kap. byggningsbalken. Syftet med stadgan var att ta fram grundläggande bestämmelser om städers planläggning och bebyggande med nya byggnader.

¹ Se Granath, Ordning, lag och stadga – Om byggnadsordningar och maktfördelning, Nordisk arkitekturforskning 2001:4, s. 20. För fördjupning i äldre och yngre Västgötalagen, Smålandslagens kyrkobalk samt Bjärköarätten, jfr även Holmbäck och Wessén, Svenska Landskapslagar, uppl. 2 (1979).

Stadgan gällde inte bara städer utan också för köpingar, hamnar, fiske-lägen och andra ”ställen med större sammanträngd befolkning” (50 §). Byggnadsstadgan var en grund för de lokala byggnadsordningarna (1 §). I stadgan föreskrevs att varje stad skulle ha en byggnadsordning med de föreskrifter som, utöver de som redan fanns i byggnadsstadgan, ansågs erforderliga för ordnande av stadens byggnadsväsende (2 §). Den lokala byggnadsordningen skulle särskilt ha bestämmelser om reparationer och ändringar av befintliga byggnader (42 §).

I byggnadsstadgan föreskrevs att det i varje stad skulle finnas en byggnadsnämnd med ansvar för stadens bebyggande (3 §). Det föreskrevs också att det i varje stad skulle finnas en ”plan för stadens ordnande och bebyggande” (stadsplan). Planen skulle omfatta ”såväl byggnadsqvarter, som gator, torg och andra allmänna platser” (9 §).

I fråga om krav på bebyggelse innehöll stadgan bestämmelser om exempelvis begränsning av antalet våningar och byggnadshöjd (28 §), hur hörnhus bör avskäras (29 §), färg på fasad (30 §), utformning och material för källare (31 §), antal och bredd på utgångar och trappor i offentliga lokaler (33 §) samt avstånd till och material på byggnad placerad nära tomtgräns (34 §).

Nybyggnad och sådan mer omfattande ändring av befintlig byggnad att den var att jämställa med nybyggnad omfattades av krav på lov (37 §). Undantag från kravet på lov fanns för statens byggnader och andra allmänna byggnader (43 §).

Vid ansökan skulle byggnadsritningar, beskrivning och tomtkarta, med byggnadens läge och omfång utmärkt, bifogas. För mindre betydande uthusbyggnader inne på tomt fanns undantag från krav på byggnadsritningar, men tomtkarta med byggnaden utmärkt skulle i alla fall bifogas ansökan (37 §).

Vid prövningen av lov skulle byggnadsnämnden se till att byggnaderna var lämpliga för de aktuella tomterna, att boningshusen fick ett ”sundt” läge och en ”emot sundhetens fordringar svarande inredning”. Nämnden skulle också se till att byggnadernas läge och inredning utformades för att minimera risken för brand och tillfredsställa ”billiga anspråk på smak och prydlighet” (38 §). Slutligen skulle byggnadsnämnden vid lovprövningen se till att byggnadslinjen låg rätt mot gatan eller den allmänna platsen, att fotmuren hade rätt höjd, att tomten hade rätt höjd i förhållande till gatan med hänsyn tagen till vattenavloppet samt om det fanns behov av ändring av tomtens gränser (39 §).

Byggnadsnämnden skulle uppmärksamt följa byggnadsarbetena och se till att varje byggnad fick det bestämda läget och platsen samt att ritningar och meddelade föreskrifter följdes (40 §).

Lov förföll om byggnad inte uppförts inom fem år (38 §).

Om någon uppförde byggnad utan byggnadsnämndens tillstånd eller i strid med givna föreskrifter behövde böter betalas och, om byggnadsnämnden bedömde det lämpligt, det utförda ändras (45 §). Det kunde också bli aktuellt med allmänt åtal vid förseelse mot byggnadsstadgan eller den lokala byggnadsordningen (46 §).

Möjlighet fanns att överklaga både den lokala byggnadsordningen och byggnadsnämndens beslut. För de senare föreskrevs en överklagandetid om 30 dagar efter att del av beslutet erhållits (47 §).

3.2.4 1907 års stadsplanelag

År 1907 antogs lagen (1907:67) om stadsplan och tomtindelning. Stadsplanelagen innehöll bestämmelser om krav på stadsplan, innehåll i stadsplan, genomförande av stadsplan etc. Stadsplanelagen gällde tillsammans med 1874 års byggnadsstadga. Genom stadsplanelagen stärktes det kommunala planinstrumentet och stadsplanerna blev rättsligt bindande för de berörda fastighetsägarna. Planerna skulle fortsatt godkännas av Kungl. Majt, men denna instans fick inte längre ändra innehållet i dem. Med 1907 års stadsplanelag påbörjades det som senare kom att kallas för det kommunala planmonopolet.²

3.2.5 1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga

År 1931 reformerades regleringen genom stadsplanelagen (1931:142) och byggnadsstadgan (1931:364).

Flera ändringarna gjordes i byggnadsstadgan. En ändring innebar att byggnadsstadgans tillämpningsområde vidgades till att avse både stad och landsbygd. Bestämmelserna i byggnadsstadgan delades upp i tre avdelningar för stad, för stadsliknande samhällen på landet respektive för den egentliga landsbygden. Även de lokala byggnadsordningarna kunde efter ändringarna i byggnadsstadgan meddelas för vissa områden utanför städerna.

² Se Granath, Ordning, lag och stadga – Om byggnadsordningar och maktfördelning, Nordisk arkitekturforskning 2001:4, s. 21.

I övrigt innebar ändringarna att flera av de tidigare detaljbestämmelserna om exempelvis gårdsrum, maximal byggnadshöjd och maximalt våningsantal slopades då stadsplanebestämmelser ansågs vara ett bättre redskap för den exakta regleringen.³ Samtidigt justerades hur en byggnads höjd skulle beräknas (36 §). Definitioner av nybyggnad⁴ (117 §) och våning (36 §) infördes.

Utöver tidigare detaljerade bestämmelser om exempelvis krav på byggnadsmaterial infördes nya bestämmelser med krav på bebyggelsen. Dessa avsåg exempelvis hur burspråk, balkonger, tornpartier etc. fick utskjuta framför fasaden om detta kunde inverka fördelaktigt på byggnadens utseende (39 §). Men också krav på uppfyllande av tekniska krav avseende kyla och fukt (49 §).

Det infördes också en bestämmelse med undantag från kraven på bebyggelse för byggnad som endast skulle kvarstå kort tid (43 §).

Särskilda bestämmelser om byggande i tomtgräns infördes i syfte att förebygga brand och säkra höga konstruktioner (52–53 §§).

Krav på byggnadslov ställdes vid en lång rad åtgärder (61 §). Exempelvis krävdes lov vid nybyggnad; till-, på- eller ombyggnad; ändring av byggnads konstruktion eller lokalers storlek såsom upptagande av fönster- eller dörröppning och sammanslagning eller uppdelning av lägenheter; återställande av brandskadad byggnad; användning av byggnad eller del därav för ett väsentligen annat ändamål; fastighets inhägnande; rivning av byggnad; schaktnings-, sprängnings- eller utfyllningsarbeten inom byggnadskvarter samt anordnande av virkes- eller annat varuupplag eller materialgårdar.

Vid prövningen av ansökan om lov skulle byggnadsnämnden förvissa sig om att åtgärden överensstämde med bl.a. gällande stadsplan och tomtindelning samt att byggnaden var lämplig för tomten och inte placerades så att den försvårade granntomtens bebyggande på lämpligt sätt (63 §). Vid ändring av byggnad skulle tillses att byggnadens hållfasthet inte äventyrades och vid behov att åtgärder vidtogs för förbättring av hygienisk standard och brandsäkerhet.

Byggnadsnämnden skulle vaka över att byggnad av historisk eller konstnärlig betydelse inte förvanskades och om åtgärd berörde fornlämning skulle riksantikvariens yttrande inhämtas (66 §).

³ Se prop. 1931:192 s. 38 ff.

⁴ Termen nybyggnad definierades första gången i Kungl. Maj:ts kungörelse (1908:1) angående hvad vid tillämpning af lagen angående stadsplan och tomtindelning är att till nybyggnad hänföra.

Byggnadsnämnden fick lämna särskilda föreskrifter i byggnadslovet, exempelvis att hållfasthetsberäkning med tillhörande ritningar skulle lämnas in till nämnden (65 §).

Byggnadslov förföll om åtgärd inte påbörjats inom två år eller avslutats inom fem år (69 §).

För byggnadsnämndens verksamhet med prövning av byggnadslov, ritningsgranskning, besiktningar m.m. fick en avgift enligt särskilt utfärdad taxa tas ut (119 §).

3.2.6 1947 års byggnadslag och byggnadsstadga

På 1940-talet genomfördes ett antal ändringar i plan- och byggregelverket; bl.a. beslutades en byggnadslag (1947:385) och genomfördes följdändringar genom byggnadsstadgan (1947:390). Syftet med ändringarna var att hantera den snabba utvecklingen inom bebyggelseområdet.⁵

I den nya byggnadslagen (som ersatte den tidigare stadsplanelagen) infördes inledningsvis nya översiktliga bestämmelser av principiell natur i syfte att göra lagen så överskådlig och lättillgänglig som möjligt. En sådan bestämmelse var att bebyggelse under vissa förutsättningar ska föregås av planläggning (1 §). Planinstitutet förändrades något jämfört med de tidigare genom att bestämmelser om regionplan infördes för kommuners gemensamma planläggning (3 §). Den tidigare s.k. stomplanen ersattes av en s.k. generalplan som skulle tjäna som grund för en mer detaljerad planläggning. Detaljplaneringen skulle, liksom tidigare, ske genom stadsplan eller byggnadsplan. Byggnadsverksamhet inom område som inte ingick i stadsplan eller byggnadsplan reglerades även fortsättningsvis genom s.k. utomplansbestämmelser (2 §). Vid all planläggning skulle hänsyn tas till allmänna och enskilda intressen (4 §). Det tydliggjordes att markägare var skyldiga att följa lagen och att mark fick användas för tätbebyggelse endast efter prövning av att den från allmän synpunkt var lämpad för ändamålet (5 och 107 §§). Termen ”tätbebyggelse” var endast översiktligt definierad (6 §).⁶ Liksom tidigare fick nybyggnad inte strida mot plan. Kungl. Maj:t hade dock möjlighet att medge undantag från detta om det fanns särskilda skäl och nybyggnaden

⁵ Se prop. 1947:131 s. 72 ff.

⁶ Se prop. 1947:131 s. 162.

inte avsevärt försvårade markens användning för avsett ändamål (34 §). Slutligen infördes i byggnadslagen bestämmelser om vissa förbud mot bebyggelse samt mot virkes- och varuupplag, materialgård och ljusanordning som kunde vara till hinder för försvaret eller luftfarten (81, 82, 121 och 166 §§).⁷

I byggnadsstadgan reglerades även fortsättningsvis närmare om krav på byggnadsordning i varje stad (1 kap.), närmare om byggnadsnämnd (2 kap.), närmare om planinstituterna (3–6 och 18 kap.) samt all reglering avseende byggande (7 kap.) och om ansvar, vitesföreläggande och överklagande (19 kap.). Liksom tidigare var bestämmelserna uppdelade i flera avdelningar beroende på om fråga var om stad, stadsliknande samhällen eller landet i övrigt.

Nyheter i byggnadsstadgan var att lovplikten utökades så att varje ändring som berörde eldstad eller rök- eller imrör omfattades av krav på lov, liksom trädgård och inrättande av ljusanordning (76 §). Vidare infördes krav på att byggnadsritningar skulle vara fackmässigt upprättade vid ansökan om lov (77 §). Vid prövning av lov för nybyggnad utökades vilka krav som skulle vara uppfyllda. Det infördes också ett förbud för kommunen att ge lov för tätbebyggelse, som inte avsåg jordbrukets, fiskets eller skogsskötselns behov, inom icke planlagt område. Länsstyrelsen kunde dock ge sådant lov (79 §).

Byggnadsnämnden fick möjlighet att vid behov ställa krav på utrymme för parkering i samband med lovprövningen (80 §). Bestämmelsen om skydd för byggnad av historisk eller konstnärligt värde ändrades så till vida att skyddet omfattade historiskt, kulturhistoriskt eller estetiskt värde (82 §). Krav på inhämtande av yttrande från Luftfartsstyrelsen respektive Försvarsstaben vid ansökan om åtgärd i närheten av civil respektive militär flygplats infördes (99 §). Vidare infördes en bestämmelse med krav på att beslut om lov avseende hotell, sjukhus, fabrik eller annan industriell anläggning inom område med utomplansbestämmelser, krävde länsstyrelsens fastställande för att gälla (135 §).

Utanför plan undantogs ekonomibyggnader till jordbruksfastighet från krav på tillstånd från länsstyrelsen (143 §). Länsstyrelsen gavs en möjlighet att förordna om krav på byggnadslov för nybyggnad eller inrättande av upplag, materialgård och ljusanordning (144 §). Nytt var också att besvär (överklagande) över byggnadsnämndens beslut skulle anföras hos länsstyrelsen (167 §). Slutligen förtydligades att

⁷ Se prop. 1947:131 s. 44.

uppförande av tillfällig byggnad av enkel beskaffenhet under vissa förutsättningar fick strida mot plan och vissa andra föreskrivna krav så länge åtgärden inte avsevärt motverkade planens eller bestämmelsernas syfte (170 §).⁸

3.2.7 1959 års byggnadsstadga

År 1959 ändrades byggnadslagen och beslutades en ny byggnadsstadga (1959:612, BS). Huvudsyftet var att förenkla och förkorta förfarandet i planläggnings- och byggnadsärenden samt minska regelverkets omfattning. Ändringarna innebar i huvudsak att beslutanderätten i plan- och byggfrågor decentraliserades till regionala och lokala organ, att bestämmelserna för land och stad gjordes enhetliga, att vissa bestämmelser om administrativ kontroll mjukades upp eller slopades och att detaljbestämmelser och bestämmelser av teknisk karaktär upphävdes för att i stället regleras genom föreskrifter och anvisningar av byggnadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen. De lokala byggnadsordningarna upphörde att gälla och ersattes med generella bestämmelser i byggnadsstadgan.⁹

Bestämmelserna om byggande samlades i 5 kap. byggnadsstadgan och var tillämpliga inom områden med fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser. Ett undantag gjordes för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring (35 § BS).

En definition av termen ”gata” infördes (36 § BS) samtidigt som definitionen av ”våning” justerades på så sätt att bestämmelsen om att vind bör räknas som våning om den innehåller bostads- eller arbetsrum slopades. Det blev således tillåtet med vindsinredning om inte någon planbestämmelse förbjöd detta. Även bestämmelsen om beräkning av byggnadshöjd justerades (37 § BS). Bestämmelserna med krav på byggande justerades och utformningskrav på skyltar, antenner, murar, bensinpumpar och ljusanordningar infördes (52 § BS).

Även skyldigheten att söka byggnadslov justerades (54 § BS). Det förtydligades i vilka sammanhang en ändring av byggnad omfattades av krav på lov. Utöver situationen med ett ianspråktagande för ett väsentligen annat ändamål handlade det om ändring som berörde

⁸ Se prop. 1947:211 s. 57 ff.

⁹ Se prop. 1959:168 s. 1 ff.

konstruktionens bärande delar eller ändring av eldstäder, rök- eller ventilationskanaler samt ändring som avsevärt påverkade byggnadens planlösning eller yttre utseende. I stället för krav på lov för fastighets inhägnande infördes krav på byggnadslov för uppförande av mur, plank eller därmed jämförlig anordning. Krav på lov infördes också för inrättande av fast cistern eller annan fast anordning för hantering eller förvaring av brännbara vätskor, såvida åtgärden inte avsåg att tillgodose endast viss fastighets husbehov. Inom område med stadsplan infördes ett krav på lov för omfärgning av fasad som inte vette mot kringbyggd gård eller annan sådan plats samt för byte av taktäckningsmaterial. Även krav på lov vid rivning av byggnad respektive vid inrättande av ljusanordning begränsades till område med stadsplan. För ändring av bostadsbyggnad som inte innehöll fler än två lägenheter fick vissa inre ändringar göras utan lov. Byggnader som tillhörde kronan eller landstinget var också undantagna från krav på lov. Länsstyrelsen gavs en möjlighet att befria avskilda industriområden från lovplikt. Samtidigt infördes en möjlighet att få en åtgärds författningssenlighet prövad även om åtgärden inte omfattades av krav på lov.

Inom område som inte omfattades av generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser gällde reglerna om byggande för uppförande eller till nybyggnad hänförlig ändring av byggnad i tre eller fler våningar, såvida det inte var ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring. Reglerna gällde också för större samlingslokaler, undervisningsanstalt, hotell och pensionat, vårdanstalt, elevhem eller därmed jämförlig inrättning, fabriksbyggnad eller annan industriell rörelse (65 § BS).

Vidare förtydligades att till en lovansökan skulle bifogas en situationsplan över tomten utvisande både befintliga byggnader och ny byggnads läge. Inom sådana områden där byggnadsnämnden tillhandahöll nybyggnadskarta skulle situationsplanen vara grundad på denna (55 § BS).

Även bestämmelserna om förutsättning för lov justerades (56 § BS). Nytt var att det förtydligades att åtgärden inte fick strida mot byggnadslagen, lagen om allmänna vägar, lagen om enskilda vägar, strandlagen, byggnadsstadgan eller författningar som meddelats med stöd av dessa. Det tydliggjordes att byggnadslov skulle meddelas sökanden skriftligen och att beslut som innebar att lov gavs ofördröjligen skulle tillställas markägaren och annan sakägare som nämnden hört

i ärendet. Om tillstånd för åtgärden också behövdes från annan myndighet skulle detta erinras i lovbeslutet. Beslutet skulle också förse med en uppmaning till sökande att underrätta grannar och andra som berördes av beslutet (58 § BS).

Vid uppförande av ny bygglovspliktig byggnad skulle en anmälan göras till byggnadsnämnden bl.a. innan arbetet påbörjades (62 § BS). Anmälan krävdes också för vissa lovbefriade åtgärder, exempelvis vid byggnation för statens eller landstingets räkning. För befästning eller annan anläggning av hemlig natur kunde länsstyrelsen dock förordna att ritningar, besiktningar m.m. inte skulle krävas utan att länsstyrelsen i stället på ett lämpligt sätt skulle meddela nämnden om åtgärden (66 § BS).

Avseende bestämmelserna om överklagande förtydligades att vissa beslut, som huvudregel, inte var överklagbara. Detta gällde exempelvis beslut där avvikelser från plan vägrats (71 § BS).

Efter 1959 gjordes ett antal ändringar i byggnadsstadgan. Av intresse i detta sammanhang är framför allt ändringen den 1 januari 1980¹⁰ och den 1 juli 1980.¹¹

I den förstnämnda ändringen begränsades lovplikten för en- och tvåbostadshus. Uppförande av mindre komplementbyggnader (s.k. friggebodar) på max 10,0 kvadratmeter och med max 3,0 meters taknockshöjd, anordnande av en skyddad uteplats med hjälp av en mur eller ett plank (max höjd 1,8 meter) vid uteplats samt skärmtak på max 12,0 kvadratmeter fick uppföras utan lov, om de inte placerades närmare gränsen än 4,5 meter. Placeringen skulle ske i omedelbar närhet av bostadshuset, i syfte att klargöra avsikten med byggnaden som ett komplement till bostadsbyggnaden. Placering fick ske närmare gräns om berörda grannar medgav detta. Kommunen fick inom område som utgjorde värdefull miljö bestämma att lov ändå skulle krävas genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Även omfärgning av en- och tvåbostadshus och deras komplementbyggnader undantogs från lovplikt (54 § BS).

Syftet med lättnaderna i lovplikten var bl.a. att minska onödig byråkrati. Viss remisskritik hade dock föregått regleringen. Kritiken avsåg bl.a. bristande rättssäkerhet, att förenklingarna skulle innebära att byggnadsnämndens ansvar skulle bli mer oklart, att den enskilde skulle försättas i en komplicerad bedömningsituation, att bestäm-

¹⁰ SFS 1979:902.

¹¹ SFS 1980:337.

melserna förutsatte omfattande informationsinsatser och att lättnaderna kunde leda till en resurskrävande tillsyn i efterhand.¹²

Genom den andra ändringen ett halvår senare infördes krav på byggnaders utformning så att särskilda krav kunde ställas på bebyggelse inom områden som utgör värdefulla miljöer (38 § BS). Syftet med denna ändring var att i ökad utsträckning bevara samlade miljöer vid sidan av enstaka objekt.¹³

3.2.8 1987 års plan- och bygglag

Allmänt

Den 1 juli 1987 trädde ÄPBL i kraft. ÄPBL ersatte både byggnadslagen, byggnadsstadgan, lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. och lagen (1976:296) om kriskoppling.

ÄPBL byggde i stora delar på tidigare gällande principer, men innebar samtidigt en genomgripande systematisk omarbetning av lagstiftningen och en förenkling och modernisering av regelsystemet. Ett genomgående drag var decentralisering av beslutsfattandet och större frihet och ansvar för den enskilda människan. Nyheter var att det infördes en skyldighet för alla kommuner att ha en översiktsplan som omfattade hela kommunens yta, en möjlighet för kommunerna att meddela områdesbestämmelser samt att de tidigare stadsplanerna och byggnadsplanerna ersattes av en plan, detaljplanen. För detaljplanen infördes en genomförandetid i syfte att tidsbegränsa byggrätten. De tidigare nybyggnadsförbuden avvecklades. En principiell rätt att få återuppföra byggnader som hade rivits eller brunnit ned infördes. Vidare fick fastighetsägare rätt att göra både utvändiga och invändiga ändringar av byggnader även om byggnaderna stred mot detaljplanen. En rätt att få bygglov för komplementbyggnader och mindre tillbyggnader infördes för en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan. Länsstyrelsens fastställelseprövning slopades och i stället gavs länsstyrelsen en möjlighet att i efterhand granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Medborgarinflyttandet förbättrades vid planläggning. Tillstånd till byggande skulle ges i form av bygglov, rivningslov och marklov. Även möjlighet att ansöka om förhandsbesked för åtgärder som omfattades av krav på lov

¹² Se prop. 1978/79:111 s. 3 ff.

¹³ Se prop. 1979/80:149 s. 24.

infördes. Kommunen gavs möjlighet att under vissa förutsättningar besluta att vissa åtgärder utanför detaljplanelagt område, exempelvis komplementbyggnader, mindre tillbyggnader och inre ändringar av byggnader, fick utföras utan bygglov. För områden med detaljplan gavs kommunerna möjlighet att i planen besluta att enklare fritids- hus och liknande byggnader fick uppföras eller byggas till eller ändras på annat sätt utan lov.¹⁴

Definitioner för byggnadshöjd och våning fördes samtidigt in i plan- och byggförordningen (1987:383, ÄPBF).

Ändringar i ÄPBL

Efter ikraftträdandet av ÄPBL genomgick lagen ett flertal ändringar. Av relevans för denna utredning är bl.a. en ändring med ikraftträdande den 1 januari 1995¹⁵ och en med ikraftträdande den 1 januari 2008.¹⁶

Den förstnämnda ändringen innebar att ett nytt, och från bygglovsprövningen fristående, tillsyns- och kontrollförfarande infördes beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnader och andra anläggningar. Samtidigt begränsades bygglovsprövningen till att avse endast en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelser om det tekniska genomförandet av byggnadsarbeten flyttades till ett eget kapitel i ÄPBL (9 kap.) med krav på en s.k. byggnadsplan minst tre veckor innan byggarbeten påbörjas. Byggnadsnämnden skulle skyndsamt kalla till byggsamråd med byggherren och dennes kvalitetsansvarige. Vid byggsamrådet eller snarast möjligt efter skulle byggnadsnämnden besluta om kontrollplan för arbetena. När byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa, skulle nämnden utfärda ett s.k. slutbevis. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven förenklades och flyttades från ÄPBL och sammanfördes med reglerna i den då gällande byggproduktlagen (1992:1535) i den nya lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL). För områden inom detaljplan föreslogs att kommunen skulle kunna besluta att byggande

¹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 1 f.

¹⁵ SFS 1994:852.

¹⁶ SFS 2007:1303.

i enlighet med planen inte skulle behöva undergå en särskild bygglovsprövning.¹⁷

Den 1 januari 2008 tillkom ändringar såvitt gällde de allmänna intressen som ska beaktas, översiktsplan och detaljplan, bygglov samt påföljder och överklagande. Ändringarna innebar t.ex. att det vid prövningen av lokalisering av bebyggelse till viss mark skulle tas hänsyn bl.a. till risker för översvämning och erosion. Reglerna om ändring av översiktsplan förtydligas. Det infördes en möjlighet att i detaljplanen bestämma att det får ges bygglov för viss markanvändning med förbehåll om att en förekommande markförorening först avhjälpes. Bygglovspliktens omfattning för en- och tvåbostadshus minskades bl.a. för komplementbyggnader, s.k. friggebodar, om upp till 15,0 kvadratmeter. Förutsättningarna för s.k. tidsbegränsade bygglov förtydligades. Dessutom blev det möjligt att under vissa förutsättningar upprepa en byggnadsåtgärd säsongsvis, utan någon ny bygglovsansökan. Det infördes också en möjlighet för miljöorganisationer att överklaga vissa beslut om detaljplaner. Den ändringen gjorde det möjligt att återkalla en tidigare gjord reservation för Sveriges tillträde till Århuskonventionen.¹⁸

3.2.9 2011 års plan- och bygglag

Den 2 maj 2011 trädde PBL i kraft.¹⁹ Lagen var resultatet av att ett stort antal utredningsförslag, däribland PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande*²⁰ och Byggprocessutredningens betänkande *Bygg – helt enkelt!*²¹

Ett övergripande syfte med regeringens förslag var att så långt möjligt begränsa den totala tidsåtgången för planläggningen och att där det var möjligt och lämpligt ange tidsfrister för handläggningen av plan- och byggärenden. Förslaget syftade vidare till att genom tydligare regler lägga grunden för en ökad förutsebarhet för enskilda och företag samt ökade förutsättningar för likabehandling. Syftet med den nya lagen var också att plan- och byggprocesserna skulle förenklas samtidigt som kontrollen av byggandet skärptes.

¹⁷ Se prop. 1993/94:178.

¹⁸ Se prop. 2006/07:122.

¹⁹ Se prop. 2009/10:170 och bet. 2009/10:CU25 samt prop. 2010/11:63 och bet. 2010/11:CU23.

²⁰ Se SOU 2005:77.

²¹ Se SOU 2008:68.

PBL var till övervägande del en språklig och redaktionell omarbetning av ÄPBL och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Att föreslå en helt ny lag motiverades med det stora antalet föreslagna ändringar i kombination med det omfattande behovet av att rent språkligt modernisera och omstrukturera lagen. PBL fick en delvis ny struktur i förhållande till ÄPBL och bestämmelserna delades in i sexton kapitel.

De övergripande reglerna om de intressen, såväl allmänna som enskilda som bör läggas till grund för planläggning och annan prövning, samlades i den nya lagens andra kapitel. Det infördes nya bestämmelser som innebar att miljö- och klimataspekter skulle beaktas vid planläggning och byggande. Hänsyn skulle också tas till förutsättningarna för telekommunikation och annan informationsteknik. I den nya lagen definierades också väsentliga termer och uttryck som förekommer på flera ställen i lagen.

I planhänseende kan nämnas att institutet fastighetsplan togs bort. I stället gavs kommunen möjlighet att i detaljplan bestämma om fastighetsindelning m.m. Vidare fick den som avsåg att vidta en åtgärd som kunde antas förutsätta att en detaljplan behövde antas, ändras eller upphävas eller att områdesbestämmelser behövde ändras eller upphävas, begära att kommunen i ett s.k. planbesked redovisade sin avsikt i frågan om att påbörja ett sådant planläggningsarbete.

PBL innebar inte några direkta förändringar i omfattningen av bygg-, mark- och rivningslovplikten i förhållande till ÄPBL. Det ansågs dock viktigt att förteckningen av bygglovspliktiga anläggningar dels lättare och snabbare skulle kunna anpassas till nya behov utifrån förändringar i tiden, dels skulle kunna göras utförligare och tydligare i fråga om definitioner och avgränsningar av de aktuella objekten. Bestämmelserna om krav på lov för andra anläggningar än byggnader och krav på anmälan för vissa åtgärder reglerades därför på förordningsnivå i PBF. I lagen tydliggjordes samtidigt för vilken typ av andra anläggningar än byggnader som regeringen fick ställa krav på bygglov för (16 kap. 7 § PBL).

Inte heller i fråga om vilka förutsättningar som krävdes för lov var någon större förändring från ÄPBL avsedd.²² En ny skyldighet att pröva krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i bygglov infördes dock.

²² Se prop. 2010/11:63 s. 23 f.

Det infördes även viss samordning med vissa ärenden enligt miljöbalken och trafiklagar för att undvika dubbelprövning.

Den som avsåg att vidta en bygglovspliktig åtgärd gavs rätt att begära att byggnadsnämnden i ett s.k. villkorsbesked redovisade sin bedömning i fråga om en ändring skulle anses utgöra en ombyggnad och därmed bli föremål för särskilda följdvillkor för att uppfylla de s.k. utformningskraven och tekniska egenskapskraven i 8 kap. PBL.

I fråga om genomförandet av byggåtgärder slopades kravet på bygganmälan före byggstart och i stället krävdes ett startbesked innan en bygg-, rivnings- eller markåtgärd påbörjades. Det som var nytt var att byggnadsnämnden i detta startbesked skulle godkänna att vissa krav kunde antas komma att uppfyllas och att åtgärden därmed fick påbörjas. Innan ett byggnadsverk fick tas i bruk ställdes krav på slutbesked, vilket i viss utsträckning påminner om det tidigare slutbeviset. Vidare ersattes det tidigare systemet med flera typer av sanktionsavgifter av ett gemensamt system med en s.k. byggsanktionsavgift, vilken dessutom uteslutande skulle tillfalla kommunen. Dessa kopplades inledningsvis till kravet på lov, men senare till kravet på startbesked respektive slutbesked.

För byggnadsnämnderna infördes en handläggningsfrist på högst tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kommit in för prövningen av lov och förhandsbesked. Ett nytt förfarande för expediering av beslut om lov med kungörelse i Post- och Inrikes tidningar samt nya bestämmelser om överklagandetid infördes. Även instansordningen ändrades och domstolsprövningen av kommuners och länsstyrelseras beslut skulle fr.o.m. den 2 maj 2011 i huvudsak prövas av de nya mark- och miljödomstolarna (tidigare miljödomstolarna) i stället för av regering och allmän förvaltningsdomstol.²³

Ändringar i PBL

Efter ikraftträdandet av PBL har lagen genomgått ett flertal ändringar. Sammanfattningsvis kan följande större ändringar och andra ändringar av relevans för utredningen nämnas.

Sedan den 1 januari 2014²⁴ är bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ett allmänt intresse i 2 kap. 3 § PBL som planlägg-

²³ Se lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och prop. 2009/10:215.

²⁴ SFS 2013:867, prop. 2012/13:178.

ning med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimat- aspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska främja. Även i andra ärenden enligt PBL ska hänsyn tas till intressena som anges i 2 kap. 3 § PBL.

Den 1 juli 2014²⁵ infördes ändringar som innebar att avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet alltid ska få göras vid inredning av bostäder på högst 35 kvadratmeter på en vind. Vidare förlängdes den maximala tiden för tidsbegränsat bygglov till femton år. Det infördes också krav på att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder.

Den 2 juli 2014²⁶ genomfördes också flera förändringar i fråga om åtgärder som kan vidtas utan krav på bygglov för en- och tvåbostadshus. För det första fick större komplementbyggnader och mindre bostäder på sammanlagt 25,0 kvadratmeter uppföras. För det andra skulle en- och tvåbostadshus kunna byggas till med högst 15,0 kvadratmeter. På en- och tvåbostadshus skulle också högst två takkupor kunna byggas. Slutligen skulle enbostadshus kunna inredas med ytterligare en bostad. Åtgärderna fick dessutom vidtas i strid med detaljplan. Därutöver vidgades tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 6 § PBL om utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk till att gälla även vid åtgärder avseende byggnader som inte omfattas av krav på bygglov. Bestämmelserna om skydd av ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska gälla även vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende.

Den 1 januari 2015²⁷ trädde flera förändringar i fråga regleringen av framtagandet av detaljplaner och områdesbestämmelser i kraft. Samtidigt utökades möjligheten att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser och likaså utrymme för att godta befintliga planstridiga byggnadsverk och fastighetsbildningar. En möjlighet infördes också för att kunna vänta med genomförandet av en åtgärd som krävs med anledning av ett s.k. planvillkor till skedet med startbesked. Kommuner gavs också möjlighet att i detaljplan bestämma att även en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde omfattas av krav på bygglov. Även kommunens utrymme att ställa egna krav på ett byggnadsverks

²⁵ SFS 2014:224, prop. 2013/14:59.

²⁶ SFS 2014:477, prop. 2013/14:127.

²⁷ SFS 2014:900, prop. 2013/14:126.

tekniska egenskaper – alltså utöver vad som framgår av föreskrifter – begränsades kraftigt.

Den 2 januari 2015²⁸ infördes nya krav i PBL i syfte att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller vid lokalisering, utformning och placering av bostadsbyggnader samt krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglovsprövning.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juni 2016²⁹ prövas överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte längre av länsstyrelsen utan överklagas direkt till mark- och miljödomstolen.

Den 1 maj 2017³⁰ fördes en särskild reglering in i PBL om tidsbegränsade bygglov för byggnader för bostadsändamål. Syftet med förslaget³¹ var att göra det möjligt att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser. Riksdagen antog samma dag en lag om att regleringen ska upphöra att gälla den 1 maj 2023.³²

Den 1 juli 2017³³ infördes en möjlighet för en kommun att under arbetet med att ta fram en detaljplan begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen i de frågor som staten råder över för att t.ex. tidigt i planprocessen kunna klarlägga om det finns skäl för ingripande mot planeringen från statens sida. Vidare infördes ett antal nya undantag från krav på bygglov, bl.a. gällande att på en annan byggnad än ett en- eller tvåbostadshus inom ett område med en detaljplan färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på en fasad eller ett tak som vetter mot en kringbyggd gård och att inom en allmän plats där kommunen är markägare bygga en 15,0 kvadratmeter stor byggnad vars taknockshöjd inte överstiger 3,0 meter och är placerad på samma plats i högst tre månader. En reglering infördes också om att bygglovsbefriade åtgärder som får vidtas i strid med detaljplan inte ska beaktas vid en senare bedömning av ett byggnadsverks eller en åtgärds förenlighet med detaljplanen.

Den 1 juli 2017 infördes också flera undantag från kravet på lov i PBF.³⁴ En definition på skylt infördes också.

²⁸ SFS 2014:902, prop. 2013/14:128.

²⁹ SFS 2016:252, prop. 2015/16:55.

³⁰ SFS 2017:266, prop. 2016/17:137.

³¹ Se prop. 2016/17:137.

³² SFS 2017:267, prop. 2016/17:137.

³³ SFS 2017:424, prop. 2016/17:151.

³⁴ SFS 2017:102.

Den 1 januari 2018³⁵ gavs regeringen ett bemyndigande att, om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas, meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i PBL.

Av den nya förvaltningslagen (2017:900, FL), som trädde i kraft den 1 juli 2018, följer att beslut enligt huvudregeln inte är verkställbara förrän de har fått laga kraft. Då beslut om att ge bygglov, rivningslov och marklov enligt praxis har fått verkställas innan beslutet har fått laga kraft infördes samtidigt en bestämmelse i PBL som innebär att bygglov, rivningslov och marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft.³⁶

Från och med den 1 augusti 2018³⁷ undantogs från krav på bygglov, att på en byggnad inom ett detaljplanelagt område, montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form. Samtidigt infördes en möjlighet för kommuner att i detaljplan bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet som till exempel att asfaltera tomtmark som inte tidigare varit asfalterad eller att ersätta naturgräs med konstgräs.³⁸

Den 1 januari 2019³⁹ infördes ett system med avgiftsreduktion vid överskridande av tidsfrister för beslut i ärenden om lov och förhandsbesked samt startbesked efter anmälan i syfte att skapa incitament för att följa de tidsfrister som gäller för beslut. Samma dag trädde även vissa ändringar i fråga om detaljplanekravet i kraft.⁴⁰ Ändringarna innebar bl.a. ett tydliggörande av kravet på detaljplan och vilka omständigheter som har betydelse för bedömningen.

Den juli 2019⁴¹ infördes ett undantag från kravet på bygglov för att, under vissa förutsättningar, uppföra en altan vid ett en- eller tvåbostadshus eller tillhörande komplementbostadshus.

Från och med den 1 mars 2020 ändrades storleken på bygglovsbefriade komplementbostadshus från 25,0 kvadratmeter till 30,0 kvadratmeter.⁴² I samband med att propositionen behandlades i Civilutskottet

³⁵ SFS 2017:985, prop. 2016/17:195.

³⁶ SFS 2018:674, prop. 2017/18:240.

³⁷ SFS 2018:1324, prop. 2017/18:197.

³⁸ SFS 2018:1370, prop. 2017/18:163.

³⁹ SFS 2018:1136, prop. 2017/18:210.

⁴⁰ SFS 2018:1325, prop. 2017/18:167.

⁴¹ SFS 2019:412, prop. 2018/19:112.

⁴² SFS 2020:13, prop. 2019/20:31.

väcktes förslag om att utökningen även skulle omfatta bygglovsbefriade 25,0 kvadratmeters komplementbyggnader. Efter att ärendet beretts av utskottet antog riksdagen utskottets förslag och från och med den 1 augusti 2020⁴³ får även bygglovsbefriade komplementbyggnader enligt 9 kap. 4 a § PBL inte ha en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter.

I syfte att genomföra ändringar av EU:s avfallsdirektiv genomfördes den 1 augusti 2020⁴⁴ förändringar i PBL och PBF avseende innehållet i kontrollplaner och anmälan av anmälningspliktiga åtgärder avseende avfall och återanvändbara byggprodukter.

3.3 Övergripande om gällande rätt

I detta avsnitt beskriver vi nu gällande bestämmelser i PBL, PBF och några av Boverkets föreskrifter på en övergripande nivå. En närmare beskrivning av reglerna om bl.a. lov- och anmälningsplikt, förutsättningar för lov och handläggning av ansökningar om lov och förhandsbesked följer i kapitel 4, 5 respektive 6.

Vi redogör också kort för vissa delar av miljöbalken. Vidare beskriver vi några andra regelverk med mer eller mindre stark koppling till plan- och byggregelverket. Vi avslutar med en beskrivning av vissa unionsrättsliga bestämmelser och internationella konventioner.

3.3.1 Plan- och bygglagen

Lagens disposition och syfte

PBL reglerar planläggning av mark och vatten och byggande. Lagen är indelad i 16 kapitel. Syftet med bestämmelserna i PBL finns uttryckt i en av lagens portalparagrafer (1 kap. 1 § PBL).

Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

⁴³ SFS 2020:589, bet. 2019/20:CU22.

⁴⁴ SFS 2020:603, prop. 2019/20:156.

Det kommunala planmonopolet

Den svenska plan- och bygglagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på att fysisk planering är en kommunal angelägenhet. Det kommunala planmonopolet är uttryckligen reglerat i portalparagrafen i 1 kap. 2 § PBL, men är också intimt förknippat med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § andra stycket samt 14 kap. regeringsformen, RF). Principen om kommunalt självstyre är grundläggande för relationen mellan stat och kommun och innebär att kommuner och regioner själva ska bestämma över sina egna angelägenheter.⁴⁵

Kärnan i det kommunala planansvaret är att det är kommunen som ensam avgör både om, när och hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas (planläggas). Det är således inte endast fråga om ett ansvar för planläggningen, utan också om ett monopol eftersom ingen annan än kommunen kan påbörja ett planarbete. Monopolet ger kommunen en mycket stark position, såväl gentemot staten och planintressenter som gentemot övriga aktörer och berörda.⁴⁶

Länsstyrelserna är dock utpekade i 11 kap. 10–12 §§ PBL att utöva viss tillsyn över, och vid behov överpröva, kommunala beslut om planer och i vissa fall även om lov och förhandsbesked. Länsstyrelsens prövning avser då bl.a. att tillse att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Plansystemet

För planläggningen har kommunen tillgång till tre planformer.

I 3 kap. 1 § PBL anges att varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska även ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande (3 kap. 2 § PBL).

Detaljplanen används för att inom ett visst begränsat område närmare reglera rättigheter och skyldigheter i plan- och byggrättsligt hänseende, inte bara mellan fastighetsägare och det allmänna utan också fastighetsägare emellan. Detaljplanen är bindande för myndigheter och enskilda.

⁴⁵ Se prop. 2001/02:80 s. 73 och SOU 2013:34 s. 95.

⁴⁶ Se SOU 2019:9 s. 43.

PBL reglerar i vilka situationer kommunen med en detaljplan måste pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet, det s.k. *detaljplanekravet* (4 kap. 2 och 3 §§ PBL). På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs, ska kommunen vidare i ett *planbesked* redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning (5 kap. 2–5 §§ PBL).

I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. (4 kap. 5 § PBL).

Vilket innehåll planen i övrigt bör ha ankommer på den enskilda kommunen att inom vissa gränser själv bestämma. Gränserna har dragits upp i 4 kap. PBL som anger vad som får regleras i en detaljplan (6–18 a §§). Planbestämmelserna kan t.ex. handla om markreservat, om placering, utformning och utförande av byggnader, om fastighetsindelning och om skydd för vissa särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser.

Av detaljplanen ska också framgå vilken *genomförandetid* planen har. Genomförandetiden – som är ett principiellt viktigt inslag i PBL-systemet – ska vara minst 5 och högst 15 år (4 kap. 21 § PBL). Det bör understrykas att planen inte upphör att gälla när genomförandetiden löper ut, utan den fortsätter att gälla till dess den genom beslut av kommunen ändras eller upphävs (4 kap. 38 § PBL).

Eftersom en ansökan om lov för en åtgärd som är förenlig med detaljplanens bestämmelser i princip inte kan avslås så länge planen gäller, kan detaljplanen sägas ge fastighetsägaren en s.k. *byggrätt*.

Kommunen får vidare anta *områdesbestämmelser* för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan. Möjligheterna till reglering är inte så omfattande som i detaljplanen (4 kap. 41–43 §§ PBL). Områdesbestämmelser är bindande, men ger inte någon byggrätt.

Avslutningsvis kan nämnas att i Stockholms län och Skåne län ska regional fysisk planering ske genom respektive region. En *regionplan* ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen är inte bindande utan ska ge

vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (7 kap. 1–2 §§ PBL).

Plangenomförande

Med plangenomförande menas vanligen sådana åtgärder som vidtas för att förverkliga de syften som kommer till uttryck i en detaljplan. Bestämmelserna om plangenomförande återfinns i huvudsak i 6 kap. PBL, men även i t.ex. 14 och 15 kap. Utöver bebyggandet av marken, omfattar planens genomförande t.ex. byggande av gator, anläggande av vatten och avlopp samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar.

I 4 kap. 31 § PBL anges att en beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras (*planbeskrivning*) ska finnas tillsammans med planen. Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av bl.a. hur planen är avsedd att genomföras. Av redovisningen ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda (4 kap. 33 § första stycket 3 och andra stycket).

6 kap. PBL innehåller vidare bestämmelser om genomförande av detaljplan för allmänna platser när kommunen är huvudman. Bestämmelserna avser kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen, ordnandet och underhållet av allmänna platser, och fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m. Kapitlet innehåller även bestämmelser om s.k. exploateringsavtal. (6 kap. 1 § PBL).

Lov och anmälan

I 2 kap. PBL regleras vilka allmänna och enskilda intressen som ska beaktas. I 8 kap. återfinns kraven på byggnadsverk, tomter och allmänna platser.

För att säkerställa att kraven efterlevs krävs att vissa åtgärder förprövas, antingen genom lov eller anmälan (9 kap. PBL och 6 kap. PBF). Enligt PBL krävs tillstånd (bygglov, rivningslov respektive marklov) för vissa byggnads-, rivnings- och markarbeten. I fråga om vissa åtgärder gäller i stället krav på anmälan till byggnadsnämnden.

En närmare beskrivning av lov- och anmälningsplikten finns i kapitel 4. Förutsättningar för att få lov beskrivs i kapitel 5.

Kontroll, tillsyn och överklagande

I fråga om de s.k. tekniska egenskapskraven (8 kap. 4–7 § PBL) sker kontrollen i huvudsak enligt bestämmelserna i 10 kap. PBL, innebärande bl.a. att det krävs ett startbesked innan en åtgärd får påbörjas och ett slutbesked innan byggnadsverket får tas i bruk. Det finns också en möjlighet för det allmänna att genom tillsyn och påföljder ingripa i efterhand mot en åtgärd genom förbud, handräckning, föreläggande och byggsanktionsavgift enligt 11 kap. PBL. Slutligen finns i 13 kap. PBL bestämmelser om överklagande av beslut enligt PBL.

3.3.2 Plan- och byggförordningen

PBF kompletterar PBL och innehåller bestämmelser om bl.a. definitioner, planer och områdesbestämmelser, krav på byggnadsverk, lov och anmälan, tillsyn, byggsanktionsavgifter och bemyndiganden.

3.3.3 Boverkets föreskrifter

Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter framgår av 10 kap. PBF. Här kan nämnas t.ex. Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan (jfr även Boverkets allmänna råd [2020:6] om redovisning av reglering i detaljplan) och Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning.

I BBR, finns vidare ett stort antal föreskrifter och allmänna råd till PBL och PBF. Föreskrifter och allmänna råd om bärförmåga, stadga och beständighet hos bärande konstruktioner finns vidare i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

3.3.4 Miljöbalken

Balkens disposition och syfte m.m.

Miljöbalken (MB) omfattar 33 kapitel och är indelad i sju avdelningar. I balken regleras bl.a. allmänna hänsynsregler (2 kap.), bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden (3–4 kap.), miljökvalitetsnormer (5 kap.), miljöbedömningar (6 kap.), områdesskydd (7 kap.), miljöfarlig verksamhet (9 kap.), vattenverksamhet (11 kap.) och avfall (15 kap.).

Ett antal förordningar har utfärdats med stöd av bemyndiganden miljöbalken, t.ex. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Enligt portalparagrafen (1 kap. 1 § första stycket MB) syftar balkens bestämmelser till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras, mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Allmänt om förhållandet mellan PBL och miljöbalken

Miljöbalkens tillämpningsområde är mycket vidsträckt. Som huvudregel är bestämmelserna parallellt tillämpliga med dem i PBL, såvida inte det i PBL anges att de är direkt tillämpliga (se t.ex. 2 kap. 2 § PBL). De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är t.ex. inte direkt tillämpliga vid prövning av ärenden enligt PBL. Skälet har angetts vara bl.a. att PBL redan har eget ett väl utvecklat system med hänsynstagande till miljö- och hälsoaspekter vid de avvägningar mellan

motstående intressen som ska göras i ett plan- eller lovärende.⁴⁷ Samtidigt finns det nära samband mellan lagstiftningarna, så nära att det vid balkens tillkomst diskuterades om bestämmelserna i PBL borde arbetas in i balken.⁴⁸

Även om PBL och miljöbalken således gäller parallellt har planbeslut i viss utsträckning rättsverkan även vid prövning enligt balken (se t.ex. 2 kap. 6 § tredje stycket och 7 kap. 8 § MB). Även lovbeslut enligt PBL kan få rättsverkningar vid prövning enligt miljöbalken (se 26 kap. 9 a § MB).

Det kan också nämnas att det i PBL, utöver den allmänna samordningsbestämmelsen i 2 kap. 11 §, finns bestämmelser om samordning av handläggningen av vissa ärenden med vissa ärenden som ska prövas enligt miljöbalken (9 kap. 24 § PBL).

Hushållningsbestämmelserna och riksintresseområden

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är direkt tillämpliga enligt PBL (2 kap. 2 § PBL). Exempel på områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken är områden av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet (3 kap. 6 § MB) eller områden av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § MB). I 4 kap. miljöbalken finns vissa geografiskt utpekade riksintesseområden.

Uppgifter om vilka områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken ska lämnas av respektive ansvarig sektorsmyndighet enligt bestämmelserna i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

I sammanhanget bör det nämnas att den myndighet som handlägger ett mål eller ärende enligt miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet (3 kap. 11 § MB). Samtidigt ska kommunen i översiktsplanen redovisa riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (3 kap. 4 § PBL). Staten genom länsstyrelsen har vidare ett särskilt ansvar för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses (se t.ex. 3 kap. 10 §, 5 kap. 14 § och 11 kap. 10 § PBL).

⁴⁷ Se prop. 1997/98:90 s. 157.

⁴⁸ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 185.

Miljökvalitetsnormer

Regeringen – eller i vissa fall en myndighet – får enligt 5 kap. 1 § miljöbalken för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer). Sådana föreskrifter har meddelats t.ex. genom luftkvalitetsförordningen (2010:477).

Av 2 kap. 10 § PBL framgår att vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL ska miljökvalitetsnormerna följas.

Miljöbedömningar

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter vid planering av och beslut om planer och program (strategiska miljöbedömningar) och verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar).

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas (6 kap. 1 § MB). Ytterligare bestämmelser finns i miljöbedömningsförordningen.

6 kap. miljöbalken är i vissa delar och under vissa förutsättningar direkt tillämpligt i planärenden enligt PBL (4 kap. 34 och 35 §§, även 33 b § PBL).

Strandskydd och andra områdesskydd

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av områden, t.ex. om Natura 2000, naturreservat och strandskydd.

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § MB). Strandskyddet omfattar enligt 7 kap. 14 § miljöbalken land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter

från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet och under vissa förutsättningar besluta att upphäva strandskyddet i ett område (7 kap. 18 § MB). Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § PBL. Länsstyrelsen kan upphäva en detaljplan om strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser (11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Inom ett strandskyddsområde får som huvudregel bl.a. inte nya byggnader uppföras (7 kap. 15 § MB). Länsstyrelsen respektive kommunen kan dock om det finns särskilda skäl i ett enskilt fall ge s.k. strandskyddsdispens (7 kap. 18 a och b §§ MB). Vad som utgör särskilda skäl regleras i 7 kap. 18 c–e §§ miljöbalken. Av betydelse kan bl.a. vara om fråga är om ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. En översiktsplan enligt PBL ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område (7 kap. 18 e § MB).⁴⁹

Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelserna gäller parallellt med bestämmelserna om olägenhet för människors hälsa i PBL och PBF.

Med stöd av bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter har regeringen beslutat miljöprövningsförordningen (2013:251, MPF). Förordningen innehåller bestämmelser om vilka verksamheter och åtgärder som ska vara tillstånds- respektive anmälningspliktiga. Indelningen utgår från vissa storlekar, exempelvis ett visst antal djur, ett visst antal kvadratmeter, kubikmeter eller ett visst antal ton. Anmälan eller tillstånd krävs bl.a. för djurhållning, malmbrytning, slakterier, livsmedel, rökeri, maltdrycker, garverier, sågverk, lagring av timmer, kemiska produkter, sprängämnen, cementugnar, skeppsvarv, lagring av olja och gas, biogasanläggning, kärnkraftsreaktor, vindkraftverk, värmepump, fordonsservice och drivmedelshantering, hamnar, flygplatser, tankrengöring, rening av avloppsvatten, avfallsanläggning, samt skjutbanor och motorbanor. Vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd

⁴⁹ Utredningen om översyn av strandskyddet har i december 2020 överlämnat sitt betänkande *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78), i vilket föreslås flera ändringar av den nuvarande strandskyddsregleringen.

eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen är intressant i ett lovperspektiv, bl.a. då åtgärder som omfattas av tillstånd i vissa fall inte omfattas av krav på lov (jfr 6 kap. 2 § första stycket 2 PBF).

Med stöd av 9 kap. miljöbalken har regeringen också beslutat förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. I förordningen finns bestämmelser om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Förordningen innehåller även bestämmelser när det gäller beräkning av bullervärden vid bostadsbyggnader. Bestämmelserna ska i första hand tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked vid bedömning av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa enligt 2 kap. 6 a § PBL är uppfyllt.

Vidare bör förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd nämnas, vilken reglerar bl.a. tillståndsplikt för viss miljöfarlig verksamhet samt innehåller vissa särskilda bestämmelser till skydd mot olägenheter för människors hälsa.

Anmälan för samråd vid ändring av naturmiljön

Av 12 kap. 6 § miljöbalken framgår att kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. Samrådsplikt kan uppkomma t.ex. vid anläggande av vissa solenergianläggningar.

3.3.5 Övriga angränsande regleringar

I detta avsnitt finns en kortfattad beskrivning av vissa specialförfattningar vilka som huvudregel gäller parallellt med PBL och som i förekommande fall syftar till att säkerställa vissa av de intressen som även PBL reglerar. I vissa fall är tillståndsplikten eller motsvarande dock beroende av om åtgärden i fråga även omfattas av krav på lov eller inte och om åtgärden avses vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Redovisningen är inte uttömmande, utan vi har valt ut de författningar som vi funnit mest angelägna att beskriva utifrån vårt utredningsuppdrag. Författningarna är inte redovisade i

kronologisk ordning. I stället redovisas de samlat utifrån sakområde, exempelvis har vi redovisat de författningar som finns på det fastighetsrättsliga området samlat.

Kulturmiljölagen

Kulturmiljölagen (1988:950, KML) innehåller bestämmelser som syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer (1 kap. 1 § KML). I lagen finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen, om utförelse och återlämnande av kulturföremål samt om militär användning av kulturegendom. I lagen anges också uttryckligen att bestämmelser om kulturmiljön också finns i bl.a. PBL och miljöbalken.

En byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde får förklaras för *byggnadsminne* av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen får också tillämpas på parker, trädgårdar eller andra anläggningar (3 kap. 1 § KML). Inte bara enskild värdefull byggnad kan byggnadsminnesförklaras, utan även andra byggnader, om de ingår i ett bebyggelseområde av samma värde.⁵⁰ Som exempel på anläggningar kan nämnas bryggor, murar, vallgravar, kvarnar, sågar och broar.⁵¹

Genom skyddsbestämmelser ska anges på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Föreskrifterna får också innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden ska hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas. Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen lämna tillstånd till att ett byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna (3 kap. 2 och 14 §§ KML).

Statliga byggnadsminnen regleras på ett motsvarande sätt i förordningen (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

Kvalifikationskravet för byggnadsminnesförklaring anses sträcka sig längre än det som följer av 8 kap. 13 § PBL. Båda regleringar kan dock vara parallellt tillämpliga på samma byggnadsverk. I förarbetena

⁵⁰ Se prop. 1987/88:104 s. 49.

⁵¹ Se prop. 1987/88:104 s. 86, även SOU 1996:128 s. 95.

uttalas att det är viktigt med samordning stat och kommun emellan vad gäller bevarandefrågor.⁵²

Avslutningsvis bör nämnas att kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt 4 kap. kulturmiljölagen. Kyrkobyggnader och kyrkotomter ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas (4 kap. 2 § KML). Av 4 kap. 3 § kulturmiljölagen framgår bl.a. att kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

Begravningslagen

Begravningslagen (1990:1144, BL) innehåller bestämmelser om bl.a. begravningsplatser, krematorier, gravsättning och gravrätt.

Begravningsplatser definieras som områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar. Grav-anordningar definieras som gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats (1 kap. 1 § BL). Av 2 kap. 14 § begravningslagen framgår att en begravningsplats får överlätas eller användas för annat än det avsedda ändamålet bara efter länsstyrelsens tillstånd. Även för nedläggning helt eller delvis av en begravningsplats krävs länsstyrelsens tillstånd.

Väglagen och lagen om byggande av järnväg

I väglagen (1971:948, VägL) regleras allmänna vägar i fråga om bl.a. väghållningsansvaret för det allmänna vägnätet, byggande av allmän väg, drift av väg samt intrångsersättning till markägare.

I lagen (1995:1649, LBJ) om byggande av järnväg regleras bl.a. planering och byggande av järnvägar samt rätten att få mark inlöst.

Den som avser att bygga en allmän väg respektive järnväg ska upprätta en vägplan respektive järnvägsplan (14 a § VägL och 2 kap. 1 § LBJ). Förfarandet för att ta fram vägplan och järnvägsplan är i

⁵² Se prop. 1985/86:1 s. 447 f.

vissa delar samordnat med bestämmelserna om framtagandet av detaljplaner i PBL (se t.ex. 5 kap. 7 a § PBL, 15 b, 16 c och 17 §§ VägL samt 2 kap. 6, 11 och 12 §§ LBJ). Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg eller järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna men om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras (14 § VägL och 1 kap. 5 § LBJ).

Vad som föreskrivs om järnväg i lagen om byggande av järnväg tillämpas också på tunnelbana och spårväg. Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan enligt PBL behöver dock bestämmelserna i lagen om byggande av järnväg inte tillämpas (1 kap. 1 § andra stycket LBJ).

Enligt väglagen krävs väghållningsmyndighetens tillstånd för att uppföra byggnader m.m. inom ett vägområde (43 och 44 §§ VägL). Intill ett vägområde krävs i stället länsstyrelsens tillstånd för att uppföra byggnader, göra tillbyggnader eller utföra andra anläggningar eller vidta andra sådana åtgärder som kan vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande (45 § första stycket 1 VägL). Ytterligare bestämmelser om tillståndspflicht finns i 46–48 §§ väglagen. Tillståndspflicht gäller dock inte i förekommande fall inom områden med detaljplan och inte heller i fråga om åtgärder för vilka bygglov krävs, då alltså en prövning i stället sker enligt bestämmelserna i PBL.⁵³

På den järnvägsmark som anges i en fastställd järnvägsplan får inte utan tillstånd av Trafikverket uppföras byggnader, göras tillbyggnader, utföras andra anläggningar eller vidtas andra åtgärder som väsentligt kan försvåra området användning för järnvägsändamål (3 kap. 2 § LBJ). Generellt bör ny bebyggelse inte tillåtas inom ett område om 30 meter från järnvägen (räknat från järnvägsspåret mitt på närmaste spår).⁵⁴

Enligt 6 kap. 1 § 2, 7 och 10 PBF krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra upplag och materialgårdar, murar och plank samt transformatorstationer. En vägplan eller järnvägsplan kan dock under vissa förutsättningar reglera undantag från krav på bygglov för dessa anläggningar (16 a § VägL, 2 kap. 9 § LBJ samt 6 kap. 2 § första stycket 4 PBF).

⁵³ Se prop. 1985/86:118 s. 33.

⁵⁴ Se Trafikverkets rapport *Transportsystemet i samhällsplaneringen – Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen* (Rapport 2016:148) s. 101 och 115. Jfr även 9 kap. 4 a § PBL.

Lagen om allmänna vattentjänster

Lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (1 §).

I lagen regleras bl.a. kommunens skyldighet att ordna vattentjänster, en allmän va-anläggnings verksamhetsområde, fastighetsägares rätt att använda en allmän va-anläggning, skyldighet att betala avgifter för allmänna vattentjänster, avgifternas storlek och grunderna för hur de beräknas, skadeståndsansvar m.m.

Avgifter enligt lagen ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga enligt vad som är skäligt och rättvist (31 §).

Ordningsslagen

Ordningsslagen (1993:1617) innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, dels i viss kollektiv persontrafik, dels vid vissa idrottsarrangemang.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser. Tillstånd att anordna offentlig tillställning krävs som huvudregel även i annat fall, om det är fråga om offentliga danstillställningar, tivolinöjen, marknader eller liknande nöjeställningar eller tävlingar eller uppvisningar i motorsport eller flygning (2 kap. 4 §).

Den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 §, ska i stället anmäla detta. Anmälningsskyldighet gäller också som huvudregel och under vissa förutsättningar för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus utom detaljplanelagt område (2 kap. 5 §).

I 3 kap. 1 § ordningsslagen anges vidare att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som

platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Det kan t.ex. handla om upplag, uppställning av byggbodas, kiosker, uteserveringar och skyltar. Innan Polismyndigheten ger ett sådant tillstånd ska den inhämta yttrande från kommunen och om kommunen avstyrker får tillstånd inte ges (3 kap. 2 §).⁵⁵

Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning regleras dels ansvaret för gatuhållning, snöröjning m.m., dels vissa frågor om skyltning. Lagen kompletterar därmed bestämmelserna i PBL om underhåll av allmänna platser (6 kap. 21 § PBL) och bestämmelserna i PBL och PBF om skyltar och ljusanordningar (t.ex. 2 kap. 6 och 9 §§ samt 8 kap. 3 § PBL och 1 kap. 7 b §, 3 kap. 3 § och 6 kap. 3–4 a §§ PBF).

I lagen regleras bl.a. tillståndsplikt för skyltar. Bestämmelserna gäller dock inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på bygglov efter beslut enligt 9 kap. 7 § första stycket PBL.

Lagen om skyddsrum

I lagen (2006:545) om skyddsrum finns bestämmelser om hur skyddsrum ska byggas, utrustas och underhållas (jfr även förordningen [2006:638] om skyddsrum). I lagen finns också bestämmelser om ersättning.

Av 3 kap. 3 § framgår att den som inom ett område där skyddsrum ska byggas avser att utföra sådana byggåtgärder som omfattas av krav på bygglov enligt PBL och som omfattas av krav på anmälan ska underrätta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om sin avsikt. I 5 § samma kapitel anges vidare att vid ett tekniskt samråd enligt 10 kap. PBL ska en genomgång göras av de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att ett skydds-

⁵⁵ Jfr även SKR, *På rätt plats – handbok om upplåtelse av offentliga platser* (februari 2020).

rum ska kunna antas komma att uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 3 § och med stöd av 2 kap. 4 § denna lag.

Lagen om skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor (2003:778) innehåller bestämmelser om bl.a. enskildas och kommunens skyldigheter, om kommunal och statlig räddningstjänst samt om tillsyn och ersättning. Bestämmelserna i lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor (1 kap. 1 §).

Exempelvis framgår av 2 kap. 2 § att ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.

I 4 § samma kapitel anges att vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.

För att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, ska kommunen vidare tillse att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder (3 kap. 1 §).

Av 5 kap. 2 § framgår bl.a. att kommunen får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Lagen om skydd mot olyckor och PBL är tillämpliga parallellt. Detta innebär att en åtgärd – som har beviljats bygglov och bedömts uppfylla PBL:s krav såvitt gäller brandskydd – ändå kan bli föremål för ytterligare krav enligt lagen om skydd mot olyckor.⁵⁶

⁵⁶ Se prop. 2002/03:119 s. 52 och s. 119 samt RÅ 1982 2:5.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor innehåller bestämmelser om hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor och sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion. Lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 §).

Av 10 § framgår att byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor ska vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. De ska också vara placerade så att motsvarande krav uppfylls i förhållande till omgivningen. Detta gäller också områden med sådana byggnader, anläggningar och anordningar.

I 16 § anges att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor prövas av kommunen respektive av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (17 §).

Jordabalken

Jordabalken, JB, reglerar fast egendom (1–18 kap. JB) och inskrivningsväsendet (19–24 kap. JB). I 3 kap. regleras rättsförhållanden mellan grannar; bl.a. anges att var och en ska vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skäligen hänsyn till omgivningen (3 kap. 1 § JB). Även om grannelagsrättsliga tvister normalt prövas enligt bestämmelserna i främst 32 kap. miljöbalken – och i förekommande fall enligt skadeståndslagen – kan vissa paralleller materiellt sett dras till PBL:s reglering om att omgivningen inte får utsättas för betydande olägenheter (2 kap. 9 § PBL). Detsamma gäller exempelvis regleringen i PBL om att en tomt ska hållas i vårdat skick (8 kap. 15 § PBL).⁵⁷

⁵⁷ Se även MÖD 2017:55.

I jordabalken regleras dessutom olika former av nyttjanderätter som t.ex. arrende (8–11 kap. JB) och tomträtt (13 kap. JB) samt servitut (7 och 14 kap. JB).

Avslutningsvis kan nämnas att PBL också innehåller en uttrycklig hänvisning till 4 kap. 12 § jordabalken avseende rätt i vissa fall till avdrag på köpeskilling eller hävning av köp (11 kap. 64 § PBL).

Fastighetsbildningslagen m.fl.

Fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL) innehåller bestämmelser om fastighetsbildning. Fastighetsbildning är en åtgärd som innebär att en fastighetsindelning ändras; ett servitut bildas, ändras eller upphävs eller en byggnad eller annan anläggning som hör till en fastighet överförs till en annan fastighet (1 kap. 1 § FBL).

Av fastighetsbildningslagen framgår också att fastighetsbildning sker såsom fastighetsreglering, om den avser ombildning av fastigheter, och såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning, om den avser nybildning av fastighet. Fråga om fastighetsbildning prövas vid förrättning av lantmäterimyndighet 2 kap. 1 och 2 §§ FBL).

Fastighetsbildningslagen och PBL gäller parallellt men tangerar varandra, inte minst när det gäller genomförandet av detaljplaner (6 kap. PBL). Även i PBL:s bestämmelser om godtagbara planavvikelser finns hänvisningar till fastighetsbildningslagen (9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL). Samtidigt anges i fastighetsbildningslagen att fastighetsbildning som huvudregel inte får ske i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser (3 kap. 2 § FBL). I sammanhanget bör nämnas enligt bestämmelsen i fastighetsbildningslagen får mindre avvikelser dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Utrymmet för godtagbara planavvikelser enligt fastighetsbildningslagen är således väsentlig mindre än det i PBL (9 kap. 31 b–e §§ PBL).

Vidare bör nämnas att enligt 3 kap. 3 § FBL får inom område som inte omfattas av detaljplan fastighetsbildning inte ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området (3 kap. 3 § FBL). Även i t.ex. 5 och 7 kap. fastighetsbildningslagen finns flera bestämmelser som hänvisar till bestämmelser i PBL (se t.ex. 5 kap. 4 a och 8 a §§ och 7 kap. 1 § tredje stycket FBL).

Det finns i fastighetsbildningslagen inte någon möjlighet att på samma sätt som i PBL (9 kap. 17 och 18 §§ PBL) ansöka om förhandsbesked (jfr dock 4 kap. 26 § FBL). När lantmäterimyndigheten utreder förutsättningarna för en fastighetsbildning, ska myndigheten dock normalt samråda med byggnadsnämnden (4 kap. 25 § FBL). Lantmäterimyndighetens beslut ska dessutom innehålla uttalanden i frågor som har ett omedelbart samband med fastighetsbildningen (25 a § samma kapitel).

Avslutningsvis kan nämnas att det i PBL också finns vissa bestämmelser om vilandeförklaring av mål om inlösen, om det samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning i (15 kap. 3 § PBL).

Liksom i fastighetsbildningslagen, finns i ledningsrättslagen (1973:1144, LL) och anläggningslagen (1973:1149, AL) bestämmelser som hänvisar till PBL. Exempelvis får ledningsrätt inte upplåtas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser (8 § LL) och gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser (9 § AL).

Även i expropriationslagen (1972:719) finns flera bestämmelser med koppling till PBL. Exempelvis får kommunen under vissa förutsättningar besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän en fråga om expropriationstillstånd har avgjorts (9 kap. 28 § PBL). Vidare ska – om kommunen använder sig av sin rätt till inlösen enligt 6 kap. PBL – ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen. Även i 14 kap. PBL finns bestämmelser om ersättning som hänvisar till expropriationslagen (14 kap. 23 § PBL) och om att expropriationslagens processuella bestämmelser i viss utsträckning ska tillämpas i vissa mål enligt PBL (15 kap. 1 § PBL).

Skyddslagen

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, vissa terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån (1 §). Lagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 §).

För att tillgodose behovet av skydd kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt (3 §). Skyddsobjekt kan vara t.ex. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen. Det kan även handla om byggnader, andra anläggningar och områden som används eller är avsedda för fredstida krishantering eller försörjning med energi, vatten, livsmedel eller andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap (4 §). Skyddsobjekt kan också vara bl.a. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut (5 §).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 §).

Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 §). I lagen finns också bestämmelser som gäller den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet och om internationell samverkan på säkerhetsskyddsområdet.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 §).⁵⁸

⁵⁸ Jfr även lagrådsremissen *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* (2021-03-18), i vilken föreslås ändringar i bl.a. säkerhetsskyddslagen.

Luftfartsförordningen

Med stöd bl.a. av bemyndigande i luftfartslagen (2010:500), har regeringen utfärdat luftfartsförordningen (2010:770). I förordningen regleras att den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnadsarbeten ska minst fyra veckor innan arbetena påbörjas göra en anmälan till Försvarmakten om arbetena avser uppförande eller tillbyggnad av en byggnad eller annan anläggning (6 kap. 25 §). Detta gäller om byggnadens eller anläggningens sammanlagda höjd kommer att överstiga 45 meter när arbetet ska utföras inom sammanhållen bebyggelse eller 20 meter när arbetena ska utföras inom annat område.

Ytterligare några regleringar

Avslutningsvis kan nämnas att det finns ytterligare ett antal författningar som – t.ex. med en tillståndsplikt eller motsvarande – reglerar åtgärder eller verksamheter som tangerar dem som omfattas av PBL. Här kan nämnas bl.a. lagen (1966:742) om hotell- och pensionatsrörelse, strålskyddslagen (2018:396), alkohollagen (2010:1662) och livsmedelslagen (2006:804).

Även lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag bör nämnas, vilken syftar till att genom bidrag till anpassning av bostäder ge personer med funktionsnedsättning möjlighet till ett självständigt liv i eget boende (1 §). I 8 § anges vidare att bostadsanpassningsbidrag som huvudregel inte lämnas om de sökta åtgärderna behöver utföras t.ex. på grund av byggnadstekniska brister, eftersatt underhåll, avsaknad av eller avsevärda brister i grundläggande bostadsfunktioner, eller avvikelser från bygglagstiftningens krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (jfr bl.a. 8 kap. 1 och 4 §§ PBL).

3.3.6 Europarätt m.m.

Nedan följer en mycket kortfattad beskrivning av viss internationell rätt som vi funnit angelägen att nämna med anledning av vårt utredningsuppdrag. I förekommande fall finns fördjupande beskrivningar i främst kapitel 6 och 7.

Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och konventionens samtliga ändring- och tilläggsprotokoll (utom tilläggsprotokollen 12 och 16) har ratificerats av Sverige.⁵⁹

Konventionen gäller ändringar och tillägg som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt artikel 6.1 Europakonventionen ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats genom lag.

Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till konventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelserna inskränker dock inte ett lands rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter, andra pålagor eller böter och viten.⁶⁰

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) har samma rättsliga status som fördragen. Av EU-domstolens praxis framgår att detta innebär att de grundläggande rättigheterna i rättssta-
dagan måste iaktas inte bara vid tillämpning av genomförande-
lagstiftning utan så snart nationell lagstiftning omfattas av unions-
rättens tillämpningsområde.⁶¹

I artikel 17.1 anges att var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamen-

⁵⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 43.

⁶⁰ Se SOU 2019:9 s. 44.

⁶¹ Se prop. 2016/17:180 s. 43 f.

tera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Av artikel 47 framgår bl.a. att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel. Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.⁶²

Övrig unionsrätt

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar. Det är dels det s.k. MKB-direktivet, dels det s.k. SMB-direktivet⁶³. Bestämmelser med krav som rör allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program finns också i det s.k. Miljöinformationsdirektivet⁶⁴. Utöver dessa direktiv finns det också krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljörapporter i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (den s.k. Esbokonventionen⁶⁵, SÖ 1992:1) samt i protokollet till konventionen (SÖ 2006:24).⁶⁶

Århuskonventionen

Sverige är sedan 2005 part till Århuskonventionen (Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Även EU har anslutit sig till Århuskonventionen. Århuskonventionens övergripande syfte är att allmänheten ska ha rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning

⁶² Se SOU 2019:9 s. 44.

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

⁶⁵ Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

⁶⁶ Se Ds 2020:19 s. 55 och prop. 2020/21:174 s. 21 ff.

rörande miljöfrågor. Århuskonventionen föreskriver också en skyldighet för parterna att garantera att allmänheten ges en sådan rätt. Med allmänhet avses enligt artikel 2.4 både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer. Vissa av kraven gäller endast den berörda allmänhetens rätt och med begreppet avses enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses enligt samma artikel ha ett sådant intresse (se avsnitt 6.11.5).

3.4 Internationell jämförelse

I detta avsnitt gör vi en internationell jämförelse och beskriver plan- och byggregelverket i tre nordeuropeiska länder. I beskrivningen fokuserar vi på ländernas reglering av de frågor som omfattas av våra utredningsdirektiv, oavsett regleringsnivå i respektive land. Syftet med den internationella utblicken är dels att sätta den svenska regleringen i en större kontext, dels att få kunskap om olika sätt att reglera dessa frågor.

Vi har valt att beskriva regelverken i Norge, Finland och Tyskland. Norge och Finland har vi valt med tanke på ländernas närhet till och likhet med Sverige. Tyskland har vi valt då landets regelverk, i den svenska bostadspolitiken, ofta framhålls som effektivt och som en god förebild. Beskrivningen av ländernas regelverk har sin utgångspunkt dels i svar på den enkät som vi har skickat till de aktuella länderna, dels utifrån vad som går att utläsa om regelverken på respektive lands officiella webbplatser. Översättningarna från originalspråk till svenska är ”fria” och gjorda i utredningen; beskrivningen av det finska regelverket utgår dock från lagens svenska version. Enkäten omfattar elva frågor avseende ländernas regelverk, exempelvis vilka åtgärder som alltid kräver tillstånd, eventuella undantag från krav på tillstånd, förutsättningar för att få tillstånd och genomförandet av viss EU-rätt.

Vi avslutar kapitlet med en sammanfattande analys av skillnader och likheter mellan de andra ländernas regelverk och det svenska. Med hänsyn till vår förhållandevis begränsade utredningstid har vi inte haft möjlighet att fördjupa analysen beträffande den praktiska tillämpningen i de olika länderna.

3.4.1 Norge

Den norska *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (*plan- og bygningsloven*, här förkortad NPBL)⁶⁷ från 2008 bestämmer hur marken ska användas och regleras. Av lagen framgår att reglerna om behandling av byggnadsärenden ska säkerställa ett korrekt genomförande och kontroll av byggnadsarbeten. Lagen ställer vissa materiella krav på byggnader och utgör grunden för de tekniska föreskrifter för byggnader som innehåller ytterligare krav. Lagen är indelad i 6 delar med totalt 35 kapitel och 229 paragrafer. Del 1 innehåller allmänna bestämmelser om bl.a. lagens syfte och tillämpningsområde. Del 2 innehåller bestämmelser om plan. Planläggning förekommer både på nationell, regional och kommunal nivå. Del 3 innehåller bestämmelser om genomförande, t.ex. om inlösen och expropriation. Del 4 innehåller bestämmelser om byggnadsfrågor, bl.a. om skyldighet att söka tillstånd för vissa åtgärder, krav på innehåll i ansökningar och tillsyn. Del 5 innehåller bestämmelser om verkställighet och avgift. Del 6 innehåller slutbestämmelser om bl.a. ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Definitioner av vissa termer återfinns på föreskriftsnivå.⁶⁸ Departementet har till detta också gett ut en vägledning till beräkningsregler.⁶⁹

Enligt det norska departement som ansvarar för byggregelverket⁷⁰ är huvudskälet för undantag i reglerna att göra det lättare för privatpersoner att bygga vissa åtgärder som inte är särskilt viktiga för samhället och för att bespara kommunerna från onödig resursanvändning.

Tillståndsplikt

Lagens del 4 om byggnadsfrågor innehåller en inledande paragraf som i 13 punkter räknar upp de åtgärder som omfattas av bestämmelserna i avsnittet. Det handlar om åtgärder som att uppföra, bygga till, bygga på eller underbygga en byggnad samt placera en byggnad, en konstruktion eller en anläggning. Men också väsentlig ändring, väsentlig reparation, fasadändring, ändrad användning, rivning, in-

⁶⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>, hämtad 2021-03-18.

⁶⁸ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840/KAPITTEL_6#§6-1, hämtad 2020-08-01.

⁶⁹ https://dibk.no/globalassets/byggeregler/h-2300_grad_av_utnyttning.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁰ Enkät svar fråga 5, s. 3.

hägnad mot väg, placering av skyltar och reklam, väsentliga ingrepp i terrängen och anläggning av väg, parkeringsplats eller landningsplats (§ 20-1 NPBL).

I efterföljande paragrafer finns bestämmelser om vilka av ovan angivna åtgärder som omfattas av *søknadsplikt* (jfr tillståndsplikt), i vilka situationer undantag kan göras, när dispens krävs etc. Innehållet i lagens bestämmelser är sedan preciserat i bestämmelser i *forskrift om byggesak (byggesaksforskriften*, här förkortad NBSF).⁷¹ För vissa åtgärder krävs, enligt lagen, att den sökande är ett *ansvarigt* företag (§ 20-3 och § 23-1 NPBL).

Åtgärder som är helt tillståndsbefriade är exempelvis friliggande byggnad som uppförs på bebyggd egendom och som inte ska användas för bostadsändamål (§ 20-5 NPBL). Av byggesaksforskriften framgår att sådan byggnad ska uppgå till maximalt 50 kvadratmeter bruksareal eller bebyggd areal, inte överskrida en *mønehøyde* (jfr takåshöjd) på 4,0 meter eller 3,0 meter *gesimshøyde* (jfr takfotshöjd). Höjden räknas från färdigplanerad genomsnittsnivå runt byggnaden. Byggnaden får byggas i en våning och får inte förses med källare. Byggnaden behöver placeras minst 1,0 meter från gräns eller från annan byggnad på tomten, och får inte placeras över ledningar i marken (§ 4-1 NBSF).

Inte heller för mindre, fritt liggande byggnadsverk knutna till drift av jordbruk, skogsbruk eller rennäring krävs tillstånd. Undantagna från krav på tillstånd är också mindre åtgärder i befintliga byggnader, mindre åtgärder utomhus, fasadändringar som inte innebär att byggnadens karaktär ändras och andra mindre åtgärder som kommunen finner skäl att befria från krav på tillstånd (§ 20-5 NPBL).

Av NBSF framgår att även ett antal mindre åtgärder utomhus är undantagna från krav på tillstånd (§ 4-1 NBSF), exempelvis *levegg (skjermvegg)* (jfr plank) med en maximal höjd av 1,8 meter och en längd av maximalt 10,0 meter. Plank kan vara fristående eller sammanbyggt med byggnad och behöver ha ett avstånd till gräns på minst 1,0 meter. För plank vid tomtgräns gäller i stället en längd på maximalt 5 meter. För stödmur gäller att mindre sådan på en höjd om maximalt 1 meter och med ett avstånd på minst 1 meter från gräns till granne får uppföras utan tillstånd. Om stödmur placeras på ett avstånd om minst 4 meter från gräns får höjden uppgå till

⁷¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488>, hämtad 2020-08-01.

1,5 meter utan tillstånd. Även skyltar och reklam upp till 3 kvadratmeter är undantagna från krav på tillstånd.

Byggnader, konstruktioner eller anläggningar i direkt anslutning till tomt med bygg- eller anläggningsarbeten samt husvagn och vinterupplag av fritidsbåtar på bostads- och fritidsfastigheter är också undantagna från krav på tillstånd, liksom nödvändiga åtgärder efter akuta händelser som brand, naturskador, olyckor eller liknande (§ 4-2 och 4-4 NBSF).

Tillstånd behövs inte heller för åtgärder som prövas enligt andra lagar (§ 20-6 NPBL). Exempel på sådana åtgärder är allmänna vägar, anläggningar för elektrisk energi och vattenkraftverk (§ 4-3 NBSF).

Tillstånd behövs inte heller för åtgärder och objekt som behöver vara sekretessbelagda enligt *sikkerhetsloven*. I stället åvilar det då *Forssvaret* eller annat ansvarigt departement att se till att kraven i lagen uppfylls (§ 20-7 och 20-8 NPBL).

Kommunen kan i kommuneplanbestemmelser kräva särskilt tillstånd för ändrad användning och rivning (§ 31-6 NPBL).

Aktuella ändringar

I skrivande stund har förändringar i det norska regelverket precis beslutats och trätt i kraft (den 1 maj 2021). Syftet med förändringarna är att förtydliga regelverket och minska antalet åtgärder som ska omfattas av krav på tillstånd. Tanken är att det ska bli enklare att få bygga på sin egen fastighet utan att behöva söka tillstånd. En åtgärd som kommer att få utföras utan krav på tillstånd är att bygga en tillbyggnad på upp till 15 kvadratmeter, även för bostadsändamål. Även altaner kommer att undantas från krav på tillstånd. I utredningsförslaget ingick att altanerna inte skulle behöva ingå vid beräkningen av den totala tillåtna utnyttjandegraden. Detta undantag från beräkningen av bebyggd areal fick dock kritik av remissinstanserna, bland annat för att bidra till att undergräva plansystemet och det kommunala självstyret, och genomfördes inte.

Förutsättningar för tillstånd

I byggnadstillståndet tar kommunen ställning till åtgärdens placering vissa utformningskrav, vissa tekniska krav, väg-, vatten och avloppslosning m.m. Grundförutsättningen för att få tillstånd är att åtgärden

inte strider mot kommuneplanen eller reguleringsplanen/detaljplanen och bestämmelserna i lagen. I annat fall behöver *dispensasjon* sökas.

Som villkor för tillståndet kan kommunen bl.a. kräva att avgiften för prövningen är betald (§ 21-4 NPBL).

Materiella krav

Lagen innehåller flera bestämmelser med krav på de åtgärder som omfattas av bestämmelserna i del 4 i lagen. Det handlar exempelvis om utformningskrav (som god arkitektonisk utformning i samverkan med sin funktion), krav på visuella kvaliteter samt placering, höjd och avstånd från gräns till granne (§ 29-1-4 NPBL).

Vidare följer i lagen och i BSF ett antal bestämmelser med tekniska krav såsom krav på konstruktionssäkerhet, brandsäkerhet, inomhusklimat och energi (§ 29-5-11 NPBL).

Handläggning av ansökan om tillstånd

En ansökan om tillstånd kan delas upp i ansökan om byggnadstillstånd och ansökan om igångsättning. En åtgärd får inte påbörjas förrän igångsättningsstillstånd lämnats (§ 21-2 NPBL). Innan ansökan lämnas till kommunen ska sökande underrätta kända grannarna om den aktuella åtgärden och bifoga de synpunkter som grannarna lämnat. Sökande ska ge grannarna 2 veckor att lämna synpunkter på ansökan (§ 21-3 NPBL). Innan ansökan lämnas till kommunen kan också *förhånds-konferanse* (förmöte) hållas för att klargöra åtgärdens förutsättningar och ramen för tillståndsprövningen (§ 6-1 NBSF). Sådant möte kan initieras både av kommunen och av den som vill utföra åtgärden.

Om åtgärden är beroende av tillstånd eller samtycke från annan myndighet eller om en plan först behöver beslutas får kommunen avvakta med beslut i tillståndsfrågan till dess tillstånd eller samtycke finns från den andra myndigheten. Kommunen kan också i mellantiden välja att ge byggnadstillstånd med förbehåll om att igångsättningsstillstånd inte kan ges förrän den andra myndighetens tillstånd eller samtycke lämnats. Vilka myndigheter som omfattas av samordningsplikten framgår av byggsaksforskriften (§ 6-2 NBSF).

När en ansökan är fullständig ska kommunen senast efter 12 veckor (för vissa åtgärder 3 veckor) besluta i frågan om tillstånd (§ 21-4 och 21-7 NPBL). Om tidsfristen överskrids ska 25 procent av avgiften för tillståndet betalas tillbaka för varje påbörjad vecka.

Tillståndet förfaller om inte åtgärden har påbörjats inom tre år eller om åtgärden ”står still” i mer än två år (§ 21-9 NPBL).

Klagorätt

Av Norges motsvarighet till den svenska förvaltningslagen (förvaltningsloven) följer att den som är part och alla som har ett ”rättsligt klagointresse” kan överklaga ett beslut, till exempel ett beslut om tillstånd enligt (§ 1-9 NPBL). Huruvida klaganden har ett rättsligt klagointresse avgörs vid bedömningen av de intressen klaganden har i det specifika beslutet. I det sammanhanget övervägs om den som klagat har ett verkligt behov av att få sin klagan prövad.

Vissa begränsningar i rätten att överklaga beslut i byggnadsfrågor återfinns i NPBL (§ 1-9 NPBL). En fråga som är avgjord i en *reguleringsplan* (bindande detaljplan), genom ett dispensbeslut eller i ett tidigare ärende i samma fråga och klagotiden har gått ut får inte överklagas. Särskilda regler avseende klagorätt för statliga, regionala och kommunala organ återfinns också i lagen. Slutligen finns bestämmelser om allas rätt till dokumentinsyn enligt de lagar som reglerar offentlighet respektive miljöinformation (offentliglova och miljöinformationsloven).

Norge har ratificerat Århuskonventionen.⁷²

3.4.2 Finland

Den finska markanvändnings- och bygglagen, här förkortad FMBL⁷³ är från 1999. Lagens syfte är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Det övergripande målet är också att tillförsäkra alla en möjlighet att delta i beredningen av ärenden och att säkerställa

⁷² www.regjeringen.no/contentassets/b1d46284d24f41108a89a1c81e03bdd2/ren_-versjon.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷³ www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990132 (på svenska), hämtad 2020-08-01.

att planeringen är högklassig och sker i växelverkan, att det finns tillgång till mångsidig sakkunskap och att det ges öppen information om de ärenden som behandlas (1 kap. 1 § FMBL). Lagen innehåller också en bestämmelse som anger det specifika målet för styrningen av byggandet. Av bestämmelsen framgår att målet ”är att främja dels en god, hälsosam, trygg och trivsamt samt socialt fungerande och estetiskt balanserad livsmiljö som tjänar användarnas behov, dels byggande som baserar sig på lösningar med hållbara och ekonomiska kretsloppsegenskaper, som fungerar socialt och ekologiskt samt som skapar och bevarar kulturvärden, samt dels planmässigt och kontinuerligt vårdande och underhåll av den byggda miljön och byggnadsbeståndet” (1 kap. 12 § FMBL).

Lagen är indelad i 33 kapitel och har totalt 220 paragrafer. De första 15 kapitlen innehåller bestämmelser om mål för markanvändning och byggande; planläggning till havs, på landskapsnivå, i generalplan och i detaljplan samt genomförande av sådan planläggning. 16 kap. innehåller bestämmelser om definitioner som gäller byggande. De termer som definieras är ”byggnad”, ”våningsyta” och ”nära-nollenergibyggnad”. Termen byggnad definieras enligt följande.

Nedan i denna lag föreskrivs det om uppförande av en ny, för boende, arbete, lagring eller annan användning avsedd konstruktion, struktur eller anläggning som är fast eller avsedd att vara stationär och som på grund av sina egenskaper förutsätter övervakning från myndigheternas sida av orsaker som har att göra med säkerhet, hälsa, landskapet, trivsel, miljöaspekter eller andra mål för denna lag (byggnad).

17 kap. innehåller bestämmelser om allmänna förutsättningar för byggande.

18 kap. innehåller bestämmelser om tillståndsplikt för byggande och andra åtgärder. 19 kap. innehåller bestämmelser om tillståndsförfarande och tillståndsprövning. 20 kap. innehåller bestämmelser om utförande av byggnadsarbete. 21 kap. innehåller bestämmelser om arrangemang i anslutning till byggandet. 22 kap. innehåller bestämmelser om vård av den byggda miljön. 23 kap. innehåller bestämmelser om undantag, såsom exempelvis mindre undantag i samband med bygglov eller för tillfälliga byggnader. De avslutande fem kapitlen innehåller bestämmelser om bl.a. tvångsmedel och påföljder.

I Finlands byggbestämmelsesamling finns de byggbestämmelser och byggföreskrifter som kompletterar bestämmelserna i lagen (1 kap. 13 § FMBL). Vidare ska samtliga kommuner ha en byggnadsordning

med de föreskrifter som behövs på grund av lokala förhållanden. Dessa föreskrifter får dock inte vara oskäligen för markägare och andra rättsinnehavare (1 kap. 14 § FMBL).

Enligt det finska departement som ansvarar för byggregelverket⁷⁴ är huvudprinciperna om vad som kräver tillstånd och vilken typ av tillstånd troligen bildats genom att tänka på vilken typ av tillsyn och vägledning som behövs från den offentliga sektorn eller av myndigheter. Och principen om så kallat gemensamt intresse, samt eventuellt fler skäl.

Materiella krav

Av 17 kap. 117–118 §§ finska markanvändnings- och bygglagen framgår de krav som ställs på byggande. Det handlar både om utformningskrav och tekniska krav. Exempelvis ställs krav på att byggnader ska passa in i den byggda miljön och landskapet, uppfylla kraven på skönhet och harmoni samt uppfylla krav på brandsäkerhet, tillgänglighet och energiprestanda.

Lovplikt och andra tillstånd

I det finska regelverket finns olika slag av tillstånd vid byggande. För ett antal åtgärder krävs bygglov (18 kap. 125 § FMBL). Dessa åtgärder är att uppföra en byggnad, att utföra sådana reparationer och ändringar som kan jämföras med uppförandet av en byggnad, att utvidga en byggnad eller utöka utrymme som räknas till byggnadens våningsyta. Även andra reparationer och ändringar i en byggnad som uppenbart kan inverka på säkerheten för dem som använder byggnaden eller på deras hälsomässiga förhållanden omfattas av krav på bygglov. Därutöver krävs bygglov också för sådan reparation eller ändring av en byggnads klimatskal eller installationssystem som kan ha stor inverkan på byggnadens energiprestanda.

En väsentlig ändring av ändamålet med byggnaden eller en del av den omfattas också av krav på bygglov. En väsentligt ändrad användning är uttryckligen att en fritidsbostad börjar användas för permanent boende.

⁷⁴ Enkät svar fråga 5, s. 6.

För vissa åtgärder kan i stället åtgärdstillstånd sökas (18 kap. 126 § FMBL). Detta avser uppförande av sådana konstruktioner och anläggningar, till exempel master, cisterner och skorstenspipor, där inte alla delar kräver den styrning som annars behövs vid byggande. Åtgärdstillstånd behövs dessutom för uppförande och placering av sådana konstruktioner eller anläggningar som inte betraktas som byggnader, om åtgärden inverkar på naturförhållandena, på markanvändningen på det omgivande området eller på stads- eller landskapsbilden. Exempel på sådana åtgärder är skjul, kiosker, toaletter eller idrotts- och samlingsplatser, stationär placering av husvagn eller husbåt, master, skidliftar, minnesmärken, större antenner, vindkraftverk och större belysningsstolpar, broar och vissa strandlinjeanordningar, större område för förvaring eller parkering, fasadändringar, konstruktioner i reklamsyfte, avskiljande fast inhägnad eller mur mot gatan i anslutning till den byggda miljön, stadsbilsarrangemang, sammanslagning eller delning av lägenheter och installation eller byggande av solpaneler eller solfångare som märkbart påverkar stadsbilden eller miljön (18 kap. 126 a § FMBL). Åtgärdstillstånd behövs också för att ändra en byggnads fasad samt för byte av byggnadsdelar eller installationssystem när detta kan ha stor inverkan på byggnadens energiprestanda. Åtgärdstillstånd behövs inte, om åtgärden baserar sig på en godkänd gatuplan, vägplan eller järnvägsplan.

Rivningslov krävs för rivning av en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan, inom ett område med byggförbud eller om det bestämts i generalplanen (18 kap. 127 § FMBL). Rivningslov behövs inte, om ett giltigt bygglov, en gatuplan, en vägplan eller en järnvägsplan förutsätter att byggnaden rivs. Rivningslov behövs inte heller för rivning av en ekonomibyggnad eller en annan därmed jämförbar mindre byggnad, om inte byggnaden ska betraktas som historiskt betydande eller arkitektoniskt värdefull eller som en del av en sådan helhet. Om en rivning inte kräver tillstånd, ska kommunen underrättas skriftligen om rivningen 30 dagar innan rivningsarbetet inleds (rivningsanmälan). Byggnadstillsynsmyndigheten kan inom nämnda tid, om det finns grundad anledning kräva att tillstånd ändå ska sökas.

Även för vissa miljöåtgärder krävs, som huvudregel, tillstånd för att åtgärden ska få vidtas (åtgärdsbegränsning) (18 kap. 128 § FMBL). Detta gäller för sådant jordbyggnadsarbete och sådan trädfällning eller annan jämförbar åtgärd som förändrar landskapet och som vid-

tas inom detaljplaneområde, inom område med byggförbud och, om så har bestämts i planen, även inom stranddetaljplaneområde och generalplaneområde.

Kommunen kan i byggnadsordningen bestämma att byggande eller någon annan åtgärd av ringa betydelse och med ringa verkan kan utföras utan bygglov eller åtgärdsstillstånd efter att en anmälan gjorts (18 kap. 129 § FMBL). Kommunens byggnadstillsynsmyndighet ska i stället för anmälan kräva att bygglov eller åtgärdsstillstånd söks, om detta är nödvändigt med tanke på det allmänna intresset eller grannarnas rättsskydd. Byggande kan inledas, om inte byggnadstillsynsmyndigheten inom 14 dagar från mottagandet av anmälan har krävt att tillstånd ska sökas för det anmälda projektet. Byggande för försvarsändamål på områden som är i statens besittning är undantaget krav på tillstånd och tillsyn (19 kap. 146 § FMBL).

Förutsättningar för lov och andra tillstånd

För att bygglov ska ges *inom* ett område med detaljplan förutsätts att byggprojektet överensstämmer med den gällande detaljplanen, att byggandet uppfyller kraven för byggande (17 kap. 117 § FMBL), att vissa krav som ställs i lagen eller med stöd av den uppfylls, att byggnaden är lämplig på platsen, att det till byggplatsen finns en användbar infartsväg eller att det är möjligt att ordna en sådan, att vattentillgången och avloppsvattnet kan skötas på ett tillfredsställande sätt och utan olägenheter för miljön, samt att byggnaden inte placeras eller byggs så att den orsakar en granne onödig olägenhet eller försvårar ett ändamålsenligt bebyggande av en grannfastighet. Om byggandet kräver att en byggnad rivs, är ett villkor för att bygglov ska beviljas dessutom att det i beslutet bestäms om förutsättningarna för rivningslov.

För att bygglov ska ges *utanför* ett område med detaljplan förutsätts i första hand att byggplatsen uppfyller bestämmelserna om byggplatser (17 kap. 116 § FMBL), att byggandet uppfyller vissa av kraven för byggande (17 kap. 117 § och 19 kap. 135 § FMBL) och att byggandet av vägar eller ordnandet av vattentillgången eller avlopp inte orsakar kommunen särskilda kostnader.

I områden i behov av planering finns särskilda förutsättningar för bygglov (19 kap. 137 och 137 a §§ FMBL). På samma sätt finns bestämmelser med särskilda förutsättningar för tillstånd till miljöåtgärder (19 kap. 140 § FMBL).

När ett ärende som gäller åtgärdsstillstånd avgörs ska i tillämpliga delar det som bestäms om förutsättningarna för bygglov samt om byggförbud iakttas, i den mån det är nödvändigt för att bedöma åtgärdernas konsekvenser för markanvändningen och miljön (19 kap. 138 § FMBL).

För att rivningslov ska beviljas förutsätts att rivningen inte innebär att traditions- eller skönhetsvärden eller andra värden som ingår i den byggda miljön förstörs och att den inte medför olägenheter för genomförandet av planläggningen. I tillståndsansökan ska utredas hur rivningsarbetet ordnas och vilka möjligheter det finns att sköta behandlingen av det byggavfall som uppstår och att utnyttja användbara byggnadsdelar (19 kap. 140 § FMBL).

Kommunen har en generell behörighet att efter särskilda skäl i den enskilda ansökan bevilja undantag från en bestämmelse, en föreskrift, ett förbud eller en annan begränsning som gäller byggande eller andra åtgärder och som har utfärdats i finska markanvändnings- och bygglagen eller med stöd av den (23 kap. 171 § FMBL). Undantag får dock inte beviljas om det, medför olägenheter med tanke på planläggningen, genomförande av planen eller annan reglering av områdesanvändningen; försvårar uppnående av målen för naturvärden; försvårar uppnående av målen för skyddet av den byggda miljön; eller leder till byggande med betydande konsekvenser eller annars har avsevärda skadliga miljökonsekvenser eller andra avsevärda skadliga konsekvenser. I bestämmelsen förtydligas att byggande av vindkraftverk på ett område som i detaljplanen anges som industri- eller hamnområde och som redan är bebyggt inte ska betraktas som en åtgärd av sådan betydande konsekvens att undantag inte är möjligt. Beslut om undantag behöver motiveras och villkor för undantaget kan uppställas (23 kap. 174 § FMBL).

Vid prövning av ansökan om uppförande av tillfällig byggnad bedömer byggnadstillsynsmyndigheten om byggnadens konstruktion, värde och ändamål gör att den kan anses vara avsedd att finnas på platsen i högst fem år (23 kap. 176 § FMBL). Vidare prövar myndigheten hur byggnaden uppfyller kraven på hållfasthet, hälsa, trafik, brandskydd och anpassning till miljön.

Handläggning av ansökan om lov och andra tillstånd

I FMBL finns bestämmelser om att ansökan om bygglov görs skriftligen hos byggnadstillsynsmyndigheten och vad som ska fogas till ansökan (19 kap. 131 § FMBL). Om en miljökonsekvensbedömning behövs finns särskilda bestämmelser (19 kap. 132 § FMBL). Grannar ska underrättas om att en ansökan om bygglov anhängiggjorts, om detta inte med beaktande av projektets ringa betydelse eller läge eller planens innehåll är uppenbart onödigt med tanke på grannens intresse (19 kap. 133 § FMBL). Med granne avses ägaren eller innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot. Samtidigt ska det även på byggplatsen på lämpligt sätt tillkännages att ärendet är anhängigt. När byggplatsen finns i ett kvarter med en gällande tredimensionell tomtindelning, avses med granne även ägaren eller innehavaren av fastigheten ovanför, under eller parallellt i samma kvarter och vars bebyggande eller användning i annat syfte i väsentlig mån kan påverkas av beslutet.

Om ett miljötillstånd enligt miljöskyddslagen (527/2014) behövs för den verksamhet som byggandet avser, får avgörandet av bygglovsärendet skjutas upp till dess miljötillståndsärendet är avgjort, om det är motiverat med beaktande av byggnadens användningsmöjligheter eller den planerade verksamhetens miljökonsekvenser (19 kap. 134 § FMBL).

Tillståndsbeslut ska meddelas efter anslag och den som saken gäller anses ha fått del av beslutet när det meddelades. Tillståndsbeslutet tillställs sökanden. Tillståndsbeslutet eller en kopia av det tillställs dessutom de myndigheter som anges i förordning samt de som har begärt det i en anmärkning eller särskilt (19 kap. 142 § FMBL).

Har byggnadsarbetet inte påbörjats inom tre år eller slutförts inom fem år, har tillståndet förfallit. Ett tillstånd för eller myndigheternas godkännande av en annan åtgärd har förfallit, om inte åtgärden har vidtagits inom tre år. Tiderna börjar löpa när tillståndet eller godkännandet vinner laga kraft. Kommunens byggnadstillsynsmyndighet kan förlänga tillståndets eller godkännandets giltighetstid för påbörjande av arbetet med högst två år, om de rättsliga förutsättningarna för byggandet eller en annan åtgärd fortfarande föreligger. För slutförande av arbetet kan tiderna förlängas med högst tre år åt gången. Ett tillstånd för miljöåtgärder för trädfällning kan beviljas för högst tio år för planmässig skogsvård (19 kap. 43 § FMBL).

Efter ett särskilt beslut kan ett byggnadsarbete få påbörjas innan ett beslut har fått laga kraft. Sökanden ska i dessa fall ställa en godtagbar säkerhet för ersättning av olägenheter, skador och kostnader som ett upphävt eller ändrat beslut kan förorsaka (19 kap. 144 § FMBL).

Klagorätt

Klagorätt i fråga om ett beslut om bygglov och åtgärdstillstånd har ägaren och innehavaren av ett invid eller mittemot beläget område; ägaren och innehavaren av en sådan fastighet vars bebyggande eller användning i annat syfte beslutet i väsentlig mån kan påverka; den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar; samt kommunen (25 kap. 192 § FMBL).

Klagorätt i fråga om beslut som gäller tillstånd för miljöåtgärder och rivningslov för en byggnad har den vars rätt, skyldighet eller fördel beslutet direkt påverkar; kommunmedlemmarna; samt kommunen och en grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar.

Över vissa beslut av nationell betydelse eller betydelse för landskapet har även den finländska närings-, trafik- och miljöcentralen klagorätt.

Klagorätt i fråga om undantagsbeslut är mer långtgående och tillkommer, utöver de parter som räknats upp ovan, även den på vars boende, arbete eller övriga förhållanden projektet kan ha en betydande verkan; grannkommun vars markanvändningsplanering beslutet påverkar; inom det geografiska område där den är verksam, en sådan registrerad förening vars syfte är att främja natur- eller miljö- vård eller skydd av kulturvärden eller att annars påverka livsmiljöns kvalitet; och myndighet i ärenden som hör till dess verksamhetsområde (25 kap. 193 § FMBL).

Pågående reformarbete

FMBL är under revidering, med målet att en proposition ska beslutas före utgången av 2021. Målet med reformen är att ”förenkla systemet för planering av områdesanvändningen, utveckla styrningen av byggandet, stödja medborgarnas möjligheter att påverka den planering

och beslutsfattande som rör deras egen livsmiljö samt säkerställa att lagtexten är tydlig och konsekvent.”⁷⁵

3.4.3 Tyskland

Det tyska plan- och byggregelverket är uppdelat på federal nationsövergripande lagstiftning och delstatslagstiftning. *Baugesetzbuch/BauGB*⁷⁶ (den federala bygglagen) från 1960 innehåller totalt cirka 250 paragrafer med bestämmelser om planering av markanvändning och stadsbyggnadsutveckling. Här återfinns exempelvis bestämmelser om förutsättningar för byggande inom *Außenbereich* (område som inte är planlagt) (§ 35) och specialbestämmelser avseende flyktingboenden (§ 246), översvänningsområden (§ 246 a) och covid-19 pandemin (§ 246 b). Lagen kompletteras på federal nivå av en *Baunutzungsverordnung/BauNVO*⁷⁷ (byggnadsförordning) med cirka 30 paragrafer.

De 16 förbundsländerna är ansvariga för kompletterande lagstiftning om byggande, inklusive regler för tillståndsprocessen. Respektive regelverk utgår från *Musterbauordnung*⁷⁸ (nedan kallad mallbyggföreskriften) från 2002. Mallbyggföreskriften är dock inte rättsligt bindande. Kraven i de respektive delstatslagarna kan därför skilja sig åt. På kommunal nivå finns en möjlighet att utfärda lokala byggförordningar med krav på exempelvis uppförande av reklamskyltar⁷⁹.

I det följande beskrivs kraven utifrån mallbyggföreskriften. Inledningsvis kan sägas att mallbyggföreskriften är indelad i sex delar och innehåller 87 paragrafer. Den första delen innehåller allmänna bestämmelser om tillämpningsområde och definitioner. Den andra delen innehåller bestämmelser om tomter och dess bebyggande. Den tredje delen innehåller detaljerade bestämmelser med krav på gestaltning, byggprodukter, brandsäkerhet etc. Den fjärde delen innehåller bestämmelser om uppfyllande av olika ansvar och skyldigheter för byggherrar, byggledare m.fl. parter i byggprocessen. Den femte delen innehåller bestämmelser om förfarandet hos byggtillsynsmyndigheten. Den avslutande sjuätte delen innehåller övergångsbestämmelser och bestämmelser om brott mot regelverket.

⁷⁵ <https://mrluudistus.fi/sv/>, hämtad 2020-08-01.

⁷⁶ www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BauGB.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁷ www.gesetze-im-internet.de/baunvo/BauNVO.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁸ www.bauministerkonferenz.de/lbo/VTMB102.pdf, hämtad 2020-08-01.

⁷⁹ Jfr § 86 i mallbyggföreskriften.

Bestämmelserna i mallbyggföreskriften är tillämpliga på *Bauliche Anlage* (bygganläggningar), byggprodukter och tomter. Bestämmelserna är inte tillämpliga på anläggningar som enbart är tillbehör till allmänna kommunikationer; ledningar för vatten, avlopp och värme; kranar samt stånd vid mässor och utställningar (§ 1).

I § 2 finns definitioner av vissa termer. Termen bygganläggning definieras som anläggning som är förbunden med marken och tillverkad av byggprodukter men även genom en uppräkningslista av vissa särskilda konstruktioner så som exempelvis campingplatser, parkeringsplatser och idrottsanläggningar. En byggnad definieras som en självständigt användbar övertäckt bygganläggning som människor kan vistas i och som är lämplig eller avsedd för att skydda människor, djur eller saker. Byggnader delas in i fem olika klasser, utifrån höjd, antal bostäder, yta och användningsområde. Hur höjden och våning ska beräknas beskrivs också. Det finns också en definition av specialkonstruktioner genom en uppräkningslista av konstruktioner såsom t.ex. höghus, skolor och sjukhus.

Enligt det tyska departement som ansvarar för byggregelverket⁸⁰ är det de federala myndigheterna som ansvarar för hur de lokalt väljer att undanta åtgärder från krav på lov, även om det i mallbyggföreskrifterna finns några typer av undantag. Det finns också ett förenklat förfarande för vissa åtgärder.

Materiella krav

Mallbyggföreskriften innefattar både utformningskrav och tekniska krav på byggande. Gestaltningmässigt ska bygganläggningarna ha lämplig form, storlek, material och färg. De får inte *verunstalten* (jfr förvanska/vanställa) gatu-, ort- eller landskapsbilden. Särskilda regler finns för utomhusreklam och byggplatsers anordnande (§ 10–11). Bestämmelserna innehåller också detaljerade byggtekniska krav avseende exempelvis konstruktion (§ 12), brandsäkerhet (§ 14), buller (§ 15) och trafiksäkerhet (§ 16).

Regelverket innehåller också krav på avstånd mellan byggnader och tomtgräns (§ 6).

⁸⁰ Enkät svar fråga 3, 4 och 5.

Tillståndsplikt

Huvudregeln är att *Baugenehmigung* (byggstillstånd) krävs för uppförande, ändring och ändrad användning av bygganläggning (§ 59). Från huvudregeln finns ett stort antal undantag. Undantagen är uppdelade beroende på om fråga är om byggnad eller annan bygganläggning respektive på om åtgärden vidtas inom eller utanför planlagt område. Ett allmänt undantag från krav på tillstånd gäller för åtgärder som kräver tillstånd enligt annan lag (§ 60).

För byggnader gäller följande undantag från krav på tillstånd. Inom planlagt område görs undantag för envåningsbyggnader på max 10 kvadratmeter samt garage och täckta parkeringsplatser på upp till 30 kvadratmeter med en maximal höjd av 3 meter. I övrigt finns undantag för byggnader utan värmesystem med en maximal höjd av 5 meter och en maximal bruttoarea av 100 kvadratmeter som ingår i jord- eller skogsbruk och som är avsedd för förvaring av utrustning eller för tillfälligt skydd av djur; för växthus med en maximal höjd av 5 meter, maximal bruttoarea på 100 kvadratmeter och som ingår i jordbruk; för sådana vindskydd som behövs vid hållplatser för kollektivtrafik respektive för skoltransport; för stugor vid vandringsleder som är allmänt tillgängliga och som inte innehåller någon lounge; för skärmtak över terrasser på maximalt 30 kvadratmeter och ett djup på maximalt 3 meter; för lusthus i mindre trädgårdsanläggningar och för fritidshus i fritidshusområden.

För anläggningar som inte är byggnader gäller exempelvis följande undantag från huvudregeln om krav på byggstillstånd: solenergisystem i och på tak- och ytterväggar på byggnad (dock ej på höghus); fristående solenergianläggningar med en höjd på maximalt 3 meter och längd på maximalt 9 meter; vindkraftverk med en höjd av maximalt 10 meter utanför bostadsområden; vissa master och antenner; murar (inklusive stödmurar) och staket med en höjd på maximalt 2 meter inom planlagt område; öppna staket i jord- och skogsbruk; pooler inklusive tak på maximalt 100 kubikmeter inom planlagt område; rutschkanor med en höjd på maximalt 10 meter; lekplatser samt cykelparkeringar på upp till 30 kvadratmeter (§ 61). Detaljeringsgraden på undantagen är mycket hög och omfattar även exempelvis varuautomater, markiser, fönsterluckor, pergolor, mattpiskställningar samt minnesmärken och konstverk på upp till 4 meter (§ 61).

För åtgärder på bygganläggningar som inte är specialkonstruktioner kan ytterligare undantag från byggtillstånd föreskrivas (§ 62).

Förutsättningar för byggtillstånd

För att få byggtillstånd krävs att åtgärden överensstämmer med kraven i den federala lagen, i förbundsstatens byggföreskrifter och i andra relevanta offentligt rättsliga bestämmelser (§ 63). Åtgärdens miljökonsekvenser behöver fastställas, beskrivas och utvärderas i en miljökonsekvensbedömning i enlighet med särskilda bestämmelser (§ 72). Byggnadstillsynsmyndigheten kan tillåta vissa avvikelser från reglerade krav om syftet med kraven uppfylls och hänsyn kan tas till allmänt skyddade granneintressen (§ 67).

Handläggning av ansökan om tillstånd

Mallbyggföreskriften innehåller särskilda behörighetskrav för den som ansöker om tillstånd (§ 65). Ansökan behöver göras skriftligen och undertecknas av byggherren, fastighetsägaren och den som är behörig att skriva ansökan (§ 68). Särskilda byggnadstekniska bevis på anläggningens stabilitet, brandsäkerhet, buller och vibrationer behöver bifogas ansökan (§ 66). Om ansökan avser åtgärd som inte är i överensstämmelse med författningsreglerade krav eller plan behöver ansökan om detta göras separat och motiveras (§ 67).

Byggnadstillsynsmyndigheten samråder med berörda organ inom och utanför kommunen. För att synpunkter ska kunna beaktas i tillståndsprocessen krävs att de har inkommit till byggnadstillsynsmyndigheten inom en månad från det att yttrande begärts (§ 68).

Om ansökan om tillstånd är ofullständig eller innehåller väsentliga brister ber byggnadstillsynsmyndigheten byggherren att avhjälpa dessa inom en rimlig tid. Om ansökan ändå inte korrigeras inom denna tid anses ansökan vara återkallad (§ 69).

Innan byggnadstillsynsmyndigheten kan göra avsteg från krav på åtgärd behöver ägarna till grannfastigheterna meddelas om avsteget innebär att ett offentligt rättsligt skyddat granneintresse kan komma att påverkas (§ 70). Detta behövs dock inte om de grannar som ska meddelas har undertecknat ansökningshandlingarna. Om grannarna inte godkänner åtgärden ska beslutet om tillstånd skickas till dem.

Om det finns mer än 20 grannar räcker det med ett offentligt tillkännagivande av tillståndsbeslutet.

Tillståndsbeslutet måste vara skriftligt, men behöver endast motiveras om det innehåller avvikelser som påverkar grannarnas författningsskyddade intressen och grannarna inte har godkänt avvikelserna (§ 72).

Byggtillståndet kan förenas med krav, villkor, förbehåll och tidsbegränsning.

Byggnadsarbeten får påbörjas först när byggherren erhållit byggtillståndet, särskilt certifikat avseende miljöbedömning samt *Baubeginnsanzeige* (jfr startbesked) från byggnadstillsynsmyndigheten.

Om byggarbetet avbryts i mer än tre månader behöver byggherren meddela byggnadstillsynsmyndigheten om byggnadsarbetenas återupptagande minst en vecka i förväg genom en anmälan. Byggtillståndet löper ut om åtgärden inte har påbörjats inom tre år eller om byggandet avbrutits i mer än ett år (§ 73).

Ett *Teilbaugenehmigung* (delvis byggtillstånd) kan ges efter ansökan om att få påbörja grävarbeten eller byggande av del av konstruktion (§ 74).

Om byggherren begär det måste ett *Vorbescheid* (jfr förhandsbesked) fattas i enskilda frågor som rör byggprojektet (§ 75). Beskedet gäller i tre år.

Genehmigung Fliegender Bauten (tillfälligt byggtillstånd) kan ges för fem år för anläggningar som är lämpliga att upprepa och demontera på olika platser (§ 76). Efter ansökan kan det tillfälliga tillståndet förlängas med fem år i taget.

Klagorätt

Rätten till domstolsprövning regleras genom konstitutionen.

Århuskonventionen har genomförts i nationell lagstiftning genom lagen om miljöinformation, miljööverklagarlagen och lagen om offentlig deltagande som innehåller ytterligare ändringar av andra rättsakter som till exempel lagen om bedömning av miljökonsekvenser.

Nedslag i två förbundsstaters byggföreskrifter

Vid en jämförelse mellan och två förbundsstaters byggföreskrifter framkommer vissa skillnader. Vi har valt att studera byggföreskrifterna i Bayern respektive Nordrhein-Westfalen⁸¹. Vid definition av termen bygganläggning har man i Nordrhein-Westfalen valt att följa förslaget i mallbyggföreskriften, medan man i Bayern valt en snävare definition.

I Bayern omfattar de allmänna kraven frågor om hänsyn till arkitektur och i de preciserade kraven på gestaltning förbjuder Bayern störande annonsansamlingar. Nordrhein-Westfalen har ingen regel om arkitektur i de allmänna kraven, men i det preciserade kravet på gestaltning återfinns krav på anpassning till omgivningen och hänsyn till den omgivande miljöns bevaransvärda egenart.

Även lovplikten och undantag från den har olika utformning i Bayern respektive Nordrhein-Westfalen.

3.4.4 Skillnader och likheter

I vår studie av de tre ländernas regelverk har vi noterat både ett antal likheter och ett antal skillnader jämfört med det svenska regelverket. Några intressanta jämförelser anges nedan. De skillnader som vi särskilt beaktat redovisas i våra överväganden i kapitel 7.

Vi kan konstatera att alla länder har någon form av huvudregel om att tillstånd krävs för att uppföra nya byggnader och anläggningar. I alla länder finns också olika åtgärder som inte omfattas av tillståndsplikten. I Norge anges sådana åtgärder, på sätt som i Sverige, i form av undantag. I Norge krävs exempelvis inte lov för plank som är upp till 1,8 meter höga. I Norge finns också, precis som i Sverige, undantag för komplementbyggnader samt för byggnadsverk för jordbruk, skogsbruk och rennäring. Även Tyskland har en omfattande lista med undantag från krav på tillstånd, exempelvis för envåningsbyggnader med en yta om upp till 10 kvadratmeter. Detta undantag liknar således det svenska undantaget för friggbod. Den tyska lilla envåningsbyggnaden får dock uppföras överallt förutom i område som inte är planlagt. I Tyskland finns också ett undantag från krav

⁸¹ Utifrån urval gjort i enkätsvar från Tyskland. Bayern: www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO-2, hämtad 2020-08-01.

Nordrhein-Westfalen: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068, hämtad 2020-08-01.

på lov för garage med en yta på upp till 30 kvadratmeter. Detta undantag liknar de svenska lovbefriade komplementbyggnaderna. I Finland krävs ibland åtgärdstillstånd i stället för bygglov. Detta gäller vissa åtgärder ”som inte i alla delar kräver den styrning som annars behövs vid byggande”. Det är också från kraven på åtgärdstillstånd vi finner ett sällsynt undantag från huvudregeln. Detta innebär att åtgärdstillstånd inte behövs om åtgärden baserar sig på en plan.

De undantag som finns i kraven på lov eller annat tillstånd i de olika bygglagstiftningarna visar också tydligt på kulturella och andra skillnader i de länder som omfattas av vår studie. I Finland finns exempelvis en undantagsbestämmelse i strandområden för bastubyggnader i anslutning till bostadshus eller lantgård som uppförts före 1997. I Norge är oljeledningarna i havet undantagna från lagstiftningen. Tysklands regelverk rymmer många undantag; i sammanhanget kan exempelvis undantaget för försäljningsstånd och liknande vid festivaler och marknader (§ 61 punkt 13 b) nämnas. Friggeboden och ekonomibygnader för jordbruket har förvisso en lång tradition av att vara undantagna från bygglovsplikt i Sverige, men är i jämförelse med dessa länder inte unika. Våra relativt nya undantag från krav på lov för komplementbostadshus kan vi dock notera att det inte finnas någon direkt motsvarighet till i de studerade länderna.

De tyska mönsterbyggföreskrifterna liknar på systemnivå det äldre svenska systemet med lokala byggnadsordningar med särbestämmelser med grund i Byggnadsstyrelsens normalförslag. Vi blev något överraskade av att det tyska systemet, som i den svenska debatten ofta lyfts fram som ”det enkla”, är innehåller både en stor mängd detaljerade krav och en stor mängd undantag från dessa krav på flera regleringsnivåer. Kraven skiljer sig åt mellan förbundsstaterna och även mellan kommuner inom en och samma förbundsstat.

Vi konstaterar att även i Finland finns möjlighet att lokalt ändra lovplikt till anmälningsplikt för enklare åtgärder i en kommunal byggnadsordning. I Norge kan kommunen i kommuneplanen kräva särskilt tillstånd för ändrad användning och rivning.

De materiella utformningskraven uttrycks på olika sätt. Vår bedömning är att de studerade nordiska länderna i förekommande fall använder mer ”målande” uttryck som t.ex. ”visuella kvaliteter” (Norge) och ”skönhet och harmoni” (Finland). De tyska kraven på gestaltning är mer lika det svenska med krav på form, skala och dimensioner.

Alla länder har regler till skydd för kulturmiljöer liksom anpassning till stads- och landskapsbild.

I alla studerade länder finns någon form av möjlighet att avvika från gällande planer och bestämmelser, i vissa delar motsvarande den svenska möjligheten att godta små avvikelser (9 kap. 31 b § PBL). I Norge uttrycks det som dispensasjon, i Finland kan kommunen bevilja undantag vid särskilda skäl med vissa uttryckta begränsningar, och i Tyskland kan avvikelser göras om syftet med kraven uppfylls och hänsyn kan tas till grannars intressen.

Alla jämförda länder har bestämmelser för hur berörda ska ta del av ett kommande byggprojekt. Finland respektive Tyskland definierar grannar i sina respektive författningar. I Finland avses ägaren eller innehavaren av en fastighet eller ett annat område som ligger invid eller mittemot. I Tyskland är de definierade som ägarna av angränsande fastigheter. Någon motsvarande definition återfinns inte vare sig i den norska eller svenska lagen. Norge skiljer ut sig genom att det är sökanden som enligt lag innan ansökan görs ska inhämta synpunkter från grannar och ”gjenboere”.

I Norge är kraven på handläggningstid relativt lik den svenska; 12 veckor jämfört med Sveriges 10 veckor. Vår bedömning är dock att sannolikheten för att en inkommen ansökan i Norge är komplett redan när den inkommer för prövning är högre än i Sverige eftersom det i det norska regelverket finns regler om ett s.k. förmöte innan ansökan vid större och mer komplicerade åtgärder. Vid förmötet går man igenom förutsättningarna för ansökan. Vid vissa ärendetyper krävs vidare att det är ett s.k. ansvarigt företag som ansöker om tillståndet. Vi noterar att det även i Tyskland finns regler om särskilda behörighetskrav för den som ansöker om tillstånd.

3.5 Mål och politik

I detta avsnitt redogör vi mycket kort för vissa mål m.m. som har betydelse i vårt utredningsarbete. Redogörelsen är inte uttömmande; i förekommande fall fördjupas respektive kompletteras den i våra överväganden i kapitel 7.

3.5.1 Det klimatpolitiska ramverket och Sveriges miljömål

I Sverige har vi miljömål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Miljömålen ska också bidra till att målen i Agenda 2030⁸² nås.⁸³ Miljömålssystemet består av ett generationsmål (ett övergripande mål som visar på inriktningen för den svenska miljöpolitiken och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället), 16 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat.⁸⁴ Särskilt intressant i detta sammanhang är miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*.

År 2017 antog riksdagen också ett nationellt klimatpolitiskt ramverk⁸⁵. Ramverket består av klimatmål, en klimatlag (2017:720) och inrättandet av ett klimatpolitiskt råd.

3.5.2 Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö

Miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Regeringen har fastställt tio preciseringar av kvalitetsmålet, bl.a. hållbar bebyggelsestruktur, hållbar samhällsplanering, infrastruktur, natur- och grönområden, kulturvärden i bebyggd miljö, god vardagsmiljö och hälsa och säkerhet.⁸⁶

Boverket har i en fördjupad utvärdering från 2019⁸⁷ fokuserat på områdena bebyggelsestruktur och transporter, god livsmiljö samt byggnader och resurshushållning och också tagit fram ett antal s.k. kärnindikatorer för vissa preciserade delar av dessa områden. Kärnindikatorn för Skyddad bebyggelse⁸⁸ innebär följande.

⁸² En resolution som antogs av FN:s generalförsamling den 25 september 2015 A/RES/70/1 under namnet Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development och som förkortat kallas Agenda 2030.

⁸³ www.sverigesmiljomal.se/, hämtad 2021-03-18.

⁸⁴ www.sverigesmiljomal.se/, hämtad 2021-03-18.

⁸⁵ Se prop. 2016/17:146.

⁸⁶ www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/, hämtad 2021-03-19, även Ds 2012:23 s. 101 ff.

⁸⁷ Se Boverkets rapport *Fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2019* (Rapport 2019:2).

⁸⁸ Se Boverkets rapport *Fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2019* (Rapport 2019:2) s. 26.

Byggnader och bebyggelsemiljöer är en viktig del av vårt kulturarv, de synliggör vår historia och berikar vår livsmiljö. De är också betydelsefulla resurser i det hållbara samhället, såväl ur ekonomiskt och socialt som miljömässigt hänseende. Därför är det viktigt att aktivt värna såväl hela bebyggelsemiljöers som enskilda byggnaders kulturvärden. Att förse kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med relevant skydd är en betydelsefull del av kulturmiljöarbetet samt en förutsättning för att uppnå en långsiktigt hållbar förvaltning av vår bebyggda miljö.

Enligt Boverket visar kärnindikatorn en mycket väsentlig aspekt i arbetet med att åstadkomma en långsiktigt hållbar förvaltning av bebyggelsens kulturhistoriska värden. Indikatorn visar dels antal byggnadsminnen, dels antalet byggnader som i ett antal län omfattas av bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser som syftar till att tillvarata bebyggelsens kulturhistoriska värden. Boverket framhåller också att ökningen i antalet skyddade byggnader går långsamt och sker från en mycket låg nivå. För att snabbare öka antalet skydd krävs enligt Boverket ökade resurser på såväl kommunal som regional nivå. Det saknas också en samlad överblick över den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och därmed även hur mycket som bör skyddas.⁸⁹

3.5.3 Hållbar stadsutveckling m.m.

Ett nytt övergripande mål för hållbara städer fastställdes genom budgetpropositionen för 2018⁹⁰. Målet är att hållbara städer är inkluderande och tillgängliga stadsmiljöer som erbjuder alla människor en attraktiv och grön livsmiljö. Närhet gör att det är enkelt att leva sitt vardagsliv och ta sig fram med hållbara transporter, t.ex. gång och cykel. Helhetssyn i planeringen tillsammans med smarta lösningar bidrar till städer där människor kan leva klimatsmart, hälsosamt och tryggt.

Hållbar stadsutveckling är också ett av de ovan angivna etappmålen inom miljömålssystemet.⁹¹ I regeringens *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*⁹² presenteras vidare regeringens politik för en hållbar stadsutveckling. Strategin innehåller övergripande mål för hållbara städer och nya etappmål i miljömålssystemet tillsammans med prioriteringar och nya insatser med tyngdpunkt på miljömässigt hållbar stadsutveckling. Strategin bidrar till att nå de

⁸⁹ Se Boverkets rapport *Fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2019* (Rapport 2019:2) s. 26.

⁹⁰ Se prop. 2017/18:1, utgiftsområde 18, avsnitt 3.5.2.

⁹¹ www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/, hämtad 2021-03-19.

⁹² Se Skr. 2017/18:230.

nationella miljömålen liksom nationella mål inom andra politik-områden. Den bidrar även till att nå Agenda 2030, särskilt mål 11 om hållbara städer.⁹³

3.5.4 Mål för boende och samhällsplanering

Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byg- gande och lantmäteriverksamhet är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostads- byggande och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också lång- siktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efter- frågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.⁹⁴

3.5.5 Kulturmiljömål

Sedan 2014 gäller nya nationella kulturmiljömål. Regering och riks- dag har uttalat att de även ska kunna vara vägledande för kulturmiljö- arbetet på regional och kommunal nivå. Målen rör ett hållbart sam- hälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön, ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upp- levelser samt en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som inne- bär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.⁹⁵

3.5.6 Politik för Gestaltad livsmiljö

Riksdagen beslutade 2018 om en ny politik för gestaltad livsmiljö med ett nytt nationellt mål för arkitektur-, form- och designpolitiken. I propositionen tas ett helhetsgrepp om arbetet med den gestaltade livsmiljön, samtidigt som den utgör en samlad nationell arkitektur- policy. Ambitionen är att arkitekturens, formens och designens bi-

⁹³ Se även www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/hallbara-stader-och-samhallen/, hämtad 2021-03-19.

⁹⁴ www.regeringen.se/regeringens-politik/bostader-och-samhallsplanering/mal-for-boende-och-samhallsplanering/, hämtad 2021-03-19.

⁹⁵ www.raa.se/samhallsutveckling/kulturpolitik/om-kulturpolitik/, hämtad 2021-03-19; jfr även prop. 2012/13:96.

drag till samhällsbygget ska tas tillvara fullt ut, till nytta och glädje för alla. Att en sådan utveckling kan komma till stånd är av väsentlig betydelse för samhällets framåtskridande och kräver ökad medvetenhet och tydliga ambitioner på alla beslutsnivåer.⁹⁶

3.5.7 Landsbygdspolitik

Det övergripande målet för den sammanhållna landsbygdspolitiken är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.⁹⁷

Sverige har en förhållandevis låg andel nystartade företag i förhållande till antalet befintliga företag. Samtidigt är nyföretagandet på landsbygden relativt starkt med en stor mängd små företag och en hög andel nystartade företag per invånare. Besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar i betydelse för ekonomin.⁹⁸

Boende på landsbygden kan i vissa fall uppleva att samhällsplaneringens regelverk utgör ett hinder för landsbygdsutveckling. Ofta handlar det om målkonflikter kopplade till frågor om attraktivitet, hushållning av resurser samt hållbar tillväxt och utveckling. Det kan också handla om översiktsplaner som inte tar hänsyn till möjlig landsbygdsutveckling på platser och marker som ligger utanför redan beslutade planeringsstråk. I takt med att förändrade samhälls- och boendemönster har vuxit fram har också behovet av att behandla frågor om landsbygders utveckling i samhällsplaneringen ökat.⁹⁹

3.5.8 Folkhälsopolitiken

Riksdagen beslutade i juni 2018 om ett omformulerat övergripande folkhälsomål och en reviderad målstruktur för folkhälsopolitiken. Syftet med förändringen var att skapa en mer långsiktig och förebyggande struktur för en mer jämlik hälsa i hela befolkningen som samtidigt underlättar folkhälsoarbetet på samtliga samhällsnivåer.

⁹⁶ Se prop. 2017/18:110, även Kulturdepartementet, *Politik för gestaltad livsmiljö* (Ku1805) och www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/gestaltad-livsmiljo/politik/, hämtad 2021-03-19.

⁹⁷ Se prop. 2017/18:179.

⁹⁸ Se prop. 2017/18:179 s. 9.

⁹⁹ Se prop. 2017/18:179 s. 11.

Målet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Folkhälsopolitiken har åtta målområden, bl.a. boende och närmiljö. Det folkhälsopolitiska ramverket överlappar till stora delar också den sociala dimensionen av Agenda 2030. Åtgärder för att minska ojämlikheter inom folkhälsopolitikens målområden bidrar till måluppfyllelsen av mål och delmål inom främst agendans sociala dimension.¹⁰⁰

Ett bostadsområde har fysiska och sociala egenskaper som både kan orsaka ohälsa och verka hälsofrämjande. Hur städer och bostadsområden är utformade påverkar därför hur man arbetar, lever, umgås och förflyttar sig, vilket i sin tur påverkar människors hälsa. Fysisk aktivitet, lek och rörelse som är bra för hälsan främjas till exempel genom att skapa och bevara parker och grönområden men också genom tillgång till idrottsanläggningar, gång- och cykelvägar.¹⁰¹

3.5.9 Funktionshinderspolitiken

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.¹⁰²

3.5.10 Digitaliseringspolitiken

Digitaliseringspolitiken handlar om att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för samhället. Det handlar bl.a. om arbete med att digitalisera offentlig förvaltning och därmed kunna erbjuda enklare, öppnare och effektivare service till alla. Digitaliseringspolitiken handlar också om att skapa goda förutsättningar för digital infrastruktur som t.ex. bredband och digital post.¹⁰³

¹⁰⁰ Se prop. 2017/18:249, även www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsoarbete/folkhalsopolitikens-mal/, hämtad 2021-03-19.

¹⁰¹ Se prop. 2017/18:249 s. 75 f.

¹⁰² Se prop. 2016/17:188, även www.regeringen.se/regeringens-politik/funktionshinder/mal-for-funktionshinderspolitiken/, hämtad 2021-03-19.

¹⁰³ www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/, hämtad 2021-03-19. Jfr även bl.a. lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

4 Lov- och anmälningsplikten

4.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel inleds med en mycket översiktlig beskrivning av den plan- och byggrättsliga lovplikten (tillståndsplikten). Därefter går vi igenom bestämmelserna om bygglovsplikt, dels för byggnader, dels för andra anläggningar än byggnader, dels för skyltar och ljusanordningar.

Härefter följer en översiktlig redogörelse för rivningslovsplikten och marklovsplikten samt för anmälningsplikten.

I anslutning till redovisningen av bestämmelsernas innehåll, har vi försökt att i förekommande fall även ge en beskrivning av hur lov- och anmälningsplikten hanteras i praktiken samt av de utmaningar som vi i vårt utredningsarbete har kunnat identifiera inom ramen för det nuvarande regelverket.

4.2 Allmänt om lovplikt

4.2.1 Tillståndsplikt

Med tillståndsplikt – eller lovplikt som det benämns i den plan- och byggrättsliga regleringen – avses förenklat att en viss åtgärd inte får vidtas utan någon form av godkännande i förväg. En tillståndsplikt kan vara av civilrättslig natur, t.ex. genom att parter i ett avtal kommer överens om att den ena inte får vidta en viss åtgärd utan ett samtycke eller godkännande (tillstånd) från den andra.

Med tillståndsplikt i offentligrättsliga sammanhang avses dock sådan som är reglerad i författning. Här handlar det således om att det direkt av en föreskrift framgår att viss åtgärd (eller verksamhet) inte får vidtas utan ett godkännande från det allmänna, normalt genom en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet som i för-

fattningen pekas ut som tillståndsprövande organ (beslutsmyndighet). Det förekommer även att det allmänna enligt författning har rätt att genom förvaltningsbeslut reglera tillståndsplikten för en viss åtgärd; t.ex. kan en kommun i en detaljplan eller områdesbestämmelser under vissa förutsättningar besluta både om en utökning och en minskning av tillståndsplikten (9 kap. 7 och 8 §§ PBL).

Tillståndsplikten möjliggör alltså en *förprövning* från det allmänna sida av åtgärden i fråga. Alternativet till en prövning i förväg är att det allmänna gör en prövning i efterhand, vanligen inom ramen för tillsynsverksamheten. Tillståndsprövningen möjliggör t.ex. att de som företräder intressen som är motstående till den sökandes kan få tillfälle att yttra sig och att beslutsmyndigheten kan inhämta synpunkter från sakkunniga. Ett beviljat tillstånd får vidare – efter att överklagandetiden har löpt ut och tillståndet fått *laga kraft* – normalt sett också *negativ rättskraft*, vilket innebär att tillståndet blir orubbligt och därmed som huvudregel omöjligt att ändra till tillståndshavarens nackdel.

Det finns i den svenska rättsordningen ett mycket stort antal offentligrättsliga författningar som reglerar tillståndsplikt, t.ex. vad gäller miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB), vattenverksamhet (11 kap. MB), skolverksamhet (skollagen [2010:800]), livsmedelsverksamhet (livsmedelslagen), djurhållning (djurskyddslagen [1988:532]), brandfarlig verksamhet (lagen om skydd mot olyckor) och åtgärder i kulturmiljön (kulturmiljölagen).

4.2.2 Lovplikt

Även i PBL finns ett stort antal bestämmelser som reglerar tillståndsplikt (lovplikt). Det finns även åtgärder som endast är anmälningspliktiga (se avsnitt 4.9) samt de som varken omfattas av krav på lov eller anmälan. Vilka åtgärder som är lov- respektive anmälningspliktiga regleras främst i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. Lovplikten kan i viss utsträckning även regleras av kommunen i detaljplan och områdesbestämmelser.

Det finns tre olika typer av lov: bygglov, rivningslov och marklov. Vad gäller bygglov, finns även möjlighet att ansöka om tidsbegränsat bygglov och om bygglov för ändamål av säsongskaraktär. Det finns också en möjlighet att få vissa delar av lovprövningen avgjord på för-

hand genom s.k. förhandsbesked respektive villkorsbesked. Även om en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark inte är lovpliktig, får den som avser att vidta åtgärden också ansöka om s.k. frivilligt lov, varvid åtgärdens förenlighet med PBL prövas.

4.3 Allmänt om bygglovsplikt

4.3.1 Bygglovsplikt

Det är i första hand åtgärder som rör nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad som omfattas av krav på bygglov (9 kap. 2 § PBL). Regeringen har vidare med stöd av bemyndigande (16 kap. 7 § PBL) genom bestämmelser i PBF bestämt att bygglov även krävs för vissa andra anläggningar än byggnader, som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen, samt för vissa skyltar och ljusanordningar (6 kap. 1–4 a §§ PBF).

Huvudregeln är alltså att bygglovsplikt gäller för:

- nybyggnad,
- tillbyggnad,
- vissa andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad (ändrad användning, ytterligare bostad/lokal samt – inom område med detaljplan – även ändringar av en byggnads yttre utseende t.ex. genom byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial),
- vissa andra anläggningar än byggnader som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen, och
- vid uppsättning, flytt eller väsentlig ändring av skyltar och ljusanordningar inom område med detaljplan.

4.3.2 Undantag från bygglovsplikt

Från lovplikten finns en mängd undantag i såväl PBL som PBF. Många av de undantag som tillkommit under senare år har benämnts *lovbefriade åtgärder*, medan de åtgärder som inte omfattas av en generell lovplikt (enligt huvudregel) benämnts *icke lovpliktiga åtgärder*. Uttrycken används emellertid inte i författning och heller

inte på ett konsekvent sätt i förarbeten och praxis; huruvida en åtgärd är att se som lovbefriad eller icke lovpliktig kan dessutom bero på om begränsningen av lovplikten framgår direkt av en huvudregel eller av ett undantag.

Vi har valt att i det följande använda uttrycket *åtgärd som inte omfattas av krav på lov* när vi avser såväl lovbefriade åtgärder som icke lovpliktiga åtgärder, medan uttrycket lovbefriade åtgärder följaktligen endast avser sådana åtgärder som undantagits från en huvudregel om lovplikt.

Avslutningsvis bör nämnas att utöver vad som direkt följer av PBL och PBF, finns det även möjlighet för en kommun att i en detaljplan eller områdesbestämmelser såväl utöka som minska bygglovsplikten (9 kap. 7 och 8 §§ PBL) (se avsnitt 4.4.5).

4.4 Bygglövsplikt för byggnader

4.4.1 Inledning

Huvudregeln för bygglövsplikten för byggnader återfinns i 9 kap. 2 § PBL. Som ovan har nämnts är det nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad som utlöser bygglövsplikten. Den författningsreglerade lovplikten kan dessutom – i viss utsträckning – både utökas och minskas genom detaljplan och områdesbestämmelser (9 kap. 7 och 8 §§ PBL). Från lovplikten görs ett antal undantag (9 kap. 3–6 a §§ PBL). Bestämmelserna beskrivs närmare nedan.

4.4.2 Bygglövsplikt för nybyggnad

Nybyggnad

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL krävs bygglov för nybyggnad. Termen *nybyggnad* definieras i 1 kap. 4 § PBL som uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Termen *byggnad* är i samma paragraf definierad som en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den.

Vad som utgör *byggnad* eller inte kan vara en komplicerad fråga som vållar en hel del gränsdragningsproblem. I förarbetena till ÄPBL¹ lyftes särskilt fram gränsdragningsproblem när det gällde små och enkla konstruktioner, lätt flyttbara konstruktioner samt vissa speciella konstruktioner. Med små och enkla konstruktioner avsågs t.ex. vindskydd, hyddor, tältstugor, paviljonger, kåtor och hundkojor. Med lätt flyttbara konstruktioner avsågs t.ex. husvagnar, husbåtar och dyligt och med vissa speciella konstruktioner avsågs t.ex. cisterner, båtkranar, bassänger och vissa underjordiska konstruktioner.

När PBL trädde i kraft kom dock – som ovan nämnts – termen *byggnad* att få en legaldefinition (1 kap. 4 § PBL) som i viss mån gjort tidigare praxis inaktuell, men också inneburit att vissa tidigare tillämpningsproblem upphört. De fall som enligt vår uppfattning alltså orsakar störst tillämpningssvårigheter är de små och enkla konstruktionerna. Som exempel kan nämnas huruvida en konstruktion med samma volym som vad som typiskt sett skulle anses vara en byggnad, men med ett ”tak” som inte är heltäckande eller som är genomsläppligt för regn, ska anses vara en byggnad. Det kan t.ex. handla om en pergola, ett lekhus, en altan (med ett utrymme därunder) eller en ställning med solcellspaneler ovanpå.² Vissa tillämpningsproblem kan också uppkomma när det gäller större konstruktioner och om de bör anses utgöra byggnad eller anläggning (se avsnitt 4.5). Här till kommer att varaktighetsrekvisiten i legaldefinitionen av byggnad kan orsaka en del tillämpningssvårigheter. En vanligt förekommande uppfattning är att uppställning av t.ex. arbetsbodar (byggbodan) i anslutning till ett pågående bygge inte omfattas av krav på bygglov. Ett separat lov för själva boden kan dock krävas om boden är varaktigt placerad och därmed utgör en byggnad enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen har i praxis uttalat att det saknas stöd för att byggbodan generellt omfattas av ett meddelat bygglov och att frågan om bygglov krävs i stället måste avgöras från fall till fall med beaktande av bl.a. varaktighetsrekvisitet.³ Vår erfarenhet är att i den praktiska tillämpningen – som dock kan diskuteras i förhållande till Mark- och miljööverdomstolens praxis – har byggbodan, byggskyltar, förrådscontainrar och motsvarande åt-

¹ Se prop. 1985/86:1 s. 674 f.

² Se t.ex. MÖD:s dom den 12 februari 2021 i mål nr P 9976-20.

³ Se t.ex. MÖD:s dom den 2 juni 2015 i mål nr P 3850-15.

gårdar på en byggarbetsplats ofta ansetts ingå i lovet för själva bygget, i vart fall när de placerats inom samma fastighet som de lovgivna åtgärderna. Har åtgärderna dock vidtagits på en annan fastighet, t.ex. byggbodar som placerats på allmän platsmark, har de lovprövats separat.

Vidare vållar legaldefinitionens rekvisit rörande avsikt och uppehållande en del problem. I praxis har en invändig höjd om 1,60–1,70 meter ansetts tillräcklig för att människor ska kunna uppehålla sig i utrymmet.⁴ Någon bedömning av under hur lång tid och under vilka förutsättningar uppehållande kan ske synes inte behöva göras.⁵ Mark- och miljööverdomstolen har visserligen i vissa avgöranden angett att avsedd användning inte bör ha någon betydelse vid bedömningen av lovplikten.⁶ Samtidigt har Mark- och miljööverdomstolen i refererade avgöranden uttalat att en utgångspunkt för bedömningen av om en vidtagen byggåtgärd ska anses vara en sådan åtgärd som omfattas av krav på bygglov eller inte, är i vilket sammanhang och med vilket syfte denna byggåtgärd har utförts.⁷

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.6.1–4.

4.4.3 Bygglovsplikt för tillbyggnad

Tillbyggnad

Bygglov krävs även för tillbyggnad (9 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Termen *tillbyggnad* definieras som en ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym (1 kap. 4 § PBL). Det finns inte någon gräns för hur stor volymökningen måste vara för att det ska vara fråga om en tillbyggnad. Av förarbetena framgår dock att t.ex. tilläggsisolering på byggnadens utsida inte bör anses vara en tillbyggnad. När det gäller t.ex. takkupor, balkonger och altaner är det dock mer oklart om dessa ska räknas som (lovpliktiga) tillbyggnader eller inte.⁸ I praxis har gränsdragningsfrågor många gånger också avsett just huruvida altaner, inglasade balkonger och andra åtgärder utan regelrätta omslutande byggnadsdelar (i huvudsak väggar eller

⁴ Se t.ex. MÖD:s dom den 21 maj 2015 i mål nr P 8356-14 och den 18 oktober 2016 i mål nr P 11268-15.

⁵ Se t.ex. MÖD:s dom den 20 april 2020 i mål nr P 116-19; jfr dock även RÅ 2009 ref. 62.

⁶ Se t.ex. MÖD:s dom den 21 maj 2015 i mål nr P 8356-14 och den 18 oktober 2016 i mål nr P 11268-15; jfr även t.ex. RÅ 2009 ref. 67 I–III.

⁷ Se t.ex. MÖD 2015:13 och MÖD 2017:33.

⁸ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 152.

tak) inneburit en sådan volymökning som medför att det blir fråga om tillbyggnad i lagens mening.⁹

I förarbetena till ÄPBL angavs att termen tillbyggnad innefattar åtgärder som ger byggnaden en större planyta, men även en påbyggnad som ökar byggnadsvolymen innefattas eftersom det inte spelar någon roll i vilken riktning ökningen sker.¹⁰ Även en volymutvidgning under mark har i praxis ansetts kunna utgöra en tillbyggnad, t.ex. utgrävning av källare.¹¹

Vid beaktande av om en åtgärd ska betraktas som en tillbyggnad har Mark- och miljööverdomstolen vidare lagt stor vikt vid om åtgärden/den byggda volymen visuellt upplevs som fristående eller sammankopplad med befintlig byggnad, men också uttalat att stilmässig avvikelser från befintlig byggnad enbart är av begränsad betydelse för om åtgärden är en tillbyggnad.¹²

Altan är, som ovan har nämnts, en åtgärd som återkommande behandlas i praxis. En altan på cirka 42 kvadratmeter och som vid högsta punkten var 1,2 meter över marken ansågs inte utöka byggnadens volym och ansågs därmed inte heller vara en lovpliktig tillbyggnad.¹³ Altaner, vars golv legat 1,8–3,0 meter över marken, har bedömts visuellt ge intryck av att vara tillbyggnader.¹⁴ En altan vars höjd över sluttande mark mätte 1,0–2,4 meter bedömdes också vara en bygglovspliktig tillbyggnad.¹⁵ En altan på cirka 168 kvadratmeter inramad med ett glest räcke, med en nedsänkt pool och med en högsta punkt 1,2 meter över marken (eller 1,4 mätt vid befintlig byggnad), har av Mark- och miljööverdomstolen inte bedömts som en lovpliktig tillbyggnad då den inte gav ett visuellt intryck av att vara en tillbyggnad och inte heller hade en sådan höjd att den ökade byggnadens volym.¹⁶ En altan som sköt ut över sluttande mark, som mest 1,7 meter, har dock bedömts vara en tillbyggnad.¹⁷ En altan kan under vissa förutsättningar även anses utgöra en lovpliktig ändring av en byggnads yttre utseende (se avsnitt 4.4.4) eller, om den upp-

⁹ Se t.ex. MÖD 2013:41 och MÖD 2015:42.

¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 501 och 676.

¹¹ Se MÖD:s dom den 27 mars 2015 i mål nr P 2854-14.

¹² Se MÖD:s dom den 17 oktober 2013 i mål nr P 8533-12.

¹³ Se RÅ 1995 ref. 42.

¹⁴ Se RÅ 2009 ref. 67 I–III.

¹⁵ Se RÅ 2010 not. 10.

¹⁶ Se MÖD:s dom den 28 november 2017 i mål nr P 1042-17.

¹⁷ Se MÖD:s dom den 27 oktober 2014 i mål nr P 3455-14.

förs helt fristående från en byggnad, anses vara en ny byggnad (se avsnitt 4.4.2).

En *förstukevist* har i praxis betraktats som en lovpliktig tillbyggnad då den visuellt gav intryck av att vara en sådan och också innebar en volymökning av byggnaden.¹⁸

En *balkong* med en area om cirka 3,7 kvadratmeter, på en höjd över marken om cirka 2,5 meter och som kragade ut cirka 1,3 meter, utan tak eller inglasning eller dylikt, har vidare ansetts vara en tillbyggnad. Motiveringen var att balkongen påverkade användbarheten av underliggande mark och att dess utformning och placering medförde att den skulle komma att utgöra ett tak under vilket människor kan uppehålla sig.¹⁹ I sammanhanget kan nämnas att Mark- och miljööverdomstolen i flera domar – vid bedömningen av om en åtgärd har varit att anse som en tillbyggnad – hänvisat bl.a. till att åtgärden utgjort byggnadsarea i enlighet med definitionen i Svensk Standard. Standarden utgår bl.a. från hur en åtgärd påverkar användbarheten av underliggande mark.²⁰

En cirka 4 meter lång och 1,5 meter bred *ramp*, belägen 2,5–3 meter över mark och som anslöt en uteplats till en byggnad, har bedömts som en byggnadsdel som ökade byggnadens area och med hänsyn till sin utformning och placering också vara en tillbyggnad.²¹

Det finns vidare ett antal avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen där *inglasning* eller *inbyggnad* med väggar under ett befintligt tak inte har bedömts innebära en volymökning och därmed inte utgjort tillbyggnad.²²

Boverket har vidare uttalat att om en byggnad byggs ut med ett *burspråk*, *takkupa* eller en *uppstickande byggnadsdel* som en *skorsten* eller *ventilationsanläggning*, kan åtgärden bli en tillbyggnad om det blir en volymökning av byggnaden.²³ När det gäller burspråk bör även nämnas att en sådan åtgärd under vissa förutsättningar kan vara undantagen från krav på lov med stöd av 9 kap. 4 b § 1 PBL. Samtidigt kan ett (ofta mindre) burspråk utgöra en lovpliktig fasadändring enligt 9 kap. 2 § 3 c PBL (se avsnitt 4.4.4).

¹⁸ Se MÖD:s dom den 24 juni 2013 i mål nr P 1296-13.

¹⁹ Se MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 1190-13.

²⁰ Se SS 21054:2009 och SS 21054:2020.

²¹ Se MÖD:s dom den 14 november 2014 i mål nr P 2070-14.

²² Se MÖD:s dom den 5 mars 2015 i mål nr P 6193-14; jfr dock även RÅ 1996 ref. 77 I–II.

²³ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/byggnader/tillbyggnad/, hämtad 2020-10-08.

Med stöd av undantaget i 9 kap. 4 § första stycket 2 PBL kan *skärmtak* utan lov anordnas över en uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset (se avsnitt 4.4.6). Mark- och miljööverdomstolen har ansett att ett skärmtak är en byggnadsdel som kragar ut från en byggnad och som uppåt utgör ett skydd mot yttre klimat och att taket som ett framträdande drag bör ha ett tydligt samband, såväl konstruktivt som funktionellt, med den byggnad som det är en del av.²⁴ Då *in-glasning*, som ovan har nämnts, inte ansetts innebära någon volymökning, skulle det därmed kunna vara möjligt att genom att vidta åtgärderna i en viss följd (dvs. genom att först uppföra skärmtak och därefter väggar under skärmtaket) åstadkomma en eventuellt planstridig tillbyggnad utan lovprövning (lov kan dock under vissa förutsättningar krävas för fasadändring, se avsnitt 4.4.4). Enligt vår mening är det tveksamt om detta har varit lagstiftarens syfte.

Sammanfattningsvis framgår av praxis att en åtgärd som både tillför en byggnad ny volym och som rent visuellt upplevs som en tillbyggnad medför att åtgärden är att se som en lovpliktig tillbyggnad. Vi kan konstatera att kravet på bygglov för tillbyggnad därmed innehåller bedömningsfrågor som medför oklarheter om när bygglovsplikten inträder.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.6.5–6.

4.4.4 Bygglovsplikt för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad

Ianspråktagande eller inredning av byggnad för ett väsentligen annat ändamål

En annan ändring av en byggnad än tillbyggnad är bygglovspliktig om den innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd (9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL).

Avgörande för lovplikten är i första hand hur byggnaden tidigare har använts. Ett ianspråktagande för ett väsentligen annat ändamål är tillräckligt för att utlösa bygglovsplikten; det krävs således inte att det utförs någon faktisk inredningsåtgärd eller motsvarande. Om

²⁴ Se MÖD 2015:16.

byggnaden inte har använts under lång tid, får i stället beaktas vad som framgår av det senast beviljade lovet (om sådant finns).

Vad gäller *väsentlighetsrequisitet*, är det i den praktiska tillämpningen ofta förhållandevis svårt att bedöma. Mark- och miljöoverdomstolen har dock i ett antal avgöranden uttalat att det ska beaktas om det nya ändamålet inneburit en förändrad omgivningspåverkan.²⁵ I praxis har också beaktats om ändringen rört hela eller bara en del av utrymmet i fråga. I praxis har lov krävts t.ex. för ändring av garage till lager, inrättande av kaféerörelse i en villabyggnad, ändring av fabriksbyggnad till detaljhandel, omvandling av huvuddelen av en bostadslägenhet till kontor, förändring av gym till bostad, ändring av kyrklig samlingslokal till biograf och ändring av omsorgsboende i form av elevhem till hem för vård eller boende, s.k. HVB-boende.²⁶

Termen *ändamål* ska inte uppfattas som synonym med *användning* i en detaljplan. En åtgärd som i och för sig är förenlig med ”planändamålet”, kan således ändå vara lovpliktig (och vice versa). Vid väsentlighetsbedömningen blir det dock relevant om ändamålet ryms inom den användning som anges i planen. I praxis har t.ex. handelsverksamhet av ringa omfattning (reparation av tenn racketar) godtagits som s.k. bostadskomplement och således inte ansetts innebära avvikelse från bostadsändamålet i plan.²⁷ I en sådan situation torde det knappast heller kunna vara fråga om ett lovpliktigt ianspråktagande eller inredning av byggnad för ett väsentligen annat ändamål enligt nu aktuell bestämmelse.

Inredning av ytterligare bostad eller ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri

Lovplikt gäller också för att i en befintlig byggnad inreda någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL). Lovplikten har motiverats med att sådana åtgärder kan ha betydelse för lokaliseringsfrågor och därmed ha inverkan på behov och dimensionering av va-anläggningar, gator, parkeringsutrymmen och service m.m. lik-

²⁵ Se MÖD 2018:8 samt MÖD:s domar den 28 november 2014 i mål nr P 4072-14 och den 22 februari 2017 i mål nr P 5200-16.

²⁶ Se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 677 och prop. 2009/10:170 s. 467, RÅ 1993 ref. 9 och RÅ 1998 ref. 57 samt MÖD 2018:8 och MÖD:s dom den 28 november 2014 i mål nr P 4072-14 och den 22 februari 2017 i mål nr P 5200-16.

²⁷ Se RÅ 1993 ref. 9.

som ur byggteknisk synpunkt och för bostadsfrågan i stort.²⁸ Det bör nämnas att vid ÄPBL:s tillkomst gällde en lovplikt som även omfattade ändringar av byggnader som berörde konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkade byggnadernas planlösning. I samband med att sådana ändringar i stället gjordes anmälningspliktiga (6 kap. 5 § första stycket 3 PBF) behölls dock lovplikten för ovan nämnda inredningsåtgärder.²⁹

Det kan i sammanhanget nämnas att det varken i PBL eller PBF finns någon definition av termerna *bostad* eller *lokal*. I 3 kap. PBF och BBR finns dock krav på utformning av bostäder, exempelvis vilken inredning och utrustning som ska finnas (3:2 BBR). Att installera sådan inredning som kan underlätta övernattning eller annan boendeliknande användning kan medföra att en byggnad ska betraktas som en bostad.³⁰ Historiskt har tvåfamiljsbostäder inte ansetts böra hänföras till gruppen flerfamiljsfastigheter, för att inte skärpa dåtidens byggregler.³¹

I lagen (2006:378) om lägenhetsregister finns en definition av bostadslägenhet som en sådan lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (3 §). Statistiska centralbyrån definierar vidare flerbostadshus som ”bostadsbyggnader innehållande tre eller flera lägenheter inklusive s.k. loftgångshus”.

Eftersom inredning av ytterligare såväl bostad som lokal här omfattas av lovplikt, gör sig gränsdragningsproblemen främst gällande när det gäller förutsättningarna för lov, inte minst när det gäller planligheten.

Byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller annan avsevärd påverkan på byggnads yttre utseende

Lovplikten för ändringar av byggnadens yttre gäller endast om byggnaden i fråga ligger i ett område som omfattas av en detaljplan (9 kap. 2 § andra stycket PBL). Bygglovsplikt gäller när en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller när byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL). Estetiska värden har alltid funnits med i bygglag-

²⁸ Jfr prop. 1985/86:1 s. 678 f. och MÖD 2018:8.

²⁹ Se prop. 1993/94:178 s. 112 ff.; jfr även MÖD 2018:8.

³⁰ Se MÖD:s dom den 25 juni 2020 i mål nr M 3630-19.

³¹ Se prop. 1959:168 s. 111.

stiftningen. En fasadändring kan vidare ge byggtekniska konsekvenser som ändrade brandspridningsförhållanden genom byte av material. En sådan ändring kan få förödande konsekvenser för säkerheten om den inte genomförs på ett korrekt sätt eller kombineras med andra skyddsåtgärder. En påverkan på det yttre utseendet kan också medföra omgivningspåverkan, t.ex. genom ökad insyn genom nya eller större fönster, genom ändring i brandskyddet vid nya öppningar (t.ex. dörr) i närhet till tomtgräns, genom ändrade ljusförhållanden av skyltar och ljusanordningar eller genom bländning från reflekterande material i vissa vinklar. Påverkan på det yttre utseende kan också medföra konsekvenser för vissa allmänna intressen, i första hand historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden.

Med ändring som innebär att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas, avses inte alltför obetydliga ingrepp eller andra förändringar i byggnadens substans, som t.ex. putsning eller panelbeklädnad av byggnad som tidigare inte varit det. Det kan också handla t.ex. om att nya fönster eller dörrar tas upp eller väsentligt ändrar befintliga sådana.³² Även en balkong eller en altan kan ofta ses som sådana ändringar som påverkar en byggnads yttre utseende.³³ Mark- och miljööverdomstolen har i praxis – gällande byte av sidohängda tvåluftsfönster av trä med fast mittpost och en spröjsindelning med tre rutor i vardera luften mot nya fönster – att ändringarna var förhållandevis tydliga för en fackman men att de knappt torde vara märkbara för gemene man som färdas på gatan utanför. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade därför att bygglöv inte krävdes.³⁴

En byggnads yttre utseende kan också förändras genom att någon form av anordning monteras på byggnaden. Det kan exempelvis ske genom skyltning, fasadbelysning, antenner, master eller solceller. Sådana åtgärder kan således vara lovpliktiga genom sin utseendepåverkan, även om åtgärden i sig inte är lovpliktig. Detsamma kan gälla t.ex. s.k. muralmålningar, dvs. målningar som är integrerade i byggnadens arkitektur, eller andra konstnärliga utsmyckningar av en byggnad.

³² Se prop. 1985/86:1 s. 693; jfr även t.ex. MÖD 2019:25 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 27 maj 2015 i mål nr P 9298-14 och den 8 juni 2015 i mål nr P 169-15.

³³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 152.

³⁴ Se MÖD 2019:25; se även MÖD:s dom den 28 november 2019 i mål nr P 2166-19.

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende lovplikt för andra ändringar av en byggnad än tillbyggnad finns i avsnitt 7.6.7.

4.4.5 Bygglövsplikt i detaljplan och områdesbestämmelser

Med stöd av 4 kap. 15 och 42 §§ PBL får en kommun i en detaljplan eller i områdesbestämmelser bestämma omfattningen av krav på bygglov (9 kap. 7 och 8 §§ PBL).

Utökad bygglövsplikt avseende byggnader i detaljplan och områdesbestämmelser

En kommun får i en detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om att bygglov ska krävas för vissa typer av åtgärder avseende byggnader i större utsträckning än vad som följer direkt av PBL (9 kap. 8 § första stycket 2–9 PBL). Det rör sig om en möjlighet både att utöka huvudreglerna om lovplikt och att kräva lov för vissa lovbefriade åtgärder, dvs. åtgärder som har undantagits från en huvudregel om lovplikt. De sistnämnda återkommer vi till nedan när vi redogör för de lovbefriade åtgärderna.

Den generella lovplikten avseende byggnader kan utökas i följande avseenden.

- Det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att underhålla eller ändra ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (2 b).
- Det som kommunen i en detaljplan har bestämt i fråga om att i området färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial (6).
- Det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende (7).

Därutöver kan bygglovsplikten även utökas genom en detaljplan eller områdesbestämmelser i fråga om att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken (5). En sådan lovplikt får dock endast införas om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

Möjligheten att utöka lovplikten avseende vissa åtgärder gäller i viss utsträckning även skyltar, ljusanordningar och andra anläggningar än byggnader (6 kap. 2 § tredje stycket och 4 a § PBF).

Minskad bygglovsplikt avseende byggnader i detaljplan och områdesbestämmelser

En kommun kan i en detaljplan eller områdesbestämmelser i viss utsträckning även besluta om att bygglov *inte* ska krävas för vissa åtgärder (9 kap. 7 § PBL). En förutsättning för att besluta om ett sådant undantag är att en bygglovsprövning inte är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen (9 kap. 7 § tredje stycket PBL).

I en *detaljplan* kan kommunen besluta att en åtgärd får genomföras utan bygglov på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen. Undantaget behöver inte avse alla åtgärder planen medger, utan kan begränsas till vissa specifika åtgärder. Ett undantag kan också begränsas i tid. Att en åtgärd som har undantagits från lovplikt i en detaljplan måste följa planen framgår av 10 kap. 2 § PBL.

I *områdesbestämmelser* kan kommunen besluta att undanta bygglovsplikt för att

- vidta en åtgärd som avser en komplementbyggnad,
- göra en liten tillbyggnad,
- göra en tillbyggnad till eller annan ändring av en industribyggnad, eller
- vidta en åtgärd som avser ett enkelt fritidshus, en kolonistuga eller annan liknande byggnad.

För att få vidta åtgärd som avser en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad utan bygglov inom en sammanhållen bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om ett sådant medgivande behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Denna

begränsning av undantaget från lovplikt motsvarar till viss del det som gäller för lovbefriade åtgärder för en- och tvåbostadshus utanför område med detaljplan enligt 9 kap. 6 § PBL.

Möjligheten att undanta åtgärder från lovplikt gäller i viss utsträckning även skyltar, ljusanordningar och andra anläggningar än byggnader (6 kap. 2 § tredje stycket och 4 § PBF).

Att en kommun i en detaljplan eller i områdesbestämmelser får bestämma omfattningen av krav på bygglov innebär att lovplikten inte bara regleras i författning, utan också genom ett kommunalt beslut. Det rimmar väl med den kommunala självstyrelsen (1 § andra stycket regeringsformen) och det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) och skapar också utrymme för lokala hänsynstaganden. Samtidigt innebär det en utmaning för den enskilde när denne ska ta ställning till vilka åtgärder som är lovpliktiga och inte, eftersom lovplikten regleras på flera olika ”nivåer”.

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser finns i avsnitt 7.5.4.

4.4.6 Undantag från bygglovsplikt avseende byggnader

Allmänt om undantagen

De författningsreglerade undantagen från lovplikten för byggnader finns i 9 kap. 3–6 a §§ PBL. Därtill finns det som vi har nämnt ovan en möjlighet för kommunen att i en detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om ytterligare undantag från lovplikten (7 § samma kapitel). Undantagen från lovplikten för byggnader går att kategorisera på olika sätt; vissa avser olika typer av lovplikt (för nybyggnad, tillbyggnad respektive ändring), vissa gäller endast i respektive utanför ett detaljplanelagt område och vissa gäller endast för viss typ av befintlig bebyggelse. En stor del av undantagen gäller t.ex. endast åtgärder avseende eller i anslutning till ett en- eller tvåbostadshus.³⁵

³⁵ Vad som avses med en- och tvåbostadshus är inte definierat i PBL och inte heller i förarbetena (jfr prop. 1985/86:1 s. 697), men har varit föremål för bedömning i praxis, se t.ex. MÖD 2016:25 och MÖD 2016:26.

För flera av undantagen från lovplikten görs i sin tur undantag på så sätt att undantagen inte gäller inom vissa områden, som t.ex. inom områden som är särskilt värdefulla enligt 8 kap. 13 § PBL, områden med starka totalförsvarsintressen eller för t.ex. komplementbostadshus som i sig har uppförts utan lov med stöd av undantag. För flera av undantagen gäller vidare att de endast undantas från krav på bygglov om de vidtas minst 4,5 meter från gräns, eller närmare gräns om de grannar som berörs medger det (s.k. grannemedgivande). Som har nämnts ovan kan kommunen också genom bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser införa lovplikt för lovbefriade åtgärder (9 kap. 8 § PBL).

Allmänt om undantagens tillämplighet inom vissa områden

Lovplikten och undantag (befrielse) från denna är i vissa fall kopplad till om en åtgärd ska utföras inom ett område med särskilt skydd, om den ska utföras på ett byggnadsverk eller i närheten av anläggning med särskilt skydd eller om åtgärden i sig är skyddad. Det kan handla om skydd utifrån totalförsvarets intressen eller andra säkerhetsintressen, men vanligast är skydd med anledning av värden från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. En utmaning med tillämpningen av dessa bestämmelser är att det, för den som vill vidta en åtgärd, inte alltid är tydligt hur avgränsningen av det skyddade området ser ut. Det finns dessutom en mängd åtgärder som – även om de vidtas inom ett skyddat område – över huvud taget inte omfattas av krav på lov, vilket också kan uppfattas som ologiskt eller inkonsekvent.

Undantag inom kulturmiljöområden

Skydd för arkitektur-, estetiska-, kultur- och historiska värden har, i olika former, funnits med sedan de tidigaste regleringarna om byggande (se avsnitt 3.2). Av flera bestämmelser i 9 kap. PBL framgår att regler med undantag från krav på lov inte gäller åtgärder som vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (9 kap. 3 b och c, 4 d och f, 5 a, 6 a och 8 §§ PBL). Åtgärder på sådana byggnader och inom sådana områden är således alltid lovpliktiga (enligt huvudregeln).

Enligt 8 kap. 13 § PBL får en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte förvanskas. Bestämmelsen omfattar även bygglovspliktiga anläggningar, tomter med skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser, allmänna platser och bebyggelseområden. Av förarbetena till motsvarande bestämmelser i ÄPBL framgår att för att en byggnad ska anses vara särskilt värdefull krävs att byggnadens värde är så stort att dess bevarande kan sägas utgöra ett verkligt allmänt intresse. Detta gäller inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller med stort historiskt värde av allmänt intresse, utan också byggnader och samlade bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. Byggnaderna eller bebyggelsen behöver heller inte vara av byggnadsminnesklass (jfr 3 kap. kulturmiljölagen). Ett tillräckligt motiv för att bevara byggnader eller bebyggelse kan vara att de är representativa för tidigare samhällseliga eller estetiska ideal eller att de ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Motiv för bevarande kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen.³⁶ När det gäller frågan om en bebyggelse är kulturhistoriskt värdefull bör också lokala överväganden tillmätas den största betydelse.³⁷ I sammanhanget kan också nämnas att skyddet av kulturmiljöer (vid sidan av skyddet av enstaka objekt) vid lovprövning stärktes genom en ändring av 1959 års byggnadsstadga, så att särskilda krav kunde ställas även på bebyggelse inom områden som utgör värdefulla miljöer.³⁸ I BBR finns allmänna råd om när en åtgärd ska anses vara varsam, när en åtgärd medför förvanskning och när en byggnad kan anses vara särskilt värdefull (1:221 BBR).

Uttryckliga krav på att kommunen beslutar om kulturmiljöområden och deras utbredning – t.ex. i detaljplan eller på annat sätt – saknas i PBL och fanns inte heller i ÄPBL. Av förarbetena till ÄPBL framgår dock att ett förslag om krav på kommunen att bestämma skyddet av byggnaderna och bebyggelsemiljöerna i detaljplan eller i s.k. markförordnande fanns, men att förslaget mötte sådan kritik att det inte kom att realiseras. Däremot gavs kommunen en möjlighet

³⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 510.

³⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 289.

³⁸ Se 38 § BS och prop. 1979/80:149 s. 24.

att i en detaljplan hävda längre gående krav på särskilt värdefulla byggnader, rivningsförbud och krav på bygglov för underhållsåtgärder på sådana byggnader. Samtidigt påpekade dock departementschefen det lämpliga i att kommunen likväl tar ställning till bevarandefrågorna i förväg och att ett sådant ställningstagande kommer till uttryck i bestämmelser i just detaljplan eller på annat sätt. Departementschefen utgick också från att så skulle bli fallet i stor utsträckning.³⁹

Av PBL framgår också att kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser kan utöka kravet på bygglov för åtgärder i värdefulla miljöer (jfr 4 kap. 15 och 42 §§ samt 9 kap. 8 § första stycket 2 PBL). Kommunen kan också bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§ PBL, bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § PBL och bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL inte får rivras (jfr 4 kap. 16 och 42 §§ PBL). Sådana planbestämmelser är bindande vid lovprövningen. Det finns också en möjlighet för kommunen att redovisa sin syn på kommunens kulturmiljöer i översiktsplanen. Redovisningen i översiktsplanen är vägledande för bygglovsprövningen. Övrig dokumentation kan närmare ses som ett kunskapsunderlag.⁴⁰

Vi kan konstatera att flera kommuner i översiktsplan (3 kap. 2 § PBL), detaljplan (4 kap. 16 § 2 och 3 PBL), planbeskrivningar, gestaltungsprogram, arkitekturstrategier, kulturmiljöinventeringar, byggnadsklassificeringar eller på annat sätt har gett uttryck för vilka byggnader respektive bebyggelsemiljöer som är skyddsvärda i kommunen. Samtidigt kan konstateras att ett antal kommuner saknar dokumenterade ställningstaganden avseende avgränsning av värdefulla miljöer. Vissa beskrivningar, t.ex. i översiktsplaner eller andra icke rättsligt bindande dokument, är ibland på en så övergripande nivå att det är svårt för den enskilde fastighetsägaren att få klarhet i om just den egna fastigheten ingår i ett skyddsvärt område eller inte.

³⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 242.

⁴⁰ Jfr JO dnr 5716-2010.

Undantag inom områden av intresse för totalförsvaret

Skydd för totalförsvarets intressen har funnits i det plan- och byggrättsliga regelverket i vart fall sedan 1940-talet. Regleringen av skyddet är i PBL formulerad genom en hänvisning till miljöbalkens hushållningsbestämmelser till skydd för totalförsvarets intressen. I 3 kap. 9 § miljöbalken anges att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska också skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Regeringen eller länsstyrelsen får vidare enligt 11 kap. 12 § PBL, för ett visst geografiskt område, om det finns särskilda skäl, besluta att bestämmelserna i 10 och 11 §§ samma kapitel, om länsstyrelsens överprövning av kommunens beslut, ska tillämpas även i fråga om beslut om bygglov (eller förhandsbesked). Sådana s.k. förordnandeområden har sin bakgrund i behovet av skydd för militära skyddszoner.⁴¹

Vad gäller lovbefriade solcellspaneler och solfångare undantas åtgärder inom eller i anslutning till områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken (9 kap. 3 c § 3 PBL). För komplementbostadshus (9 kap. 4 a § PBL), vissa tillbyggnader samt inredande av ytterligare en bostad undantas åtgärder inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § andra stycket). Ett utökat krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan går också att reglera i områdesbestämmelser till skydd för bl.a. totalförsvarets intressen, rörande åtgärder i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde (9 kap. 13 § PBL).

Det kan konstateras att ett skyddsområdes avgränsning inte alltid är helt tydligt definierad rent geografiskt, utan avgränsningen kan innefatta ett betydande bedömningsutrymme. Det innebär i sin tur att det är svårt – både för en enskild och byggnadsnämnden – att avgöra vilka åtgärder som faktiskt är lovpliktiga och inte. I sammanhanget bör också nämnas att åtgärder som är avsedda för totalför-

⁴¹ Se prop. 1985/86:1 s. 804 ff.

svaret och som är av hemlig natur är helt undantagna från krav på lov (9 kap. 15 § PBL).

Undantag för ekonomibyggnader

Ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring i område utanför detaljplan är undantagna från krav på bygglov såvitt gäller nybyggnad, tillbyggnad samt om det i ekonomibyggnaden inreds någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap. 3 § PBL). Skälet till lättnaderna för dessa har likställts med situationen där den som uppför en byggnad uteslutande för eget behov (jfr en- och tvåbostadshus) inte bör vara bunden av allt för rigorösa föreskrifter.⁴² De särskilda krav som måste uppställas på dessa byggnader ur bl.a. hälsovårds- och brandskyddssynpunkt, har bedömts kunna tillgodoses genom specialförfattningar.⁴³

Termen ekonomibyggnad är inte definierad i vare sig PBL eller PBF. Huruvida en byggnad är en ekonomibyggnad och om den uppförs för något av de angivna ändamålen ska enligt praxis tolkas restriktivt då det är fråga om ett undantag från den generella lovplikten.⁴⁴ Vidare får bedömas om byggnaden till sin storlek, konstruktion, utformning och placering är sådan att den kan betraktas som en ekonomibyggnad för det aktuella ändamålet.⁴⁵

Vad gäller näring liknande jordbruk eller skogsbruk, har fisket har ansetts vara en sådan, liksom renskötsel.⁴⁶ Vad gäller hästverksamhet som har bedrivits i stor skala, men med ringa anknytning till övrig verksamhet på en fastighet, har sådan verksamhet i praxis inte bedömts som jordbruksverksamhet, utan som ett självständigt företag i förhållande till jordbruket.⁴⁷

Lovbefrielsen är inte begränsad till ekonomibyggnader i anslutning till t.ex. en huvudbyggnad och inte heller vad gäller placering i förhållande till fastighetsgräns.

Kommunen kan i områdesbestämmelser bestämma att det ska krävas lov för de undantagna åtgärderna (4 kap. 42 § 4 och 9 kap. 8 §

⁴² Se prop. 1959:168 s. 111.

⁴³ Se prop. 1959:168 s. 114.

⁴⁴ Se t.ex. MÖD:s dom den 9 november 2016 i mål nr P 2273-16.

⁴⁵ Se RÅ 2000 ref. 7.

⁴⁶ Se MÖD:s dom den 9 januari 2016 i mål nr P 2273-16 och den 2 september 2019 i mål nr P 2835-19.

⁴⁷ Se t.ex. RÅ 1995 ref. 93, RÅ 2005 ref. 53 och MÖD:s dom den 30 april 2019 i mål nr P 8249-18.

första stycket 4 PBL). En sådan lovplikt får dock endast införas om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning. Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot gällande områdesbestämmelser (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

I sammanhanget bör också nämnas att tillståndsplikt för djurhållning även finns i miljöbalken (jfr 2 kap. MPF). Stall ska vidare godkännas av länsstyrelsen enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen (2019:66), jfr särskilt 6 kap.

Undantag för mindre byggnad inom allmän plats

Bygglov krävs inte för nybyggnad på mark som betecknas som allmän plats i en detaljplan och som kommunen äger (9 kap. 3 a § PBL). Undantaget från bygglovsplikten gäller endast om byggnaden placeras på platsen i högst tre månader, har en byggnadsarea som inte är större än 15,0 kvm och en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, dvs. som mest har samma storlek som gäller för s.k. friggebodar. Av förarbetena framgår att bestämmelsen tar sikte på en byggnad som används som t.ex. valstuga, tillfällig informationsbyggnad eller för tillfällig försäljning av mat och dryck och liknande.⁴⁸

För att en byggnad inte ska placeras på en plats under tre månader för att därefter flyttas till en ny plats under en ny tremånadersperiod inom samma allmänna plats, krävs enligt andra stycket bygglov om byggnaden flyttas inom samma allmänna plats.

Undantaget gäller endast nybyggnad och då byggnaden måste uppföras inom allmän plats. Undantaget är således endast tillämpligt i ett område som omfattas av en detaljplan (jfr 1 kap. 4 § PBL). Åtgärden får inte strida mot gällande detaljplan (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

Undantag för väderskydd för kollektivtrafiken

Bygglov krävs inte för nybyggnad av ett fristående väderskydd för kollektivtrafiken, om väderskyddet inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvm och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter (9 kap. 3 b § PBL), dvs. samma storlek som gäller för s.k. friggebodar (9 kap. 4 § PBL).

⁴⁸ Se prop. 2016/17:151 s. 61 ff. och 96 f.

Enligt förarbetena avses med väderskydd skydd för olika slag av kollektivtrafik, t.ex. buss och spårvagn, dock inte perrongtak på tågstationer. Väderskyddet ska vara fristående och får således inte, utan lov, uppföras som tillbyggnad till en byggnad.

Av andra stycket framgår att undantaget inte gäller om väderskyddet placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd. Enligt förarbetena tar uttrycket i *direkt anslutning* sikte på väderskydd på samma sida av en gata eller väg.⁴⁹

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte heller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Undantaget gäller både inom och utanför områden med detaljplan, men åtgärden ska följa gällande detaljplan respektive områdesbestämmelser (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

Undantag för solcellspaneler och solfångare

Av 9 kap. 3 c § PBL framgår att det inte krävs bygglov för att på en byggnad montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form, även om lov enligt huvudregeln i 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL egentligen krävs på grund av att byggnadens yttre utseende påverkas avsevärt.

Av förarbetena följer att kravet på att de aktuella anläggningarna monteras på en byggnad innebär att undantaget inte omfattar sådana solcellspaneler och solfångare som integreras i byggnaden och därmed ingår i byggnadens fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Undantaget omfattar inte heller solcellspaneler och solfångare som inte följer byggnadens form, exempelvis om de vinklats i en annan riktning än byggnadens tak eller fasad.⁵⁰

Av andra stycket framgår att undantaget inte gäller på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana om-

⁴⁹ Se prop. 2016/17:151 s. 67 ff. och 97 f.

⁵⁰ Se prop. 2017/18:197 s. 7 ff. och 24.

råden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket PBL, dvs. områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar.

Då lovplikten i fråga endast gäller inom område med en detaljplan är undantaget endast aktuellt inom en detaljplan. Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för solcellspaneler och solfångare (9 kap. 8 § första stycket 9 PBL).

Undantaget från lovplikt för solcellspaneler och solfångare har i praktiken belyst en hel del bekymmer, såväl för enskilda som för totalförsvarets intressen. För det första är solcellspaneler och solfångare inte i sig lovpliktiga som anläggningar (6 kap. 1 § PBF), utan endast genom att de kan innebära att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas. För det andra omfattar nu aktuell undantagsreglering endast solcellspaneler och solfångare och inte andra solenergianläggningar och dessutom bara sådana som monteras på en byggnad. För det tredje är det endast åtgärder inom ett detaljplanelagt område som träffas av den nu aktuella regleringen. Det finns således ett stort antal solenergianläggningar som över huvud taget inte är lovpliktiga, inte enligt bestämmelserna i 9 kap. PBL och heller inte enligt den uttömmande uppräkningslistan i 6 kap. 1 § PBF, oavsett om de uppförs inom ett detaljplanelagt område eller inte. Vidare omfattas heller inte solcellspaneler och solfångare som faktiskt monteras på en byggnad, men inom ett område som inte är detaljplanelagt.

Solenergianläggningar (allt från solcellspaneler och solfångare till fristående solcellsparker) kan orsaka störningar och påtagligt försvåra utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar belägna inom områden för riksintresse för totalförsvaret. Det saknar betydelse för totalförsvarets intressen om åtgärden sker inom eller utanför detaljplanelagt område. Försvarsmakten får med nuvarande lovpliktsreglering inte information om solenergianläggningar utanför detaljplanelagt område trots att de uppförs inom eller anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Försvarsmakten har i vårt utredningsarbete uttryckt ett behov av ett regelverk som innebär att alla solenergianläggningar inom påverkansområdet för totalförsvarets militära del är lovpliktiga, oavsett om anläggningarna placeras inom ett detaljplanelagt område eller inte (se avsnitt 2.4.11).

Undantag för mur eller plank för skyddad uteplats

Enligt 6 kap. 1 § 7 PBF krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra murar och plank (se avsnitt 4.5.15). För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs dock inte bygglov för att – just med en mur eller ett plank – anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. (9 kap. 4 § första stycket 1 PBL). Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 § andra stycket PBL). Undantaget avser således endast murar och plank som anordnar en uteplats och inte murar och plank i andra avseenden. Av lagtexten framgår också att uteplatsen ska anordnas intill bostadshuset (eller komplementbostadshuset) och därmed inte intill en komplementbyggnad.

Av förarbetena framgår att i fråga om en mur eller ett plank som anordnas på två hussidor och som möts i ett hörn, bör kravet att anordnandet måste ske inom 3,6 meter från bostadshuset kunna tillämpas på så sätt att muren eller planket tillåts få en sträckning som ytterst, dvs. 3,6 meter från vardera husväggen, följer de linjer som parallellt med de båda väggarna möts i ett hörn, även om resultatet blir att murens eller plankets ytterhörn på det sättet blir på ett något längre avstånd från hushörnet än 3,6 meter.⁵¹ Detta har dock inte kommit till uttryck i lagtexten.

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får också strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL). Observera att det nu aktuella undantaget är lagreglerat, trots att huvudregeln om lovplikt framgår av PBF.

Undantag för skärmtak över uteplats, altan, balkong eller entré

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det inte bygglov för att anordna ett skärmtak över en altan, balkong eller entré eller över en sådan uteplats som får anordnas med stöd av det ovan nämnda undantaget för murar och plank (9 kap. 4 § första

⁵¹ Se prop. 2006/07:122 s. 71.

stycket 2 PBL). Skärmtaket får dock inte tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov täcka en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 § andra stycket PBL). Till skillnad från övriga punkter i denna paragraf gäller möjligheten att, utan bygglov, kunna anordna ett skärmtak över en altan, balkong eller entré inte bara för bostadshus utan också för komplementbyggnader. Detta undantag gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för friggebod (15,0 kvm komplementbyggnad)

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det inte bygglov för att i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra eller bygga till en komplementbyggnad som inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter (s.k. friggebod) (9 kap. 4 § första stycket 3 PBL). Arealen ska beräknas tillsammans med byggnadsarean för andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov enligt den aktuella bestämmelsen eller motsvarande äldre bestämmelser. Komplementbyggnaden får inte ha en taknockshöjd som överstiger 3,0 meter och får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 § andra stycket PBL). Undantaget från bygglovsplikten för 15,0 kvm komplementbyggnad gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus och är undantagna från krav på bygglov enligt 9 kap. 4 a § PBL.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i detaljplan ändå kräva lov avseende 15,0 kvadratmeter komplementbyggnader för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för 30,0 kvadratmeter komplementbyggnad och komplementbostadshus

Det krävs inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad och tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av 9 kap. 4 a § PBL inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter.

Komplementbostadshuset och komplementbyggnaden får inte ha en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter. Det får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter och i förhållande till en järnväg inte närmare spårets mitt än 30,0 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det och även närmare spårets mitt om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det (9 kap. 4 a § tredje stycket PBL). Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 9 och 10 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva bygglov för komplementbostadshus och komplementbyggnader för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL). Om en kommun med stöd av samma bestämmelse innan de aktuella undantagen tillkom i PBL bestämt att bygglov ska krävas för att uppföra eller bygga till en friggebod krävs bygglov även för komplementbostadshus och komplementbyggnader enligt 9 kap. 4 a § PBL (punkt 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:477).

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpningen av 8 kap. 13 § PBL ska anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller, såvitt avser komplementbostadshus, om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantagen gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för ändring av komplementbyggnad till komplementbostadshus

Det krävs inte bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § första stycket PBL (9 kap. 4 a § andra stycket PBL). Samma krav avseende storlek och placering som gäller för komplementbostadshus som nyuppförs gäller vid en sådan ändring.

Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 11 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för ändring till komplementbostadshus för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL). Om en kommun med stöd av samma bestämmelse innan de aktuella undantagen tillkom i PBL har bestämt att bygglov ska krävas för att uppföra eller bygga till en friggebod krävs bygglov även för ändring till komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a § PBL (punkt 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2014:477).

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte för sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för 15,0 kvadratmeter tillbyggnad av en- eller tvåbostadshus

För en- och tvåbostadshus krävs det, under vissa förutsättningar, inte bygglov för att göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter (9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL).

Med bruttoarea avses enligt förarbetena den definition av bruttoarea som finns i Svensk standard (numera SS 21054:2020).⁵² Tillbyggnaden kan utföras i flera plan, men får inte överstiga bostads-

⁵² Se prop. 2013/14:127 s. 76.

husets taknockshöjd och får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 4 b § andra stycket PBL). Något hinder mot att göra en tillbyggnad med en källare finns inte. Undantaget från kravet på bygglov för 15,0 kvm tillbyggnad gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus (9 kap. 4 b § tredje stycket PBL). Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 12 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva bygglov avseende 15,0 kvadratmeter tillbyggnad i ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget från bygglovsplikten gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för takkupor på en- eller tvåbostadshus

För en- och tvåbostadshus som saknar takkupor krävs det inte bygglov för att bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen (9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL). Av förarbetena framgår att med bärande konstruktion avses i detta sammanhang primärbärverket, t.ex. balkar och takstolar. Däremot kan takkupor byggas som medför ändringar i sekundärbärverket, t.ex. åsar.⁵³

Undantaget från bygglov för takkupor gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus (9 kap. 4 b § tredje stycket

⁵³ Se prop. 2013/14:127 s. 76.

PBL). Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 13 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov avseende takkupor för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (9 kap. 4 d § första stycket PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Undantag för inredning av ytterligare bostad i enbostadshus

För enbostadshus krävs det inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad (9 kap. 4 c § PBL). Undantaget från bygglov för inredande av ytterligare en bostad gäller inte för sådana bostadshus som utgör komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a §. Även om åtgärden inte omfattas av krav på lov krävs dock en anmälan för att den ska få vidtas (6 kap. 5 § första stycket 14 PBF).

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för inredande av ytterligare bostad för ett område som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL).

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Undantaget gäller inte heller om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken) om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält (9 kap. 4 d § PBL).

Undantaget gäller oavsett om åtgärden vidtas inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte. Åtgärden får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket PBL).

Begränsning av undantagen från lovplikt

Av 9 kap. 4 d § första stycket PBL framgår att en åtgärd som avses i 4 a–4 c §§ samma kapitel inte får vidtas utan bygglov om kommunen i en detaljplan har bestämt att åtgärden omfattas av krav på bygglov (9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL) eller på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Av andra stycket framgår vidare att en åtgärd som avser ett komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a §, en åtgärd enligt 4 b § första stycket 1 eller 4 c § PBL inte får vidtas utan bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

Undantagets begränsning är således snävare här än motsvarande begränsningar av lovebefrielsen för solcellspaneler och solfångare enligt 9 kap. 3 c § PBL. Försvarsmakten har i vårt utredningsarbete påtalat att lovplikten – eller rättare sagt begränsningen av lovebefrielsen – bör gälla alla komplementbostadshus som uppförs inom eller i anslutning till de områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Undantag för altaner

Av 9 kap. 4 f § PBL framgår att för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbostadshus krävs det, trots 2 § första stycket 2 och 3 c, inte bygglov för att med en altan anordna en uteplats på mark inom 3,6 meter från bostadshuset, om altanen inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. En åtgärd får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Undantaget från lovplikt är inte tillämpligt om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Åtgärden får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser i enlighet med vad som framgår av 10 kap. 2 § tredje stycket PBL.

Undantaget innebär att det inte krävs bygglov för att bygga en altan som utgör en tillbyggnad enligt 9 kap. 2 § första stycket 2 PBL. En altan omfattas inte heller av krav på bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan även om den skulle innebära att byggnadens yttre utseende påverkas avsevärt enligt första stycket 3 c och andra stycket samma paragraf.

Undantaget från kravet på bygglov gäller inte altaner till en lovpliktig nybyggnad. Uttrycket uteplats på mark innebär vidare att t.ex. inglasade uterum eller takterrasser inte omfattas av undantaget.

Undantaget är tillämpligt även om altanen byggs på flera sidor av huset, innebärande att avståndet från huset till den punkt där altanens ytterkanter möts i ett hörn då kan bli något längre än 3,6 meter (jfr 9 kap. 4 § första stycket 1 PBL). Altanens höjd (max. 1,8 meter) ska mätas från marken vid altanens yttersida upp till altangolvets ovansida och således inte utifrån någon medelmarknivå.⁵⁴

Undantag för att färga om, byta fasad eller takmaterial på en- och tvåbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, under förutsättning att åtgärden inte väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär (9 kap. 5 § PBL). Observera att bestämmelsen reglerar *omfärgning* och inte – som i 2 § första stycket 3 c – *färgbyte*.

Enligt förarbetena bör rekvisitet *väsentligen* bedömas i relation till ändringen av byggnadens utseende och inte till ändringarna i sig, vilket innebär att lovplikten inte bör bedömas t.ex. utifrån kulörförändringen som sådan utan utifrån effekten på byggnaden, som kan variera mycket mellan olika byggnader.⁵⁵

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för sådana åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 6 PBL). Då lovplikten enligt huvudregeln endast gäller inom ett område med en detaljplan är kommunens möjlighet att bestämma om krav på lov för de undantagna åtgärderna också endast aktuellt inom ett detaljplanelagt område. Även om bygglov inte krävs får åtgärden inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § PBL).

⁵⁴ Se prop. 2006/07:122 s. 71 och prop. 2018/19:112 s. 24.

⁵⁵ Se prop. 2006/07:122 s. 49.

Undantag för liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel på en- eller tvåbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan

För en- och tvåbostadshus inom ett område med en detaljplan krävs det inte bygglov för en liten tillbyggnad i form av en balkong, ett burspråk eller en uppstickande byggnadsdel (9 kap. 5 a § PBL). Åtgärderna kan ses som tillbyggnad och får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Åtgärden får dock vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det (9 kap. 5 a § andra stycket PBL). Enligt förarbetena avses med en *liten tillbyggnad* samma begränsning i storlek som i undantaget för liten tillbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan (9 kap. 6 § PBL).⁵⁶

Då komplementbostadshus enligt 9 kap. 4 a § inte är undantagna från detta undantags tillämplighet, får motsvarande åtgärd vidtas även på ett sådant enbostadshus utan bygglov.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för sådana åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 8 PBL).

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Även om bygglov inte krävs får åtgärden dock inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § PBL).

Undantag för komplementbyggnad, liten tillbyggnad och mur eller plank i ett område som inte omfattas av en detaljplan

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank i ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det inte bygglov för att göra en liten tillbyggnad eller uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset (9 kap. 6 § PBL). Åtgärden får inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det (9 kap. 6 § andra stycket PBL).

Termen *komplementbyggnad* definieras i 9 kap. 4 § PBL som till en- och tvåbostadshus hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader. Hur stor komplementbyggnaden får vara regleras emellertid inte i någon bestämmelse, inte heller vad som avses med en

⁵⁶ Se prop. 2016/17:151 s. 98.

liten tillbyggnad. Av förarbetena framgår dock att tillbyggnaden respektive tillkommande byggnad verkligen ska ha karaktären av komplement till befintlig bebyggelse på fastigheten och att tillskottet inte får komma att dominera över det tidigare byggnadsbeståndet.⁵⁷

Undantaget gäller inte om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Uttrycket *sammanhållen bebyggelse* definieras i 1 kap. 4 § PBL som bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. I praktiken innebär det att fråga måste vara om minst tre hus.⁵⁸

Termen *bebyggelse* är i sin tur i samma paragraf definierad som en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. I ÄPBL användes uttrycket *samlad bebyggelse* som i princip avsåg 10–20 hus. I samband med att det uttrycket i PBL ersattes av *sammanhållen bebyggelse*, kompletterades nu aktuell paragraf (9 kap. 6 § tredje stycket PBL) med att lovplikt för åtgärder inom sammanhållen bebyggelse endast gäller om bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Anledningen var att den gällande lovplikten i sak inte skulle ändras.⁵⁹

Kommunen kan inte på förhand och rättsligt bindande bestämma vad som är sammanhållen bebyggelse, utan det får avgöras i det enskilda fallet. Om ett utpekande har skett i t.ex. en fördjupad översiktsplan, kan det dock vara vägledande för bedömningen.

Utanför sammanhållen bebyggelse har kommunen möjlighet att, genom bestämmelser i områdesbestämmelser, ändå kräva lov för nu aktuella åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 3 PBL).

Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot områdesbestämmelser (10 kap. 2 § PBL).

Undantag för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan

För andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader i ett område som omfattas av en detaljplan krävs det inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta tak-

⁵⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 276 och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 468.

⁵⁸ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 143.

⁵⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 142 f., 151 f. och 468.

täckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård (9 kap. 6 a § PBL). Uttrycket *kringbyggd gård* omfattar slutna kvarter, men också i huvudsak kringbyggda gårdar.⁶⁰

Undantaget gäller inte på sådana byggnader eller inom sådana byggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § PBL anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Kommunen har möjlighet att genom bestämmelser i en detaljplan ändå kräva lov för sådana åtgärder (9 kap. 8 § första stycket 6 PBL). Då lovplikten i fråga endast gäller i ett område som omfattas av en detaljplan är undantaget också endast aktuellt i ett sådant område. Även om lov inte krävs får åtgärden inte strida mot detaljplanen (10 kap. 2 § PBL). Observera också att en åtgärd som omfattas av undantaget ändå kan omfattas av krav på anmälan (se avsnitt 4.9).

Särskilt om 4,5 meter från gräns

För flertalet av de undantag som avser nybyggnad, tillbyggnad eller uppförande av mur och plank gäller att byggnaden inte får placeras eller åtgärden vidtas närmare gränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det. Undantagen för ekonomibygnader (9 kap. 3 § PBL), mindre byggnad inom allmän plats (9 kap. 3 a § PBL) och väderskydd för kollektivtrafiken (9 kap. 3 b § PBL) har dock inte någon sådan begränsning avseende avstånd till gräns. Någon sådan begränsning gäller inte heller för de undantag som endast avser ändringar av byggnaders yttre utseende (9 kap. 3 c och 5 §§ PBL) och inte heller för takkupor på ett en- eller tvåbostadshus (9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL) eller för inredande av en ytterligare bostad i ett enbostadshus (9 kap. 4 c § PBL).

Termen *gräns* har varit föremål för resonemang i flera lagstiftningsärenden. Av förarbetena till 1947 års byggnadsreglering framgår att *tomtplats* kunde vara såväl ett arrendeområde som en fastighet eller ett område av i fastighetsindelning inte ingående mark.⁶¹ Av förarbetena till ÄPBL framgår att med *gräns* kan avses såväl fastighetsgräns som tomtgräns mellan två tomter på samma fastighet, t.ex. arrendetomter.⁶²

⁶⁰ Se prop. 2016/17:151 s. 99.

⁶¹ Se prop. 1947:211 s. 99.

⁶² Se prop. 1985/86:1 s. 697 ff. Jfr även arrendeavtals ”ägovidd”, se 8 kap. 9 § jordabalken.

I samband med att storleken på friggebodarna ökades från 10,0 till 15,0 kvadratmeter föreslog regeringen vidare att för att åtgärda otydligheten om vilken gräns som avsågs, skulle *gräns* ersättas med gränsen mot annan fastighet eller tomt.⁶³ Civilutskottet ansåg dock att det nya uttrycket var mindre väl valt.⁶⁴ Med hänsyn till att det av bestämmelserna inte direkt skulle kunna utläsas vad som gäller i förhållande till t.ex. en angränsande samfällighet eller till allmänt vatten, bedömde utskottet det som mest lämpligt att termen *gräns* i vart fall tills vidare skulle behållas. Även inför ikraftträdandet av PBL föreslog Lagrådet att termen *tomtgräns* i stället borde användas, vilket dock inte skedde.⁶⁵

I 1 kap. 4 § PBL definieras i dag *tomt* som ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål. Legaldefinitionen är således helt knuten till byggnad och inte annan anläggning.

I praxis⁶⁶ har Mark- och miljööverdomstolen ansett termen *gräns* avse följande.

... alla de gränser av intresse som kan förekomma i sammanhanget. Detta gäller alltså även gräns mot väg eller gata.

Det är heller inte reglerat i vare sig PBL eller PBF från var på byggnadsverket avståndet till gränsen ska mätas. Frågan har inte heller belysts närmare i förarbetena. Mark- och miljööverdomstolen har dock i praxis⁶⁷ uttalat följande.

... byggnadsdelar som anses vara mätvärda vid beräkningen av byggnadsarean även ska beaktas vid bedömningen av vilken punkt på byggnaden som ska utgöra utgångspunkt för mätningen av byggnadens avstånd till gräns.

⁶³ Se prop. 2006/07:122 s. 49.

⁶⁴ Se bet. 2007/08:CU3 s. 15f.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 2 s. 445.

⁶⁶ Se MÖD 2013:18.

⁶⁷ Se MÖD 2020:9.

Särskilt om grannemedgivande

Grannemedgivandet återfinns i 9 kap. 4 §, 4 a, 4 b, 4 f, 5 a och 6 §§ PBL och innebär att en åtgärd får vidtas utan lov närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Ett medgivande bör vara skriftligt och godkännande måste erhållas från alla grannar som är berörda.⁶⁸ Ett grannemedgivande kan inte sträcka sig längre än de handlingar som grannen har yttrat sig över.⁶⁹ En senare fastighetsägare är också bunden av ett grannemedgivande från en tidigare fastighetsägare.⁷⁰ Med rekvisitet *granne* avses inte endast de som har ett ägarintresse, utan även andra som har ett av rättsordningen accepterat intresse avseende markanvändningen.⁷¹

Mot gata och park gäller enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis alltid 4,5-metersgränsen, dvs. grannemedgivande kan inte lämnas av kommun/stat när byggnation avses uppföras närmare än 4,5 meter från gata/väg. Motsvarande gäller vid uppförande av byggnation närmare än 4,5 meter från område som enligt gällande detaljplan utgör friluftsområde tillgängligt för allmänheten. Mark- och miljööverdomstolens praxis bygger i huvudsak på att kommunen som markägare inte kan representera alla de som har ett berättigat intresse av att använda ett sådant område. Detsamma gäller om den allmänna platsmarken ägs av annan än kommunen (jfr s.k. enskilt huvudmannaskap).⁷²

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende undantag från lovplikten för byggnader finns i avsnitt 7.5.5, 7.6–10 och 7.15.

⁶⁸ Se MÖD 2013:18.

⁶⁹ Se t.ex. MÖD:s dom den 2 maj 2014 i mål nr P 8496-13 och den 4 juni 2018 i mål nr P 8142-17.

⁷⁰ Se MÖD:s dom den 4 juni 2018 i mål nr P 8142-17; jfr även NJA 2014 s. 445.

⁷¹ Se t.ex. MÖD:s dom den 20 september 2013 i mål nr P 1972-13 och den 18 september 2020 i mål nr P 12684-19.

⁷² Se MÖD 2013:18, MÖD:s dom den 20 september 2013 i mål nr P 1972-13 och den 18 september 2020 i mål nr P 12684-19; se även prop. 1985/86:1 s. 256 och prop. 2006/07:122 s. 45.

4.4.7 Ytterligare undantag från krav på bygglov

Undantag för bygglov för ändamål av säsongskarakter

Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskarakter att åtgärden behöver upprepas under två eller flera år i följd får åtgärden vidtas igen utan ny prövning om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades (9 kap. 9 § PBL). Den bygglovspliktiga åtgärden kan därmed vidtas på nytt utan att något nytt lov krävs. I förarbetena anges som exempel kioskverksamhet som bara bedrivs under en del av året, åtgärder för återkommande evenemang eller skyltar som sätts upp under en del av året.⁷³

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.11.2.

Undantag från lovplikt för totalförsvaret

Enligt nuvarande 9 kap. 15 § PBL gäller inte bestämmelser om lov åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska dock föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Åtgärderna i fråga omfattas således endast av en samrådsplikt. Bestämmelsen utesluter inte att direkta kontakter under hand tas mellan försvarsmyndigheterna och kommunen.⁷⁴

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.15.

Undantag från lovplikt med stöd av föreskrifter i extraordinära situationer

Riksdagen har gett regeringen ett bemyndigande att i vissa extraordinära situationer meddela föreskrifter om undantag från kravet på bl.a. bygglov (16 kap. 13 och 14 §§ PBL). De extraordinära situationerna är följande.

- Om det har inträffat en naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas (16 kap. 13 § PBL).

⁷³ Se prop. 2006/07:122 s. 56.

⁷⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 708 f. och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 470.

- Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas (16 kap. 13 a § PBL).
- Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas (16 kap. 13 b § PBL).
- Om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i (16 kap. 14 § PBL).

Vilka föreskrifter som kan meddelas och under vilka förutsättningar skiljer sig något åt mellan de olika situationerna. Exempel på sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena är 3 kap. 27–29 §§ PBF om krav för tillfälliga anläggningsboenden för asylsökande m.fl. samt förordningen (2020:254) om undantag från plan- och byggregler för tillfälliga vårdbyggnader till följd av pandemin covid-19.

Våra överväganden och förslag avseende dessa bemyndiganden finns i avsnitt 7.23.2.

4.5 Bygglövsplikt för andra anläggningar än byggnader

4.5.1 Inledning

Något om anläggning

I 1 kap. 4 § PBL definieras byggnadsverk som en byggnad eller annan anläggning. Termen *anläggning* saknar dock i sig en legaldefinition, men av förarbetena framgår att det handlar om de flesta konstruktioner i samhället.⁷⁵ I förarbetena till ÄPBL användes även termen *anordning*.⁷⁶ Bostadsutskottet framförde dock att termen inte har någon självständig ställning i lagstiftningen, utan att det snarast har använts för att beteckna små anläggningar. Utskottet menade att termen kunde utmönstras⁷⁷, vilket också skedde när ÄPBL trädde i kraft.

⁷⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 144.

⁷⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 681.

⁷⁷ Se BoU 1986/87:1 s. 96 f.

Bakgrund till lovplikten för anläggningar

Som har nämnts i avsnitt 4.3 krävs även bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en rad *andra anläggningar än byggnader*. De lovpliktiga anläggningarna räknas uttömmande upp i 6 kap. 1 § PBF. Därutöver finns ett antal undantag från lovplikten (6 kap. 2 § PBF och 9 kap. 4 § PBL), liksom en möjlighet för kommunen att i viss utsträckning reglera lovplikten i en detaljplan och områdesbestämmelser (6 kap. 4 a § PBF).

Anläggningar som omfattas av lovplikt har succesivt förts in i plan- och bygglagstiftningen. Tidiga skäl för lovplikt var skydd för stads- och landskapsbild, krav på prydlighet, att inte skymma sikt vid gata, skydd mot brand och risk för olycksfall, skydd för grundvattnet, för att inte störa grannar och för att skydda totalförsvarets intressen. Tydlighet i lovplikten och säkerhet var centrala vid införandet av lovplikt för vindkraftverk, samt olägenheter i form av buller samt radio- och TV-störningar och störande inverkan på stads- eller landskapsbilden.⁷⁸ Konflikter om markanvändning vid omfattande utbyggnad hade också uppmärksammats.⁷⁹

Vid ÄPBL:s tillkomst utökades omfattningen av åtgärder som omfattades av krav på lov, i huvudsak med ett antal anläggningar som är arealkrävande, medför konsekvenser för närboende samt kan ha inverkan på friluftslivets intressen och landskapsbilden, och som inte omfattades av någon (annan) tillståndsplikt. Vid ikraftträdandet av kulturmiljölagen 1989 infördes krav på bygglov för begravningsplatser då den statliga tillsynen över dessa avskaffades.

Vid ikraftträdandet av PBL flyttades förteckningen med lovpliktiga anläggningar till PBF (6 kap. 1 § PBF). Bemyndigandet till regeringen att föreskriva om lovplikt för andra anläggningar än byggnader, är begränsat till anläggningar som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen (16 kap. 7 § PBL). I samband härmed utvecklades inte skälen för lovplikt i någon nämnvärd omfattning. Förteckningen med lovpliktiga anläggningar har således i stora drag varit oförändrad under lång tid.

Undantag från krav på lov för anläggningar med en viss utformning och omfattning har dock införts vid flera tillfällen. En avvägning har då skett mellan den enskildes intresse av att kunna utföra

⁷⁸ Se prop. 1980/81:99 s. 7 ff.

⁷⁹ Se SOU 1979:54 s. 94 ff.

enklare åtgärder utan krav på prövning och avvägningen mot andra enskilda respektive allmänna intressen.

Särskilt om bakgrunden till bygglovsplikten för nöjesparker, djurparker m.m.

I 6 kap. 1 § 1 PBF regleras bygglovsplikten för nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor. Lovplikten för dessa anläggningar tillkom i samband med att ÄPBL trädde i kraft. Särskilt värdefullt ansågs det vara att en del typer av anläggningar som då inte omfattades av någon prövning enligt byggnadslagstiftningen eller någon annan speciallag skulle prövas av byggnadsnämnden. De som avsågs var anläggningar för idrotts- eller fritidsändamål samt parkeringsplatser. Prövning av krossverk, makadamverk, stenhuggeri, asfaltverk, oljegrusverk och bilprovningssbanor – som omfattades av utredningsförslaget – bedömdes tillräckliga att pröva enligt dåvarande miljöskyddslagen (1969:387) samt arbetsmiljölagen (1977:1160). Även andra anläggningar som t.ex. broar, täkter, flygplatser, allmänna hamnar och sopdestruktionsanläggningar hade tagits upp av utredningen. Bedömningen gjordes dock att byggnadsnämnderna inte skulle belastas med prövning av dessa i viss mån främmande åtgärder. Det konstaterades också att dessa anläggningar i de flesta fall ändå prövades enligt annan lagstiftning, där kommunen normalt har möjlighet att i vart fall påverka lokaliseringen.⁸⁰

I specialmotiveringen till införandet av lovplikten angavs att anläggningarna i fråga är arealkrävande, medför konsekvenser för de närboende, t.ex. i form av ökad trafik, samt att de kan ha inverkan på det rörliga friluftslivets intressen och påverka landskapsbilden.⁸¹ Vidare ansågs att vissa av de egenskaper som krävdes hos byggnader även skulle gälla för olika anläggningar. Som exempel angavs att det för en idrottsplats kan finnas skäl att ställa krav på att den inte förorsakar störningar för omgivningen, att risken för olycksfall begränsas och att åskådarpplatser i lämplig omfattning görs tillgängliga för funktionsvarierade.⁸² Vidare kan det för campingplatser, idrotts-

⁸⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 258.

⁸¹ Se prop. 1985/86:1 s. 682.

⁸² Se prop. 1985/86:1 s. 515.

anläggningar och småbåtshamnar finnas skäl för krav på omhändertagande och bortforsling av avfall.⁸³

Särskilt om MKB-direktivet

MKB-direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. I bilaga I till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriska. I bilaga II till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras.⁸⁴

Bestämmelserna i PBL säkerställer att några av de projekt som anges i bilaga II blir föremål för tillståndsprövning. Det gäller bl.a. vissa infrastrukturprojekt, nämligen

- anläggning av industriområden (punkt 10a), och
- projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser (punkt 10b).

Det gäller vidare de projekt för turism och fritid som anges i bilaga II, nämligen

- skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar (punkt 12a),
- hamnar för fritidsbåtar (punkt 12b),
- fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar (punkt 12c),
- permanenta campingplatser (punkt 12d), och
- temparker (punkt 12e).

⁸³ Se prop. 1985/86:1 s. 516.

⁸⁴ Se prop. 2020/21:174 s. 21 f.

Kraven på att MKB-projekten ska bli föremål för en tillståndsprövning genomförs i PBL genom kraven på bygglov.⁸⁵

Granskningen av vilka projekt som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan sker i bygglovsprövningen. Utgångspunkten i PBL är att ett MKB-projekt alltid förutsätter detaljplaneläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bygglovsprövningen fungerar alltså som en behovsbedömning för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som sker inom ramen för detaljplaneläggningen. Om åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, behöver någon miljökonsekvensbedömning inte göras och det är då tillräckligt med den prövning som ska göras inom ramen för bygglovet.⁸⁶

I regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁸⁷ föreslås bl.a. att regleringen om krav på detaljplan i 4 kap. 2 § första stycket PBL kompletteras med ett nytt krav vid sådana lovpliktiga åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och som innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för att anlägga

- ett industriområde,
- ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
- en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
- en hamn för fritidsbåtar,
- ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar utanför sammanhållen bebyggelse,
- en campingplats,
- en nöjespark, eller
- en djurpark.

Förslaget till ändring av detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL medför ett behov av justering av bestämmelserna om krav på bygglov. I den del kravet handlar om en nybyggnad, tillbyggnad eller annan ändring

⁸⁵ Se prop. 2004/05:59 s. 12.

⁸⁶ Se prop. 2020/21:174 s. 27 f.

⁸⁷ Se prop. 2020/21:174.

av en byggnad, såsom kravet på bygglov för industriområde, köpcentrum, hotell etc. finns redan i dag ett krav på bygglov (9 kap. 2 § PBL). Även för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra parkeringsplatser, skidbackar, skidliftar, linbanor, hamnar för fritidsbåtar, campingplatser, nöjesparker och djurparker finns i dag krav på bygglov (6 kap. 1 § PBF) även om termerna som används i PBF något skiljer sig från de som finns i MKB-direktivet.

Se våra förslag till ändringar av lovplikten för andra anläggningar än byggnader i avsnitt 7.7 och med anledning av MKB-direktivet, i avsnitt 7.7.8.

4.5.2 Bygglovsplikt för nöjesparker och djurparker

Bygglovsplikten för nöjesparker och djurparker framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Vid införandet av lovplikten i samband med ÄPBL:s ikraftträdande anförde Lagrådet att dessa anläggningar som regel kräver byggnader vilka omfattas av lovplikt, men att det ändå är lämpligt att anläggningarna i sin helhet underkastas byggnadsnämndens prövning och tillsyn, främst utifrån säkerhetsaspekter.⁸⁸ Som ovan har nämnts omfattas vidare temaparker av MKB-direktivet, varför lovplikten för dessa anläggningar är en del av genomförandet av direktivet.

Det finns inte någon definition av nöjespark eller djurpark i plan- och bygglagstiftningen. I artskyddsförordningen (2007:845) finns dock en definition av djurpark som ”permanent anläggning, som inte är en cirkus eller djuraffär, där levande djur av vilda arter förvaras i syfte att förevisas för allmänheten under minst sju dagar per år” (2 § 9).

Boverket har uttalat att en nöjespark oftast uppfattas som en anordnad plats med olika nöjesattraktioner som besökare kan ta del av. Det finns olika sorters nöjesparker, exempelvis tivoli, sommarland eller temaparker som är uppbyggda kring ett speciellt tema. Det är vanligt att det bland annat finns berg- och dalbanor, andra åkattraktioner, spelautomater och scener på en nöjespark. Det förekommer ofta att det finns byggnader eller andra anläggningar på en nöjespark. Det kan exempelvis vara restauranger, biljettkurer, förråd eller plank.⁸⁹ Boverket uttalar att en djurpark i dagligt tal är ett område där besökare kan titta på djur. Djuren kan vara både vilda och tama och

⁸⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 683.

⁸⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/nojesparker/, hämtad 2020-11-04.

hålls ofta i burar eller inhägnader. Det är vanligt förekommande med byggnader eller andra anläggningar på en djurpark, t.ex. djurstallar, restauranger, biljettkurer, förråd, parkeringsplatser eller plank.⁹⁰ Boverket anser också att det krävs en viss varaktighet för bygglovsplikt; exempelvis borde inte ett *ambulerande tivoli* som anordnas på en plats i ett fåtal dagar omfattas av krav på bygglov.⁹¹

Uppförande av *berg- och dalbana* har i praxis bedömts ge upphov till frågor av sådan karaktär och omfattning att de bör hanteras i en detaljplan (4 kap. 2 § PBL).⁹² Även frågan om en väsentlig ändring (utökning) av nöjespark genom uppförande av nya *åkatraktationer* har prövats i praxis⁹³, liksom en ny *vattenrutschkana* vid nöjespark⁹⁴.

4.5.3 Bygglovsplikt för idrottsplatser

Bygglovsplikten för idrottsplatser framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Det finns inte någon definition av *idrottsplats* i den plan- och bygrättsliga regleringen.

Boverket uttalar att en *idrottsplats* kan anses utgöra en yta som är fysiskt avgränsad från andra platser och som är avsedd för organiserad idrottsutövning eller sportevenemang och tävlingar. En *stadion* eller en *arena* utgör vanligtvis en större idrottsplats.⁹⁵

Riksidrottsförbundet definierar en *idrottsanläggning* som ett ”anlagt eller anvisat område för någon form av tävlingsidrott, spontanidrott eller motion oavsett ägandeförhållanden”⁹⁶.

I sammanhanget bör också nämnas att ett projekt för tätortsbebyggelse i MKB-direktivet (jfr ovan punkt 10b) kan omfatta *idrottsarenor*, t.ex. med tillägget att det handlar om mer än 2 000 sittplatser.⁹⁷ Det bör också nämnas att andra åtgärder i anslutning till en idrottsplats, exempelvis plank, toaletter, omklädningsrum, klubb-

⁹⁰ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/djurparker/, hämtad 2020-11-04.

⁹¹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/nojesparker/, hämtad 2020-11-04.

⁹² Se MÖD 2016:24.

⁹³ Se t.ex. MÖD:s dom den 4 september 2017 i mål nr P 11198-16.

⁹⁴ Se Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 26 augusti 2014 i mål nr P 3439-13.

⁹⁵ Se Boverkets rapport *Buller från idrottsplatser – en vägledning* (Rapport 2020:22) s. 16 f.

⁹⁶ Se Riksidrottsförbundets rapport *Idrottens samhällsnytta – En vetenskaplig översikt av idrottsrörelsens mervärden för individ och samhälle* (FoU-rapport 2017:1) s. 191, www.rf.se/contentassets/1c20b813753f449197d35a7bda82c850/idrottens-samhallsnytta-anlaggningar.pdf, hämtad 2020-12-15.

⁹⁷ Se prop. 2020/21:174 s. 34.

stuga, kiosk, skyltar och ljusanordningar och parkeringsplatser i sig kan omfattas av lovplikt.

Inför ikraftträdandet av PBF framfördes att skateboardramper/skateparker, simbassänger, större lekanordningar och ytor för spontanidrott borde omfattas av lovplikt. Skäl för lovplikt angavs vara bl.a. omgivningspåverkan, olägenheter för grannar och säkerhetsrisker. Uppräkningen av lovpliktiga anläggningar i förhållande till den i ÄPBL kom dock inte att ändras, förutom beträffande transformatorstationer (se avsnitt 4.5.18).⁹⁸

En relativt enkel *bollplan* på en skolgård har i praxis ansetts vara en naturlig del av en skolverksamhet och inte betraktats som en idrottsplats, trots att belysningsstolpar uppförts och planen då kunnat nyttjas under en längre tid på dygnet och en större del av året. Observera att belysningsmasterna i sig var lovpliktiga (se avsnitt 4.6).⁹⁹ Iordningsställande av tre *fotbollsplaner* i stället för två befintliga har inte heller ansetts kräva lov.¹⁰⁰

Att anlägga *boulebanor*, har – trots att de krävde vissa markarbeten – inte bedömts omfattas av krav på lov¹⁰¹. Inte heller en *skejtboardramp*¹⁰² respektive en *skejtboardbana*¹⁰³ har bedömts kräva lov. Glaskonstruktioner till *padeltennisbanor* har inte ansetts utgöra bygglovspliktiga plank utan betraktats som integrerade väggar till padelburarna. Padelburarna som helhet har inte heller bedömts vara en bygglovspliktig idrottsplats.¹⁰⁴

I praxis har vidare uttryckts att om avsikten varit att utvidga innebörden av termen idrottsplats till att avse även andra anläggningar för idrott än idrottsplats i traditionell mening, kan det ifrågasättas varför sådana särskilda idrottsanläggningar som motorbanor, skidbackar med liftar och golfbanor har specificerats uttryckligen i författningstexten. Med hänvisning härtill har t.ex. en *ridbana* med måtten 20 × 60 meter och för träning av hästar på hobbynivå inte ansetts vara en bygglovspliktig idrottsplats.¹⁰⁵

⁹⁸ Se remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

⁹⁹ Se MÖD:s dom den 20 september 2016 i mål nr P 9083-15 och P 9528-15.

¹⁰⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 oktober 2008 i mål nr 6065-07.

¹⁰¹ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 11 juli 2008 i mål nr 2954-07.

¹⁰² Se RÅ 1993 ref. 40.

¹⁰³ Se Mark- och miljödomstolen i Växjö dom 27 juni 2014 i mål nr P 3251-12.

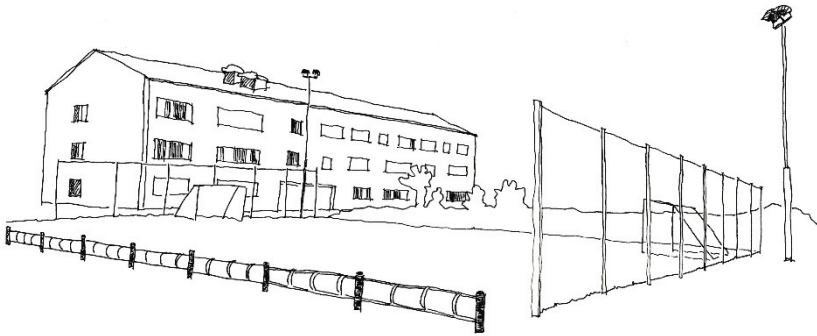
¹⁰⁴ Se Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 29 oktober 2019 i mål nr P 1203-19.

¹⁰⁵ Se Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 september 2011 i mål nr 1567-11.

Avslutningsvis kan nämnas att det finns ytterligare ett antal anläggningar som under vissa förutsättningar skulle kunna anses utgöra en lovpliktig idrottsplats, t.ex. olika former av *utegym*.

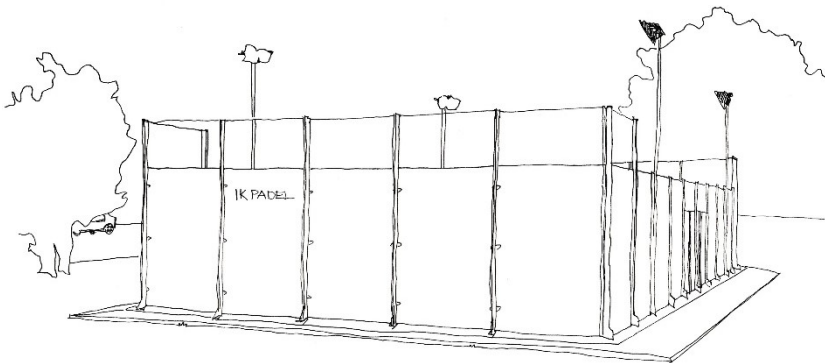
I det följande illustrerar vi några åtgärder i den bebyggda miljön som kan relateras till idrotts- eller fritidsanläggningar i någon form. Syftet med illustrationerna är att visa på den mångfald av åtgärder som finns, deras olika omfattning och eventuella omgivningspåverkan samt svårigheterna i att bestämma lovplikten på ett ändamålsenligt sätt.

Figur 4.1 Grusplan vid skola



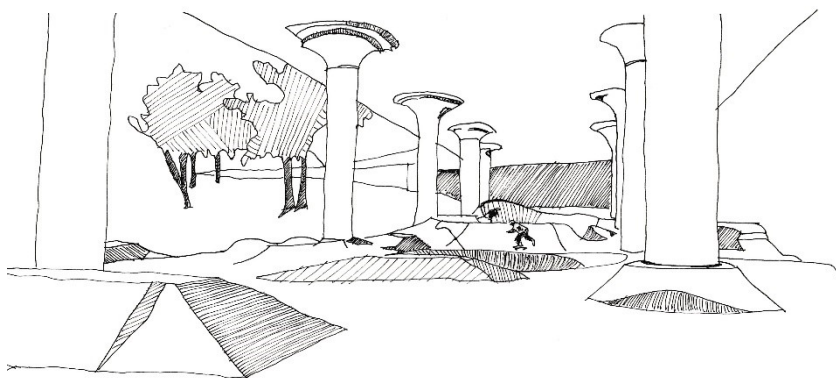
Grusplanen är mindre än 1 500 kvadratmeter.

Figur 4.2 Padelbana



En normal padelbana i parkmiljö.

Figur 4.3 Skejtpark



En skejtpark i platsgjutet betong under en bro.

4.5.4 Bygglovsplikt för skidbackar och kabinbanor

Bygglovsplikten för skidbackar med liftar och kabinbanor framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Lovplikten tillkom vid ÄPBL:s ikraftträdande då det angavs att allmänhetens nyttjande av en naturlig backe för skidåkning inte i sig skulle utlösa lovplikt för skidbackar. I stället krävdes någon slags beredning av marken, t.ex. genom trädfällning, markarbeten och inrättande av en lift. Åtgärderna sammantagna tillsammans med syftet skulle utgöra underlag för lovplikten.¹⁰⁶ Det bör nämnas att andra åtgärder i anslutning till en skidbacke lovprövas separat, t.ex. en toppstuga (byggnad) eller en parkeringsplats.

I samband med införlivandet av vissa EU-direktiv på miljöområdet infördes lovplikt för kabinbanor. Syftet var att det inte skulle råda någon tvekan om att det är hela anläggningen som ska prövas och inte bara t.ex. de byggnader som normalt uppförs i anslutning till kabinbanor.¹⁰⁷

Skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar omfattas som ovan har nämnts av MKB-direktivet. Det framgår inte av direktivet vad som avses med ”härmed förbundna anläggningar”. Översiktsplaneutredningen menade att uttrycket kan tänkas avse tillfartsvägar, parkeringsanläggningar, garage för pistmaskiner,

¹⁰⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹⁰⁷ Se prop. 1992/93:60 s. 27.

anlagda dammar för tillverkning av konstsnö och liknande anläggningar som kan behövas i en skidanläggning för utförsåkning.¹⁰⁸

Skidbacke, skidlift och kabinbana definieras inte heller i det plan- och byggrättsliga regelverket.

Boverket har uttalat att en skidbacke oftast uppfattas som en anordnad plats där utförsåkning på skidor, snowboard eller liknande utövas. Det är vanligt att flera skidbackar anordnas i anslutning till varandra. I anslutning till skidbackar finns vanligtvis en eller flera skidliftar.¹⁰⁹

4.5.5 Bygglövsplikt för campingplatser

Bygglövsplikten för *campingplatser* framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Upplåtelse för camping eller husvagnsuppställning kan ske utan att några egentliga markåtgärder behöver vidtas, även om det som regel krävs tillgång till hygienutrymmen (jfr dock s.k. naturcamping). Lovplikten tillkom vid ÄPBL:s ikraftträdande och ansågs böra gälla vid mer eller mindre yrkesmässig omfattning.¹¹⁰

Som ovan har nämnts omfattas permanenta campingplatser även av MKB-direktivet (12d). Någon vägledning om hur uttrycket permanenta campingplatser i MKB-direktivet är avsett att förstås finns såvitt känt inte. Att campingplatsen ska vara permanent får dock förstås som att tillfälliga campingplatser – t.ex. i anslutning till idrottsarrangemang och festivaler – inte omfattas av kravet på miljöbedömning. Uttrycket permanent campingplats i MKB-direktivet har därmed i praktiken samma innebörd som kravet på lov enligt PBL, eftersom det enligt praxis krävs en viss varaktighet för att lovplikt ska infalla.¹¹¹

Det finns ofta byggnader eller andra anläggningar på eller i anslutning till en campingplats. Det kan exempelvis handla om uthyrningsstugor, toalett- och duschbyggnader, reception, kiosker, mindre mataffärer, restauranger, plank och parkeringsplatser. Även husvagnar, husbilar, villavagnar, tält, s.k. spiketält (dvs. mindre konstruktioner

¹⁰⁸ Se SOU 2017:64 s. 205.

¹⁰⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/skidbackar-med-liftar/, hämtad 2021-02-18.

¹¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹¹¹ Se vidare prop. 2020/21:174 s. 38 ff.

som kan nyttjas som förgård till husvagn eller husbil) och motsvarande kan också vara bygglovspliktiga i sig.¹¹²

I praxis har drygt 20 *ställplatser* för husbilar bedömts som parkeringsplats och inte campingplats.¹¹³

4.5.6 Bygglovsplikt för skjutbanor och motorbanor

Bygglovsplikten för skjutbanor och motorbanor framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Varken skjutbana eller motorbana är definierade i den plan- och byggrättsliga regleringen.

Boverket har uttalat att en skjutbana kan användas för sportskytte eller jaktskytte samt vara en övningsplats för militär eller polis. Det förekommer ofta att det finns byggnader eller andra anläggningar i anslutning till en skjutbana som kan vara lovpliktiga i sig, t.ex. klubbstuga, förråd, väderskydd, skyddsvall eller plank.¹¹⁴

Anordningar för lerduveskytte som ett inslag i en lekbetonad femkamp har i praxis ansetts utgöra en *skjutbana* som omfattas av krav på bygglov.¹¹⁵

I sammanhanget kan också nämnas att skjutbanor som inte tillhör Försvarsmakten kräver tillstånd av Polismyndigheten (3 kap. 6 § ordningslagen). Enligt miljöprövningsförordningen är vidare skjutfält tillståndspliktiga (30 kap. 1 § MPF) och stadigvarande *skjutbana* utomhus för mer än 5000 skott per kalenderår är anmälningspliktig (2 § samma kapitel MPF). Permanent tävlings-, tränings- eller testbana för *motorfordon* är anmälningspliktig enligt samma förordning (30 kap. 3 § MPF). Med lovpliktig motorbana kan avses t.ex. motorbana för bilindustrin.¹¹⁶

4.5.7 Bygglovsplikt för småbåtshamnar

Bygglovsplikten för småbåtshamnar framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Det saknas i det plan- och byggrättsliga regelverket definition av småbåtshamn. Med lovpliktig småbåtshamn skulle dock kunna avses

¹¹² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/campingplatser/, hämtad 2020-11-05.

¹¹³ Se MÖD:s dom den 27 april 2016 i mål nr P 8335-15.

¹¹⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/skjutbanor/, hämtad 2020-11-05.

¹¹⁵ Se regeringens beslut den 24 oktober 2003, M2002/1819/Hs/P.

¹¹⁶ Se prop. 1985/86:1, bilagedel, s. 286.

t.ex. en småbåtshamn för en yrkesfiskare.¹¹⁷ Fritidsbåtar definieras vidare i lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar som ”alla typer av vattenfarkoster, oavsett framdrivningssätt, vilka är avsedda för sport- och fritidsändamål och har en skrovlängd på 2,5–24 meter, med undantag av vattenskotrar” (3 §).

Bygglov har i praxis inte ansetts krävas för enstaka *bryggor*.¹¹⁸ Vid ikraftträdandet av PBF framfördes dock att gränsen mellan bryggor som inte omfattas av krav på lov och lovpliktiga småbåtshamnar i praktiken är diffus och skapar osäkerhet.¹¹⁹

Som ovan nämnts omfattas hamnar för fritidsbåtar av MKB-direktivet (12b). Vissa hamnar omfattas också av tillstånds- respektive anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen (24 kap. 1 och 2 §§ MPF).

I anslutning till, och närmast som en integrerad del av, småbåtshamnar återfinns ofta plats för vinteruppläggning av båtar. Dessa betraktas normalt som upplag, vilka i sig kan omfattas av krav på lov (se avsnitt 4.5.10).

4.5.8 Bygglövsplikt för friluftsbad

Bygglövsplikten för *friluftsbad* framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. Att allmänheten utnyttjar en badstrand för bad ska inte i sig utlösa lovplikt, men rensning, utfyllnad och anläggande av bryggor kan göra det. Åtgärderna sammantagna tillsammans med syftet med åtgärden ska beaktas.¹²⁰

Bygglov krävs inte för enstaka *bryggor*.¹²¹ (se dock avsnitt 4.5.7).

En kioskbyggnad vid ett friluftsbad har krävt lov och ansetts planenlig inom ett område med en detaljplan för friluftsbad.¹²² En byggnad med en byggnadsarea på 67 kvadratmeter vid badplats och med användningsområdet omklädnings, toalett och mindre förråd var lovpliktig, men bedömdes utgöra en godtagbar mindre avvikelse.¹²³

I sammanhanget kan nämnas att muddring och uppförande eller ändring av en anläggning (även t.ex. brygga) i ett vattenområde utgör

¹¹⁷ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 286.

¹¹⁸ Se RÅ 1993 ref. 2.

¹¹⁹ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹²⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹²¹ Se RÅ 1993 ref. 2.

¹²² Se RÅ 1992 not. 406.

¹²³ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 18 september 2001 i mål nr 4736-2000.

vattenverksamhet enligt 11 kap. 2 § miljöbalken och kräver tillstånd eller anmälan.¹²⁴

Vår bild är att bygglov för friluftsbad i dag ofta ges för i övrigt lovpliktiga åtgärder i ett sammanhang, utan hänvisning till anläggningen som helhet. Exempelvis har i Kalix kommun beviljats bygg- och marklov för ”servicebyggnad, inhägnad, pooler samt utfyllnad” för det som är Strandängsbadet, ett område planlagt för friluftssändamål och parkmark.¹²⁵

4.5.9 Bygglovsplikt för golfbanor

Bygglovsplikten för golfbanor framgår av 6 kap. 1 § 1 PBF. I förarbetena nämns särskilt att golfbanor normalt kräver omfattande åtgärder i form av markarbeten.¹²⁶

En *driving-range* om 7,64 hektar för träning av golfspel har bedömts kräva bygglov¹²⁷, medan en *minigolfbana* om cirka 400 kvadratmeter inte gjort det.¹²⁸

4.5.10 Bygglovsplikt för upplag och materialgårdar

Bygglovsplikten för upplag och materialgårdar framgår av 6 kap. 1 § 2 PBF. Lovplikt för virkes- eller annat *upplag* och materialgårdar infördes redan i 1931 års byggnadsstadgan, dock utan någon uttrycklig definition. Av förarbetena kan dock utläsas att t.ex. en vedstapel eller ett måttligt förråd av byggnadsmaterial inför en förestående reparation som en villaägare la upp på sin tomt, inte skulle betraktas som ett upplag. Endast om upplaget var mera permanent eller omfattande skulle det betraktas som ett upplag i lagens mening, exempelvis upplag av byggnadsmaterial eller kasserade bilar. Ett upplag fick vidare inte anordnas så att det orsakar brandfara eller risk för olycksfall och inte heller så att det skymmer sikten för trafiken eller för närboende, vanpryder omgivningen eller annars vållar olägenhet av betydelse. Grannarna skulle heller inte behöva tåla att områdets karaktär förändras, även om upplaget i och för sig hålls i vårdat

¹²⁴ Se MÖD 2011:22.

¹²⁵ Se Jävsnämnden i Kalix kommuns beslut den 2 februari 2010 (§ 2), dnr 1351/09-BLI.

¹²⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹²⁷ Se RÅ 1999 ref. 39.

¹²⁸ Se Mark- och miljödomstolen i Växjö dom 20 november 2015 i mål nr P 2833-15.

skick.¹²⁹ Försvarets och luftfartens intressen har också varit skäl för lovplikt för upplag och materialgårdar i tidigare lagstiftning.¹³⁰

Vid införandet av ÄPBL bedömdes att lovplikten borde fortsätta ha samma omfattning. Av förarbetena framgår att uppläggning av foder, gödning och annat i samband med jordbruk inte var att betrakta som upplag, liksom förråd av råvaror och dylikt i anslutning till en industri. Lovplikten torde endast föreligga när uppläggningsen i någon mån är självständig i förhållande till annan verksamhet. Av förarbetena framgår vidare att ett antal äldre rättsfall rört lovplikt för bilkyrkogård, bensin- och bränsleförråd, vinteruppställning av viss omfattning av småbåtar samt uppställning av ett antal husvagnar under en månad. I propositionen uttalades också att lov inte heller borde krävas för tillfälliga upplag för byggande eller underhåll av allmänna vägar. Som skäl för lovplikt angavs att upplag kan medföra ökad belastning på marken, varför prövningen även borde avse risken för skred och för sättningar som är skadliga för omgivningen.¹³¹

För upplag ansågs det även motiverat att ställa krav, inte bara på att de placeras och utformas med hänsyn till omgivningarna och förhållandena på platsen, utan också på att de uppfyller vissa säkerhets- och brandkrav.¹³²

I förarbetena till PBL problematiseras lovplikten för upplag i förhållande till dess avgränsning, där upplag ”kan ses omfatta all slags lös egendom utomhus”.¹³³

Med *materialgård* menas permanent anordning avsedd att utnyttjas för inrättande av upplag. Vid införandet av ÄPBL ansågs materialgård som en annan slags anläggning än upplag och lovplikten omfattar således båda anläggningstyperna.¹³⁴

Lovplikten har på senare år begränsats genom att tre undantag har införts (6 kap. 2 § PBF). Undantagen trädde i kraft den 1 juli 2017 efter förslag från Boverket i rapporten *Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov*.¹³⁵ Undantagen innebär för det första att det inte krävs bygglov för upplag eller materialgård som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg (6 kap. 2 § första

¹²⁹ Se prop. 1959:168 s. 138.

¹³⁰ Jfr 81 § i 1947 års byggnadslag, även prop. 1947:211 s. 129 f.

¹³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 685.

¹³² Se prop. 1985/86 :1 s. 516.

¹³³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 137.

¹³⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹³⁵ Se Boverkets rapport *Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov* (Rapport 2015:28).

stycket 4 PBF). För det andra är bygglovsplikten begränsad genom att bygglov inte krävs för upplag och materialgårdar som är av liten omfattning i form av en eller flera containrar i omedelbar närhet till en pågående verksamhet inom ett industriområde och anläggningen inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter (6 kap. 2 § första stycket 5 PBF). Om de grannar som berörs medger det, får dock åtgärderna vidtas närmare gränsen än 4,5 meter (6 kap. 2 § andra stycket PBF). För det tredje krävs det inte bygglov för upplag eller materialgård om det är fråga om högst två enheter i form av fritidsbåt, husvagn eller husbil som placeras i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, är av säsongskaraktär, inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter och inte placeras i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (6 kap. 2 § första stycket 6 PBF). Även i detta fall gäller att om de grannar som berörs medger det, får åtgärderna vidtas närmare gränsen än 4,5 meter (6 kap. 2 § andra stycket PBF).

Lovpliktens omfattning för upplag och materialgårdar påverkas också av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Termerna *upplag* och *materialgård* är inte definierade i PBL eller PBF.

Boverket har uttalat att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett byggnadsverk är en byggnad eller ett upplag. Ett exempel på detta är containrar. För att avgöra detta får byggnadsnämnden ta reda på vad syftet är och hur den ska användas. Om människor kan uppehålla sig i en container och den är tänkt att användas till exempel som förråd, är den förmodligen att se som en byggnad. Det som avgör om den är en byggnad är om den uppfyller kriterierna i definitionen av byggnad. Om syftet med containern däremot är att lagra till exempel material vid en industri eller avfall på en återvinningsstation är den förmodligen att se som ett upplag.¹³⁶

En skrotningsverksamhet med skrotbilar, skrot och däck har i praxis ansetts vara ett upplag.¹³⁷ Uppställning av 18 *sopkärl* till en bostadsrättsförening har ansetts som bygglovspliktigt upplag.¹³⁸

Om en återvinningsstation är en byggnad eller inte brukar bedömas mot bakgrund av användningssättet, utformningen och var-

¹³⁶ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/upplag-och-materialgardar/, hämtad 2020-11-04.

¹³⁷ Se MÖD 2016:15.

¹³⁸ Se MÖD:s dom den 29 juni 2016 i mål nr P 1290-16.

aktigheten i användningen. Ett antal återvinningsbehållare har betraktats som byggnader. En återvinningsstation torde alternativt kunna ses som ett upplag som omfattas av krav på bygglov.¹³⁹

Vid införandet av PBF framfördes att många byggnadsnämnder anser att återvinningsstationer utgör lovpliktiga upplag och att detta borde tydliggöras för att undanröja tveksamheter. Som skäl för lovplikt angavs att en lovprövning är lämplig för att finna en godtagbar placering, funktion och utseende.¹⁴⁰ Det kan i sammanhanget nämnas att en återvinningsstation med sortering och mellanlagring av avfall också är miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (9 kap. 1 § MB).¹⁴¹

För gemene man torde uppställning av fritidsbåt, husbil eller husvagn i begränsad omfattning i vanligt språkbruk ha en närmare koppling till *parkeringsplats utombus* (6 kap. 1 § 8 och 2 § första stycket 3 PBF).

I samband med tillsyn av ovårdade tomter (8 kap. 15 § PBL) är olika typer av upplag normalt förekommande. Det kan vara ett antal skrotbilar, högar med däck, rivningsavfall, byggmaterialrester, trädgårdsavfall, maskindelar och så vidare.

Frågan om lovplikt för upplag inrymmer komplexiteten med mängden olika slags upplag i kombination med otydliga förarbeten, oklara undantag från lovplikten och en inte helt konsekvent praxis. Parallellt med detta har vi den prövning av upplag som ska ske genom bestämmelser i miljöbalken. Vissa åtgärder kan ha en betydande inverkan på omgivningen, vissa andra påverkar i huvudsak endast närmiljön. Att termen upplag i vissa hänseenden kommit att få en innebörd som skiljer sig från den gemene man ofta utgår från, är också problem.

4.5.11 Bygglovsplikt för tunnlar och berggrum

Bygglovsplikten för tunnlar och berggrum som inte är avsedda för väg, järnväg, tunnelbana, spårväg eller gruvdrift framgår av 6 kap. 1 § 3 PBF. Lovplikten motiverades i förarbetena till ÄPBL med att dessa anläggningar kan försvåra användningen av marken ovanför, leda till störningar på grundvattenbalansen, sättningsproblem för be-

¹³⁹ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 april 2009 i mål nr 4514-08 (särskilt länsstyrelsens motivering).

¹⁴⁰ Se remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁴¹ Se MÖD 2005:64.

fintlig bebyggelse m.m. Byggande under mark angavs kunna vara t.ex. kommunikations- och försörjningstunnelnät samt bergrum för lagring av olja och naturgas.¹⁴²

Undantaget för tunnelbana har motiverats med att åtgärden inte är vanligt förekommande och att dess omfattning är av sådant slag att det inte finns anledning att befara tekniskt bristfälligt utförande. En prövning av byggnadsnämnden skulle därför endast medföra onödig byråkrati. Undantaget för gruvdriften har sin bakgrund i att det inte har ansetts som en realistisk uppgift för byggnadsnämnden att pröva.¹⁴³

Vid införandet av PBF framfördes som skäl för lovplikt för tunnlar att det är angeläget att samordna planeringen av tunnlar och stadsbyggande, att inflytandet för kommunerna annars skulle minska, att räddningstjänstens arbete kunde försvåras samt att samrådsmöjligheten för allmänheten skulle begränsas. Vidare uppmärksammades att utan lovplikt blir heller inte detaljplanekravet tillämpligt. Det framfördes också att allt fler tunnlar och överdäckningar utformas med tanke på att de är en del i stadsmiljön och att de borde omfattas av kravet på god form, färg och materialverkan. Även tunnelmynningar ansågs ha stor landskapspåverkan.¹⁴⁴ Genom PBF infördes dock ett undantag från denna lovplikt för väg- och järnvägstunnel.

Boverket har uttalat att det ibland kan vara svårt att avgöra om en åtgärd under mark är en anläggning, i form av en tunnel eller ett berg- rum, eller om det är en byggnad.¹⁴⁵ I praxis har en konstruktion som innebar att en väg täckts över med en metall- och träkonstruktion efter att ett schakt hade sprängts ut i berget för vägen inte ansetts vara en sådan tunnel som omfattas av krav på bygglov.¹⁴⁶

4.5.12 Bygglovsplikt för cisterner m.m.

Bygglov krävs för *fasta cisterner* och andra *fasta anläggningar för kemiska produkter* som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser (6 kap. 1 § 4 PBF). Redan i 1959 års byggnadsstadga ställdes krav på att bensinpumpar skulle uppfylla skäligena krav på prydlighet, vara lämpade på platsen,

¹⁴² Se prop. 1985/86:1 s. 686 f. och prop. 1993/94:178 s. 65.

¹⁴³ Se prop. 1985/86:1 s. 687.

¹⁴⁴ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁴⁵ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/tunnlar-och-bergrum/, hämtad 2021-04-21.

¹⁴⁶ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 27 november 2013 i mål nr 2974-12.

inte inverka menligt på stads- och landskapsbilden eller medföra brandfara eller risk för olycksfall samt inte störa trafik eller närboende.¹⁴⁷

Från lovplikten undantas en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov (6 kap. 2 § första stycket 1 PBF). Det kan exempelvis handla om en tank för oljeeldning i ett bostadshus. Motsvarande undantag fanns i ÄPBL, dock inte med begränsningen liten (8 kap. 2 § andra stycket ÄPBL). Lovplikten för denna typ av anläggning är också beroende av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Vid införandet av PBF framfördes att lovplikten för cisterner bör gälla för förvaring även av andra vätskor än miljö- och brandfarliga då sådana cisterner har samma omgivningspåverkan.¹⁴⁸

I praxis har två underjordiska cisterner som rymde 40 000 liter ansetts omfattas av krav på lov.¹⁴⁹ Även en cirka 5 meter hög cistern fylld med flytande kväve har ansetts omfattas av krav på lov.¹⁵⁰

Avslutningsvis kan nämnas att förvaring av brandfarliga och explosiva varor kräver tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor (16 §). Även tillstånd enligt miljöbalken krävs vid viss omfattning (20 kap. 1 § MPF).

4.5.13 Bygglovsplikt för radio- eller telemaster och torn

Bygglovsplikten för radio- eller telemaster och torn framgår av 6 kap. 1 § 5 PBF. Lovplikten för radio- och telemaster har i förarbetena till ÄPBL motiverats med att sådana master ofta utgör framträdande inslag i stads- eller landskapsbilden och att även säkerhetsfrågor aktualiseras i samband med uppförandet av sådana anläggningar.¹⁵¹ Tidigare krav på radioantennerna omfattade prydlighet, om den var lämpad för platsen, inverkade menligt på stads- och landskapsbilden, medförde brandfara eller risk för olycksfall samt skymde sikt längs gata eller på annat sätt verkade störande för trafiken, annorstädes

¹⁴⁷ Jfr 52 § i 1959 års byggnadsstadga samt prop. 1959:168 s. 132.

¹⁴⁸ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁴⁹ Se RÅ 1966 not. K 554.

¹⁵⁰ Se Mark- och miljödomstolen i Växjö dom den 6 maj 2014 i mål nr P 4150-13.

¹⁵¹ Se prop. 1985/86:1 s. 689 och 515 f. Jfr även 52 § i 1959 års byggnadsstadga samt prop. 1959:168 s. 132.

eller för närboende.¹⁵² Mindre antenner och master på tak bedömdes inte omfattas av lovplikt enligt ÄPBL.¹⁵³

En liten radio- eller telemast eller ett litet torn som endast är avsett för en viss fastighets behov är undantaget från kravet på bygglov (6 kap. 2 § första stycket 1 PBF).

Vid införandet av PBF framfördes att även andra höga objekt som t.ex. skorstenar borde omfattas av lovplikt, liksom även andra typer av master med samma omgivningspåverkan, t.ex. vindmättnings- resp. belysningsmaster. Samtidigt framkom förslag om att undanta master under 20 meters höjd.¹⁵⁴

Bakgrunden till lovplikten för *torn* är enligt förarbetena att rättsläget för dessa anläggningar tidigare var oklart. Ibland föll tornen under lovplikten för byggnader, men lika ofta skedde ingen tillståndsprövning alls. Med torn avses såväl vatten-, utsikts- och telekommunikationstorn, radartorn, flygplatstorn och fyrstorn. Till torn kan också räknas gruvlavar och kyltorn, t.ex. vid vissa kraftverk.¹⁵⁵

Lovplikten för master och torn är också beroende av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

I praxis har en 18 meter hög mast i fackverkskonstruktion för amatörradioantennor och som enbart skulle användas för den fastighet den var placerad på, inte ansetts vara en sådan mindre anläggning som är undantagen från lovplikt.¹⁵⁶ Att en mast har utformats som en *flaggstång* har inte haft betydelse för lovplikten.¹⁵⁷ En *vindmättningsmast* har vidare inte räknats som en radio- eller telemast eller torn och omfattades därför inte av krav på bygglov.¹⁵⁸ Däremot har ett byggnadsverk i en skulpturpark, som av motpart beskrevs som ett utsiktstorn, bedömts lovpliktigt.¹⁵⁹ En *trädkoja* utan tak har inte ansetts omfattas av lovplikt vare sig som ett torn, plank eller byggnad. Konstruktionen var placerad på tre avkapade träd och på tre stöttor. Konstruktionens totala höjd var 3 meter, golvet beläget cirka 1,4 meter över marken och väggarna 1,6 meter höga. Konstruk-

¹⁵² Jfr 52 § i 1959 års byggnadsstadga.

¹⁵³ Se prop. 1985/86:1 s. 689.

¹⁵⁴ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁵⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 689.

¹⁵⁶ Se Kammarrätten i Jönköpings dom den 26 maj 2008 i mål nr 3869-06.

¹⁵⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 december 2003 i mål nr 6953-03.

¹⁵⁸ Se Länsrätten i Jönköpings läns dom den 16 oktober 2007 i mål nr 1444-07.

¹⁵⁹ Se MÖD:s dom den 3 februari 2017 i mål nr P 3542-16.

tionen hade dock inte något tak.¹⁶⁰ Motsatt utgång blev det för en liknande konstruktion med tak.¹⁶¹

4.5.14 Bygglovsplikt för vindkraftverk

Det krävs bygglov för vindkraftverk som är högre än 20 meter över markytan, placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken, monteras fast på en byggnad eller har en vindturbin med en diameter som är större än tre meter (6 kap. 1 § 6 PBF). Bygglov krävs dock inte för ett vindkraftverk som omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (6 kap. 2 § första stycket 2 PBF). Vilka vindkraftverk som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken regleras i 21 kap. miljöprövningsförordningen.

Skäl för införande av lovplikt för vindkraftverken var bl.a. deras påverkan på omgivningen samt frågor kring deras konstruktion och placering. Undantaget är motiverat bl.a. utifrån att små anordningar placerade direkt på marken kan antas ha liten påverkan på omgivningen. För att undvika påtagliga olägenheter för grannar vid exempelvis ett haveri, begränsades undantaget till att vindkraftverket behöver placeras på ett sådant avstånd från tomtgränsen som minst motsvarar anläggningens högsta höjd över marken. Med hänsyn till påverkan på en byggnadskonstruktion och utseende när ett vindkraftverk monteras på denna, omfattades dessa inte av undantaget.¹⁶² Lovplikten har därefter ändrats så att den träffar vindturbiner som har en diameter som är större än tre meter eller vindkraftverket är högre än 20 meter över markytan. Samtidigt undantogs helt sådana vindkraftverk som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken för att undvika onödig dubbelprövning.¹⁶³

Lovplikten för vindkraftverk är också beroende av vad kommunen bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

¹⁶⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 september 2009 i mål nr 1312-09.

¹⁶¹ Se Mark- och miljödomstolen i Nackas dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6951-16.

¹⁶² Se prop. 1980/81:99 s. 7 ff.

¹⁶³ Se prop. 2008/09:146 s. 25.

4.5.15 Bygglovsplikt för murar och plank

Det krävs bygglov för murar och plank (6 kap. 1 § 7 PBF). Murar och plank som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg är undantagna (6 kap. 2 § första stycket 4 PBF). Lovplikten för murar och plank har också begränsats för en- och tvåbostadshus (9 kap. 4 och 6 §§ PBL), vilket vi har redogjort för ovan under avsnitt 4.4.6.

Termerna *mur* och *plank* är inte definierade i PBL eller PBF. Boverket har uttalat att med en mur menas ofta en konstruktion av t.ex. betong, tegel, natursten, trästockar eller liknande. En mur kan vara fristående (gränsmarkering) eller ha en jordfylld sida (stödmur).¹⁶⁴

Boverket anger vidare att med plank menas inhägnader som är högre än ett normalt staket. Det är enligt Boverket flera omständigheter som avgör om en inhägnad räknas som ett staket, ett plank eller en mur, framför allt storlek, utförande, utformning, läge, ändamål, visuellt intryck och omgivningspåverkan. En mur är bygglovspliktig oavsett om den är fristående eller är en stödmur.¹⁶⁵

Rättspraxis är avgörande för när en konstruktion ska bedömas som ett plank. Konstruktionens höjd, längd, genomsiktighet och utformning i övrigt liksom ändamål och omgivningspåverkan har getts betydelse vid bedömningen av om det är fråga om ett bygglovspliktigt plank.¹⁶⁶ Hänsyn har också tagits till konstruktionens läge, utförande och beständighet.¹⁶⁷ Det saknas stöd i tidigare lagstiftningsarbete för att det helt skulle sakna betydelse av vilket material som en anordning är gjord av. Även det visuella intrycket är av betydelse för bedömningen.¹⁶⁸

En träkonstruktion som var runt 2 meter hög och med en genomsiktighet på mindre än 50 procent har bedömts göra ett sådant dominerande intryck på den omgivande miljön att den fick anses vara ett lovpliktigt plank.¹⁶⁹ En staketliknande konstruktion som var 60 meter lång och med en varierande höjd på mellan 1,2 och 1,6 meter

¹⁶⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/murar-och-plank/, hämtad 2020-11-27.

¹⁶⁵ www.boverket.se/sv/byggande/bygga-nytt-om-eller-till/bygglov/staket-murar-och-plank/, hämtad 2021-03-19.

¹⁶⁶ Se MÖD 2014:39.

¹⁶⁷ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2 oktober 2012 i mål nr 2526-11.

¹⁶⁸ Se MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr P 8451-19.

¹⁶⁹ Se MÖD:s dom den 19 november 2014 i mål nr P 3438-14.

samt hade ett mellanrum mellan brädorna av cirka en halv brädbredd, har också bedömts vara ett lovpliktigt plank.¹⁷⁰ Ett *insynsskydd* i form av ett tygstycke upphängt på två vajrar ovanför ett staket har bedömts påminna om en *gardin*. Med hänsyn till material och utformning bedömdes insynsskyddet inte ge ett visuellt intryck av att vara ett plank och konstruktionen bedömdes inte heller kräva lov.¹⁷¹ En höj- och sänkbar *glasinhägnad* vid en restaurang har vidare inte ansetts ge ett visuellt intryck av att vara ett lovpliktigt plank.¹⁷² En *inhägnad* bestående av en större del i glas och en mindre del av trä, med en höjd på 1,05 meter och en längd på 13–14 meter, placerad ovanpå en inte lovpliktig altan har, mot bakgrund av bristande genomskiktighet och inhägnadens höjd genom placeringen ovanpå altanen bedömts som ett lovpliktigt plank.¹⁷³ En *spaljé* i två delar, där delarna var placerade parallellt med varandra med några decimeters mellanrum har inte bedömts vara ett lovpliktigt plank mot bakgrund av att spaljén var nätt utformad och kort. I det aktuella fallet var varje spaljedel 1,8 × 1,8 meter stor och bestående av två stolpar med liggande tunna träreglar. Avståndet mellan träreglarna var ungefär detsamma som bredden på reglarna.¹⁷⁴

Även för murar finns en omfattande rättspraxis. En konstruktion uppbyggd av fem betongblock med en tjocklek på 10 centimeter, längd på 11 meter och höjd på 33–73 centimeter har, mot bakgrund av dess beständighet och storlek, bedömts som en lovpliktig mur.¹⁷⁵ En 22 meter lång och mellan 36 och 84 centimeter hög stödmur i betong har, mot bakgrund av materialvalet och det beständiga intrycket också bedömts vara en lovpliktig mur. En träkonstruktion placerad på och konstruktionsmässigt sammanfogad med en mur, har bedömts vara en del av den lovpliktiga muren.¹⁷⁶ Likaså har en uppmurad *grill* bedömts som en mur.¹⁷⁷

I sammanhanget bör nämnas att utformningen av bemyndigandet i 16 kap. 7 § PBL sätter en gräns för bygglovsplikten i PBF, som

¹⁷⁰ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 7 april 2011 i mål nr 2597-10.

¹⁷¹ Se MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr 5488-19.

¹⁷² Se MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr P3567-19.

¹⁷³ Se mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 19 december i mål nr P 2601-13.

¹⁷⁴ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 september 2011 i mål nr 2526-11.

¹⁷⁵ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 2 juni 2004 i mål nr 2738-02.

¹⁷⁶ Se MÖD:s dom den 21 februari 2017 i mål nr P 196-16.

¹⁷⁷ Se MÖD:s dom den 23 juli 2015 i mål nr P121-15.

alltså endast kan avse anläggningar som genom sin storlek eller funktion kan ha en betydande inverkan på omgivningen.¹⁷⁸

En del kommuner har en policy, ett program eller annan form av vägledande dokument med information om vilka konstruktioner som byggnadsnämnden anser är ett staket, en mur eller ett plank.¹⁷⁹ Mark- och miljööverdomstolen har i praxis uttalat att en kommun inte kan sätta upp egna regler för när en konstruktion är att se som en mur i den mening som avses i en författning, i vart fall inte med rättsligt bindande verkan.¹⁸⁰

Vi har i vårt utredningsarbete studerat ett antal kommunala vägledningar i syfte att identifiera eventuella gemensamma kommunala ställningstaganden i frågan om när lovplikten bör infalla för en mur respektive ett plank. Beträffande mur finns viss samstämmighet i att en konstruktion med ett höjdmått från 0,5 meter bör bedömas som lovpliktig. Lovplikten för plank synes vidare i huvudsak infalla när åtgärden inte längre kan anses vara ett staket, vilket inträffar på en höjd mellan 1,1 och 1,2 meter och då genomsiktligheten är mindre än 50 procent.

Syftet med en mur kan som ovan har nämnts vara att hantera olika höjdförhållanden på en plats, normalt genom en motfylld stödmur, men det kan också handla om att få till en avgränsning mellan olika funktioner eller ägo gränser eller att av rent estetiska skäl utforma en plats. Syftet med ett plank är ofta likt det som gäller för en mur. Då ett plank ofta är av enklare beskaffenhet än en mur används de dessutom ofta som skydd mot vind och insyn vid t.ex. uteplatser, men också som skydd mot buller.

Anläggningar som till sin funktion inte är en mur, men som av omständigheterna i övrigt kan upplevas ha motsvarande utformning, omfattas inte av lovplikten. Ett *kantstöd* som är nära en mur till sin utformning och funktion, men som till sin höjd normalt är lägre än en mur, omfattas normalt inte av lovplikt. Detsamma gäller *odlingslådor* som också till sin utformning och funktion kan upplevas som en mur. En platsgjuten *sittbänk* av betydande längd, med täthet som en mur och i beständigt material, påminner även den till sin karaktär om en mur.

¹⁷⁸ Se t.ex. MÖD:s dom den 5 juni 2020 i mål nr P 8451-19.

¹⁷⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-anlaggningar/murar-och-plank/, hämtad 2020-09-01.

¹⁸⁰ Se MÖD 2014:39.

Åtgärder som har stora likheter med ett plank, men med annan funktion, är exempelvis en *klättervägg*. Ett plank kan också ha ett uttalat motions- och leksyfte, som ett *bollplank* eller en *teaterkuliss* på en skolgård. Som fallskydd används begreppet *räcke* för motsvarande anordning.

Som avskärmning och avgränsning används även olika former av tät *växtlighet*, så som täta och vintergröna tuja- och granhäckar eller mindre kompakta avgränsningar med syrener eller andra buskar. Sådana omfattas inte av krav på lov.

4.5.16 Bygglovsplikt för parkeringsplatser utomhus

Bygglov krävs för parkeringsplats utomhus (6 kap. 1 § 8 PBF). Lovplikten gäller dock inte om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov. Lovplikt gäller heller inte om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har avsatts till gata eller väg (6 kap. 2 § första stycket 3 PBF). Lovplikten för parkeringsplatser är också beroende av vad kommunen bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Syftet med lovplikten, såsom det beskrivs i förarbetena, är att från samhällets sida ha möjlighet att avväga intressekonflikter vid konkurrens om marken, att ta hänsyn till miljön, att beakta trafikrisker vid och inom parkeringsplatserna, att ha kontroll över tillfällig markanvändning som har permanentats samt att ge boende en möjlighet att påverka. Även frågan om utformning av parkeringsplatsen för att skärma av buller och strålkastarljus samt möjligheten att begränsa ingrepp i naturen, liksom inverkan på grundvattenförhållandena och infiltrationsmöjligheter var skäl som fördes fram för lovplikt.¹⁸¹ I förarbetena till PBL problematiseras lovplikten för parkeringsplatser utifrån att dessa inte kräver omfattande anläggningsarbete för sin funktion.¹⁸² Parkeringsplatser omfattas också av krav enligt MKB-direktivet (se avsnitt 4.5.1).

¹⁸¹ Se prop. 1985/86:1 s. 690 f.

¹⁸² Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 137.

Undantaget för en- och tvåbostadshusfastigheter gäller för eget behov. Bygglovsprövning ansågs inte heller tjäna något syfte om det gäller parkering på gata eller väg, eftersom platsen redan har tagits i anspråk för trafikändamål.¹⁸³ Vid införandet av PBF framfördes att undantaget för en- och tvåbostadshus borde knytas till tomt och inte till fastighet för att inte göra skillnad mellan småhusägare på egen fastighet och småhusägare på en gemensam fastighet. Det ansågs också att parkeringsplatser som anläggs med utfart direkt mot allmän plats kunde vara trafikfarliga.¹⁸⁴

En *ställplats* för cirka 20 husbilar har i praxis likställts med en parkering och inte bedömts som en camping.¹⁸⁵

Ett projekt för tätortsbebyggelse i MKB-direktivet kan enligt EU-kommissionen omfatta *parkeringsanläggningar* med liknande egenskaper, exempelvis *bussgarage* och *tågdepåer*.¹⁸⁶

Uppställningsplatser för bussar omnämns vanligen som bussdepå och kan omfatta såväl uppställning i garage som utomhus.

4.5.17 Bygglovsplikt för begravningsplatser

Bygglovsplikten för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra begravningsplatser framgår av 6 kap. 1 § 9 PBF. Kravet på lov infördes i samband med att kulturmiljölagen trädde i kraft den 1 januari 1989. Den statliga tillsynen av den kyrkliga miljön begränsades till kulturminnesvårdens intressen och länsstyrelsens allmänna lämplighetsprövning av nya begravningsplatser upphörde. Som skäl för lovplikt anfördes att anläggningarna är arealkrävande, medför konsekvenser för dem som bor intill och påverkar landskapsbilden. Vidare anfördes att murar och parkeringsplatser prövas av byggnadsnämnden, att lokalisering normalt prövas genom detaljplan och att genom kravet på bygglov prövas också kravet på detaljplan.¹⁸⁷

I sammanhanget bör nämnas att begravningsplatser också regleras i begravningslagen; bl.a. definieras begravningsplatser som områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ända-

¹⁸³ Se prop. 1985/86:1 s. 692.

¹⁸⁴ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁸⁵ Se MÖD:s dom den 27 april 2016 i mål nr P 8335-15.

¹⁸⁶ Se prop. 2020/21:174 s. 34.

¹⁸⁷ Se prop. 1987/88:104 s. 63 f.

mål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar (1 kap. 1 § begravningslagen). Det kan även nämnas att *kerematorier* är tillståndspliktiga enligt miljöbalken (32 kap. 1 § miljöprövningsförordningen).

4.5.18 Bygglovsplikt för transformatorstationer

Bygglovsplikten för transformatorstationer framgår av 6 kap. 1 § 10 PBF. Från lovplikten görs undantag för sådana transformatorstationer som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg (6 kap. 2 § 4 PBF). Lovplikten för transformatorstationer är också beroende av vad kommunen har bestämt i en detaljplan eller områdesbestämmelser (6 kap. 2 § tredje stycket PBF).

Lovplikt infördes i samband med ikraftträdandet av nya PBF, bl.a. eftersom legaldefinitionen av byggnad i PBL (1 kap. 4 § PBL) inte kom att omfatta dessa stationer. Även miljöskäl angavs som skäl för lovplikt. Det framfördes också att även andra teknikhus, t.ex. pumpstationer och större ventilationsanläggningar, borde omfattas av krav på bygglov.¹⁸⁸ Sådana teknikhus kan dock under vissa förutsättningar vara lovpliktiga byggnader; t.ex. har en *pumpstation* om 24 kvadratmeter i praxis benämnts *pumphus* och prövats som en lovpliktig åtgärd.¹⁸⁹

Transformatorstationer kan vara relativt olika till sin utformning och omfattning. Särskilt de mindre stationerna har ofta utformats som traditionella uthus med sadeltak. Dessa ger ofta mer ett visuellt intryck av att vara byggnader än anläggningar.

4.5.19 Bygglovsplikt för anläggning för grundvattentäkt

Som tidigare har nämnts kan bygglovsplikten även utökas till att omfatta att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken (9 kap. 8 § första stycket 5 PBL). Det finns dock inte någon generell lovplikt för sådana anläggningar i PBF.

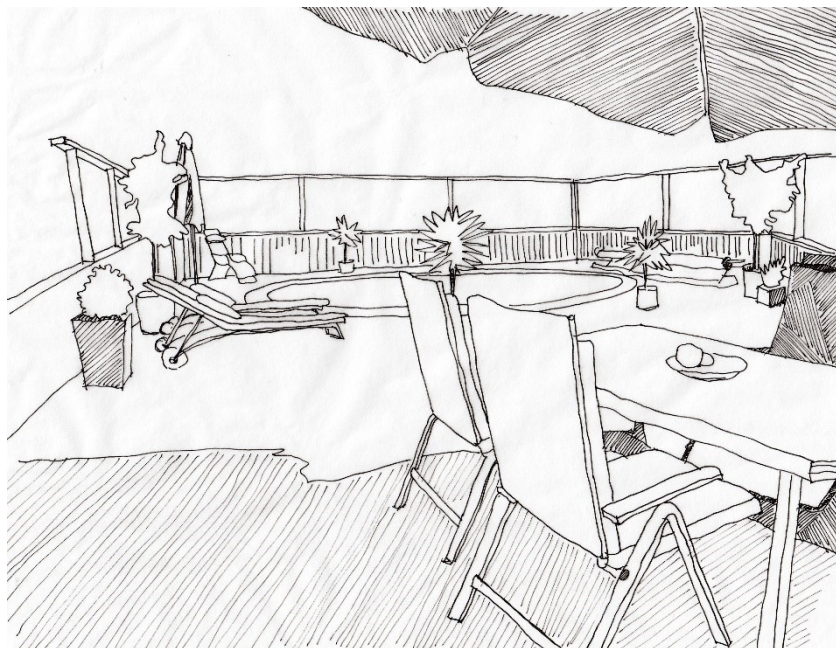
¹⁸⁸ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁸⁹ Se MÖD 2018:11.

4.5.20 Särskilt om altaner och pooler

Pooler och altaner i olika utföranden och kombinationer är vanligt förekommande i småhusområden.

Figur 4.4 Altan med inbyggd pool



Pooler är ofta mer eller mindre inbyggda i altaner.

Lovplikt för altaner har prövats i ett antal domar (se avsnitt 4.4). I huvudsak har frågan då varit om altanen är att bedöma som en *tillbyggnad* till byggnad. Altaner och pooler kan också uppföras självständigt på en tomt. Senast vid införandet av PBF framförde många remissinstanser behovet av att definiera termerna altan och pool.¹⁹⁰

Friluftsbad, idrottsplatser och nöjesparker omfattas av lovplikt (se ovan) och även dessa kan innehålla badanläggningar och tillhörande soldäck av olika omfattning och utföranden.

Ett *pooltak* om 50 kvadratmeter och med en höjd på cirka 1,6 meter på en villatomt har utifrån sin storlek och höjd ansetts vara

¹⁹⁰ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

en byggnad.¹⁹¹ En altan med pool har också setts som en enhet och sammanlänkad med ett förråd bedömts som ett byggnadsverk. Arealen som altanen och poolen, i det aktuella fallet, upptog var 143 kvadratmeter och ena sidan var placerad 2,5 meter från fastighetsgräns. Altanen sträckte sig ut över förrådstaket. Förrådet och altanen med pool bedömdes ge intryck av att vara en obruten sammanlänkad enhet.¹⁹² Vidare har i praxis en fristående altan, där utrymmet under det tak som utgjorde altanens golv bedömts skapa ett sådant utrymme i vilket människor kan uppehålla sig, och därmed ansetts vara en byggnad. Altanen var cirka 25 kvadratmeter, uppförd över sluttande mark och med en högsta höjd på i vart fall 1,75 meter.¹⁹³

I dag är det också vanligt förekommande i småhus- och fritids- husområden med *badtunnor* eller olika former av *spabad/utespa*. De kan ha samma funktion som en liten pool, men är oftast fristående placerade ovanpå marken eller ovanpå en altan och begränsade i djup. Det finns i den nuvarande plan- och byggrättsliga regleringen inte någon bygglovsplikt för denna typ av åtgärder. I praxis har dock en *bubbelpool* vid stuga som hyrs ut till allmänheten ansetts vara en sådan bassäng som omfattas av anmälningskyldigheten enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁹⁴

4.6 Bygglövsplikt för skyltar och ljusanordningar

4.6.1 Inledning

Regeringen har i 16 kap. 7 § 1 PBL bemyndigats att meddela föreskrifter om att det, utöver det som följer av 9 kap. 2–7 §§ PBL, krävs bygglov för skyltar och ljusanordningar. Sådana föreskrifter har meddelats i 6 kap. 3–4 a §§ PBF. Enligt huvudregeln krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordning inom område som omfattas av en detaljplan.

Syftet med denna lovprövning har i tidigare lagstiftning varit att den behövs av estetiska skäl, för att värna stads- och landskapsbild, av säkerhetsskäl samt för att begränsa störning på trafik och för när-

¹⁹¹ Se MÖD:s dom den 20 april 2020 i mål nr P 116-19.

¹⁹² Se MÖD:s dom den 16 november 2017 i mål nr P 90-17.

¹⁹³ Se MÖD:s dom den 28 december 2015 i mål nr P 3776-15.

¹⁹⁴ Se MÖD:s dom den 20 april 2018 i mål nr M 7138-17.

boende.¹⁹⁵ Försvarets och luftfartens intressen har också varit skäl för lovplikt för ljusanordningar.¹⁹⁶

Vid införandet av PBF föreslogs en begränsad lovplikt för skyltar och ljusanordningar. Förslaget fick omfattande kritik och genomfördes inte.¹⁹⁷

År 2014 utredde Boverket frågan om undantag från krav på lov för skyltar och ljusanordningar. Då framkom att problemet med dåvarande lovplikt var att den var otydlig, för omfattande samt att handläggningen var för krånglig, tidsödande och dyr. Boverket föreslog mot den bakgrunden en ny reglering av lovplikten för skyltar och ljusanordningar.¹⁹⁸ Som en följd av Boverkets förslag gjordes vissa ändringar i regleringen, se beskrivning av nuvarande reglering nedan.

4.6.2 Bygglovsplikt för skyltar

Bygglovsplikten

I ett område som omfattas av en detaljplan krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en skylt (6 kap. 3 § första stycket PBF). Med termen *skylt* avses en skylt, tavla, bildskärm, flagga, ljusprojektion eller liknande med syfte att förmedla reklam, information eller liknande (1 kap. 7 b § PBF).

Från den generella lovplikten för skyltar finns ett antal undantag (6 kap. 3 § andra stycket PBF). Dessa innebär att det inte krävs bygglov för skyltar vars area är högst 1,0 kvm, för skyltar för tillfälliga evenemang om skylten är uppsatt under högst fyra veckor, för orienteringstavlor vars area är högst 2,0 kvm, för skyltar inomhus, för valreklam i samband med vissa val, för nationsflagga, flagga med kommunvapen eller liknande, för vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90) och för sjövägmärke eller en säkerhetsanordning för sjöfarten enligt sjötrafikförordningen (1986:300).

I 6 kap. 3 § tredje stycket PBF anges att undantagen för en skylt vars area är högst 1,0 kvadratmeter samt för en orienteringstavla vars

¹⁹⁵ Jfr 52 § i 1959 års byggnadsstadga, prop. 1985/86:1 s. 694 f. och 516 och SOU 1979:66 Del 2 s. 774.

¹⁹⁶ Se prop. 1947:211 s. 129 f.

¹⁹⁷ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁹⁸ Se Boverkets rapport *Uppdrag att utreda undantag från bygglovsplikt för skyltar och ljusanordningar* (Rapport 2014:5) s. 29 ff.

area är högst 2,0 kvadratmeter inte gäller om skylten eller orienteringstavlan placeras på eller i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Kommunen kan i en detaljplan besluta att utöka lovplikten för skyltar (6 kap. 4 a § PBF) och även besluta om undantag från kravet på lov (6 kap. 4 § PBF).

Skyltar kan också omfattas av regleringen i bl.a. lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, miljöbalken, ordningslagen och väglagen.

Sex kortare, på fasad uppsatta flaggstänger, på vilken *flaggor* i tyg och med dimensionen cirka 60 × 40 centimeter hängde, har i praxis inte ansetts som lovpliktiga skyltar.¹⁹⁹ Inte heller en enstaka flagga med en bredd om 1,5 meter och höjd om 1 meter på flaggstång uppsatt på fasad har bedömts som lovpliktig.²⁰⁰ En *vepa* fast monterad på fasad har däremot ansetts vara en skylt, dock inte *mindre fönsteraffischer*.²⁰¹ Det bör i sammanhanget nämnas att rättsfallen får läsas i ljuset av att de är från tiden före legaldefinitionen av skylt infördes (se ovan).

Boverket har uttalat att väsentligt ändra en skylt kan innebära att en befintlig skylt ändrar storlek eller utseende (exempelvis att texten, färgen eller ljusstyrkan ändras) och att ändringen är väsentlig.²⁰²

Boverket har också uttalat att undantaget för flaggor, utöver nationsflagga och flagga med kommunvapen som är direkt listade som undantag, omfattar exempelvis EU-flaggan, regionflaggor, landskapsflaggor, samiska flaggan och romska flaggan. Valreklam i samband med kyrkovalet anses inte omfattas av undantaget vad gäller val. Försäljningskampanjer bör inte omfattas av undantaget för tillfälliga evenemang.²⁰³

Även skyltar som inte omfattas av krav på lov ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL).

¹⁹⁹ Se RÅ 81 2:36.

²⁰⁰ Se RÅ 2004 not. 127.

²⁰¹ Se mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 17 september 2012 i mål nr P 6910-11.

²⁰² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-forskylltar/, hämtad 2020-11-06.

²⁰³ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-forskylltar/, hämtad 2020-11-06.

Något om olika typer av skyltar

Boverket har exemplifierat, och med fotografier illustrerat, olika typer av skyltar.²⁰⁴

De vanligaste *fasadskyltarna* är enkelsidiga skyltar som sitter på fasaden. Fasadskyltar finns i många olika utföranden exempelvis som målade bokstäver, lösa bokstäver, neon/diodskyltar, lösa bokstäver på skyltyta, hela skyltplattor, skivskyltar, skyltlådor, skylt på skyltfönster, reklamytor på fasad. En annan variant på fasadskyltar är de dubbelsidiga skyltar som sticker ut från fasaden. Exempel på sådana skyltar är flaggskylt, flaggskylt som skyltlåda, pendelskylt och plogskylt. Det finns även mjuka skyltar som fästs på fasaden. Exempel på mjuka skyltar är vepa och banderoll.

Mindre *fristående skyltar* som är löst placerade på marken är vanliga i stadsmiljö, framför allt i stadskärnor. De har lite olika utföranden och namn som till exempel trottoarpratare, gatupratare, vippskylt och sandwichskylt. Större fristående skyltar är vanliga i mer externa lägen i staden. Exempel på sådana skyltar är skylttypylon, stolpskylt, skylttavla på stolpar och reklamballong. Både i stadskärnor och i mer externa lägen förekommer fristående reklamytor eller reklamtavlor. De kan antingen vara helt fristående eller exempelvis placerade på en busskur. Exempel på sådana skyltar är affischtavlor, reklampelare, reklamtavlor med reklambudskap, bildväxlande skyltar och reklamballonger. Mjuka skyltar som vepor och banderoller finns inte bara på fasader utan är även vanligt förekommande på till exempel staket, plank eller mellan träd.

En bildskärm är en *digital skärm* som förmedlar reklam, information eller liknade. Den kan vara antingen fristående eller placerad på en fasad.

Informationstavlor förekommer till exempel vid kommungränser och vid infarter till städer. De vänder sig ofta till turister eller andra besökare. Vid infarter till industriområden, handelsområden eller bostadsområden finns ibland orienteringstavlor som vänder sig till besökare. Deras syfte är att hjälpa besökaren att hitta till rätt byggnad eller entré.

²⁰⁴ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-forskyftar/, hämtad 2020-11-05.

Flaggor med företagsnamn, företagsloggor och produktnamn, så kallade reklamflaggor, antingen på fristående flaggstänger eller på flaggstänger som är fästa i fasader eller på tak är en form av skylt. En variant på reklamflagga är fjäderflaggan som även kallas beachflagga.

En ytterligare skyltvariant är *ljusprojektion* på fasad eller annan yta.

Vid större byggprojekt finns ofta så kallade *byggskyltar*. På dessa kan det stå vad som ska byggas, vem som bygger och för vem, vilka olika entreprenörer som anlitas och hur man kan köpa eller hyra en bostad eller lokal i den byggnad som byggs.

I trafiken finns många olika skyltar, vägmärken och andra anordningar. De flesta av dessa skyltar och anordningar regleras i vägmärkesförordningen. Även till havs och i sjöar finns det skyltar, märken och andra anordningar. Sjövägmärken och säkerhetsanordningar för sjöfarten regleras i sjötrafikförordningen (1986:300).

Det finns skyltar som vanligtvis inte uppfattas som skyltar, men som trots det omfattas av skyltdefinitionen i PBF. En skylt behöver inte ha text utan kan bestå av enbart en *logotyp*. Andra exempel på sådana skyltar är namn på fastighetsägare eller larmbolag, gatunamn och gatunummer.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.4.3, 7.7.7 och 7.10.

4.6.3 Bygglovsplikt för ljusanordningar

Bygglovsplikten

Av 6 kap. 3 a § PBF framgår att det i områden som omfattas av detaljplan krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en ljusanordning om antingen den avsedda användningen av anordningen kan ha betydande inverkan på omgivningen, eller anordningen placeras på eller i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Termen *ljusanordning* är inte definierad i PBL eller PBF.

Kommunen kan i en detaljplan besluta om utökad lovplikt och om undantag från krav på bygglov även för ljusanordningar (6 kap. 4–4 a §§ PBF).

Ljusanordningar kan också omfattas av regleringen i bl.a. lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, miljöbalken, ordningslagen och väglagen.

Viss praxis vad gäller ljusanordning finns, dock från tiden före den 1 juli 2017 då lovplikten kopplades till anordningens betydande inverkan på omgivningen. *Belysning vid motionsspår*²⁰⁵ i omfattning motsvarande gatubelysning har inte betraktats som lovpliktig ljusanordning, men *belysningsmaster* vid fotbollsplan har ansetts omfattas av krav på lov²⁰⁶. Blinkande *lampor på vindkraftverk* (för flygsäkerhet) har ansetts vara strålkastare som omfattas av krav på lov, men ansetts ingå i meddelat lov för vindkraftverken oavsett om de uttryckligen angetts i lovet eller inte.²⁰⁷

Även ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL).

Något om olika typer av ljusanordningar

Boverket har beskrivit vad som ska förstås med ljusanordningar.²⁰⁸ I dagligt tal är en ljusanordning en anordning som sprider ljus, vilket kan innefatta många olika sorters anordningar. Syftet med en ljusanordning är att lysa upp någonting, antingen en plats, ett objekt eller en byggnad. Det finns olika typer av ljusanordningar och de vanligaste är förmodligen gatubelysning och strålkastare på exempelvis parkeringsplatser, industriområden och liknande platser. Även belysning på fasader eller skyltar borde vara att betrakta som ljusanordningar. Även dekorationsbelysning på konstverk eller på träd i en park är en form av ljusanordning.

Ibland kan det vara svårt att bedöma vad som är en ljusanordning och vad som är en skylt, eftersom skyltar kan vara lysande eller belysta. För att avgöra om det är en ljusanordning eller en skylt behöver en bedömning av syftet göras. En ljusanordnings syfte är att belysa något och en skylts syfte är att framföra ett budskap.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.4.3, 7.7.7, 7.9.3 och 7.10.

²⁰⁵ Se RÅ 1993 ref. 81.

²⁰⁶ Se MÖD:s dom den 20 september 2016 i mål nr P 9528-15.

²⁰⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 mars 2010 i mål nr 19-10.

²⁰⁸ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/anmalningsplikt/bygglov-for-ljusanordningar/, hämtad 2020-11-05.

4.7 Rivningslovsplikten

Av 9 kap. 10 § PBL framgår att det krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan, om kommunen inte har bestämt något annat i planen (1), och utanför ett område med detaljplan, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs (2). Det krävs dock inte rivningslov, om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov och kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte har bestämt att det krävs rivningslov (andra stycket).

Regleringen innebär alltså en generell rivningslovsplikt beträffande byggnader och byggnadsdelar i ett detaljplanelagt område. Lovplikten gäller dock inte åtgärder som inte omfattas av krav på lov, om inte kommunen med stöd av 4 kap. 15 PBL i detaljplan bestämt annat.

Utanför detaljplanelagt område gäller i princip det omvända, innebärande att rivningslovsplikt för byggnad eller del därav endast gäller om kommunen bestämt så i områdesbestämmelser (4 kap. 42 § första stycket 4 PBL).

Rivningslovsplikten såväl inom som utanför område med detaljplan är inte begränsad t.ex. till byggnader eller bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Möjligheten att införa rivningslovsplikt i områdesbestämmelser är således främst – liksom den generella lovsplikten i ett område som inte är detaljplanelagt – tänkt för att säkerställa bevarandet av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse (jfr även 9 kap. 34 § PBL).

Rivningslovsplikten motiveras även av miljö- och säkerhetsskäl. En rivning kan t.ex. medföra att farligt avfall måste omhändertas (jfr 15 kap. miljöbalken) men också att särskilda skyddsåtgärder måste vidtas vid rivning i tätort. Lovplikten innebär här att bestämmelserna i 10 kap. PBL om genomförandet av rivningsåtgärder blir tillämpliga, innebärande krav på bl.a. kontrollplan och tekniskt samråd.

Det som i praxis vållar en del svårigheter, är att avgöra vilka åtgärder som verkligen utgör rivning i lagens mening och som således utlöser rivningslovsplikten. För att det ska bli tal om rivning fordras i princip ett totalt borttagande av en byggnadskropp, dvs. även av stommen. En byggnad kan således ”avskalats” såväl invändigt som utvändigt, utan att rivningslov krävs. Om bara grunden avses finnas kvar och utnyttjas till en ny byggnad, är raserandet i övrigt att betrakta som rivning. Till rivning hänförs också att man fullständigt tar

bort en del av ett hus, t.ex. en veranda eller en gårdsflygel.²⁰⁹ Det finns också praxis vad gäller gränsdragningen mellan rivning och nybyggnad i övrigt.²¹⁰

I sammanhanget bör det nämnas att enligt 9 kap. 15 § PBL gäller inte bestämmelser om bl.a. rivningslovsåtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska dock föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Det kan också nämnas att rivningsåtgärder under vissa förutsättningar i stället är anmälningspliktiga (se avsnitt 4.9). Rivningsåtgärder innebär ofta också att miljöbalkens bestämmelser kan bli tillämpliga, t.ex. de i 8 kap. om skydd för biologisk mångfald (jfr även artskydds-förordningen) och de i 15 kap. om avfall.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.12.

4.8 Marklovsplikten

Av 9 kap. 11 § PBL framgår att det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen. Om ett visst höjdläge för markytan är bestämt i detaljplanen, krävs det dock inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

Vidare anges i 12 § samma kapitel att det krävs marklov, om kommunen har bestämt det i detaljplanen, för trädfällning, skogsplantering, och markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Även om kommunen i detaljplan bestämt lovplikt för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, krävs ändå inte marklov för åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet.

Av 9 kap. 13 § PBL framgår vidare att det krävs marklov även för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering i ett område som inte omfattas av en detaljplan, om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan

²⁰⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 705 f.

²¹⁰ Se t.ex. MÖD 2015:34 och MÖD:s dom den 27 juni 2017 i mål nr P 8016-16.

flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde, och kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att det krävs sådant marklov i området (jfr 4 kap. 42 § första stycket 4 PBL).²¹¹

Inledningsvis kan nämnas att om planerade markförändringar redan har prövats i bygglov, krävs normalt sett enligt praxis inte också särskilt marklov.²¹²

Definition av allmän plats respektive tomt framgår av 1 kap. 4 § PBL.²¹³

Frågan om vad som ska utgöra en avsevärd ändring av höjdläget framgår av förarbetena till ÄPBL.²¹⁴ Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att förarbetena ger uttryck för ett differentierat synsätt avseende vilka ändringar av marknivån som bör föranleda krav på marklov. De faktorer som anges ha betydelse är bl.a. karaktären av omgivande mark, t.ex. om marknivåändringen sker intill gatumark eller övrig kvartersmark, och hur ändringen påverkar områdets karaktär i stort och grannars intressen. Det bör särskilt beaktas om ett område har känsliga grundförhållanden som ger risk för sättnings-skador. Tidigare marknivåändringar kan också få betydelse.²¹⁵ Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan en nivåförändring om 50 centimeter vara en utgångspunkt för bedömningen; dock måste förhållandena på platsen och grannarnas intressen beaktas i varje enskilt fall.²¹⁶

Marklovsplikt för trädfällning motiveras med hänsyn till skydd av enstaka träd, framför allt sådana som utgör värdefulla inslag i den byggda miljön. Observera att trädfällning även kan omfattas av bestämmelser i miljöbalken; i 7 kap. 11 § miljöbalken med tillhörande förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns t.ex. bestämmelser om alléer. Fällning av enstaka träd kan vidare kräva samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.²¹⁷

Vad gäller tredje punkten, finns det en möjlighet att i en detaljplan (jfr 4 kap. 15 § 3 PBL) bestämma att det krävs marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, dvs. sådana åtgärder som kan försvåra för vatten att tränga in i marken. Exempel på sådana markåtgärder är att hårdgöra ytor, t.ex. att asfaltera tomt-

²¹¹ Jfr även övergångsbestämmelserna till PBL p. 12.

²¹² Se t.ex. MÖD:s dom den 27 juni 2012 i mål nr P 8276-11, och den 31 mars 2016 i mål nr P 8153-15.

²¹³ Se vidare prop. 2009/10:170 Del 1 s. 152 f.; jfr även MÖD:s dom den 11 maj 2018, P 7957-17.

²¹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 298 ff.

²¹⁵ Se MÖD:s dom den 14 december 2015 i mål nr P 2678-15.

²¹⁶ Se MÖD:s dom den 23 december 2015 i mål nr P 6518-15, och den 14 juni 2018 i mål nr P 7602-17.

²¹⁷ Se MÖD:s dom den 2 juli 2019 i mål nr M 6909-18.

mark som inte tidigare har varit asfalterad eller att ersätta naturgräs med konstgräs.

Enligt 9 kap. 15 § PBL gäller inte bestämmelser om bl.a. marklov åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska dock föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Våra överväganden och förslag finns i avsnitt 7.13.

4.9 Anmälningsplikten

4.9.1 Allmänt om anmälningsplikt

Liksom vad gäller tillståndsplikt, finns inga hinder för att reglera en anmälningsplikt civilrättsligt. Inom den offentliga rätten avses dock sådan anmälningsplikt som framgår av författning. Anmälningsplikten innebär att den som avser att vidta en åtgärd i förväg ska anmäla sin avsikt till det allmänna, normalt sett till en statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet. Genom att myndigheten uppmärksammas på åtgärden, kan – och ska – den inom ramen för sin tillsynsverksamhet pröva åtgärden och också i förekommande fall ingripa mot den, t.ex. genom att utfärda ett förbud eller ett föreläggande. Saknas skäl att ingripa mot åtgärden, fattar myndigheten normalt ett beslut om att inte vidta några ytterligare åtgärder och att skriva av ärendet från vidare handläggning. Myndigheten kan förstås också komma till slutsatsen att den anmälda åtgärden i stället är tillståndspliktig och då ska anmälan avvisas. Enligt vissa författningar har myndigheten också en uttrycklig möjlighet att förelägga anmälaren att i stället ansöka om tillstånd (se t.ex. 9 kap. 6 a § MB).

Vid handläggning av en anmälan råder andra förutsättningar än dem vid handläggning av en tillståndsansökan, främst på grund av att anmälan som ovan har nämnts handläggs inom ramen för myndighetens tillsynsverksamhet och således i ett tillsynsärende. Exempelvis finns det normalt inte andra parter i ärendet än adressaten för eventuella tillsynsåtgärder (ibland kallad den förklarande). Ett tillsynsbeslut till följd av en anmälan – oavsett om det handlar om en avskrivning av ärendet eller ett ingripande, t.ex. i form av ett föreläggande om att vidta vissa skyddsåtgärder – får i princip inte heller någon negativ rättskraft. Tillsynsmyndigheten är således oförhind-

rad att fatta ett nytt beslut eller att ändra sitt tidigare beslut, även i betungande riktning för den enskilde, t.ex. genom att förena ett tidigare föreläggande med vite eller att låta ett tidigare föreläggande omfatta fler skyddsåtgärder. En anmälan ger således inte alls samma verkningar i rättskraftshänseende som ett beviljat tillstånd ger.

Vad som nu nämnts kan lite förenklat sägas innebära att anmälningsinstitutet normalt är mest ändamålsenligt när fråga är om att ta ställning till om en viss – ofta mer begränsad – åtgärd kan komma i konflikt med sådana allmänna intressen som ska tillvaratas enligt den aktuella författningen. Däremot är institutet oftast inte ändamålsenligt om prövningen även ska omfatta enskilda motstående intressen.

4.9.2 Allmänt om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten

Vissa åtgärder som inte är lovpliktiga omfattas i stället av ett krav på att en anmälan görs till byggnadsnämnden. Med anmälan avses här inte att t.ex. en granne anmäler en viss åtgärd – t.ex. att en byggnad uppförts utan bygglov eller i strid med ett beviljat lov – till byggnadsnämnden för att nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet ska pröva om det finns skäl att med stöd av 11 kap. PBL ingripa mot åtgärden i fråga (jfr *tillsynsanmälan*). I stället handlar det om en författningsreglerad anmälningsplikt för byggherren. Byggnadsnämnden görs härigenom uppmärksam på den åtgärd som avses vidtas och kan pröva åtgärden i första hand enligt bestämmelserna i 10 kap. PBL, vilket reglerar genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Det anmälningsinstitut som fanns före PBL:s ikraftträdande motsvarade det som finns på närliggande rättsområden som t.ex. miljöbalken och innebar i huvudsak att byggherren minst tre veckor innan vissa arbeten påbörjades, skulle göra en s.k. *bygganmälan* till byggnadsnämnden (9 kap. 2 § ÄPBL). Bygganmälan var ett från lovplikten fristående tillsyns- och kontrollsystem för de tekniska egenskapskraven på byggnader och anläggningar och ansågs nödvändigt när bygglov inte krävdes för byggnader och andra anläggningar där det normalt var angeläget med en något skärpt kontroll av de tekniska egenskaperna.²¹⁸

²¹⁸ Se prop. 1993/94:178 s. 1 och 64.

Bakgrunden till den nuvarande anmälningspliktsregleringen är att regeringen inför ikraftträdandet av PBL hade föreslagit att en särskild anmälningsplikt skulle införas för de åtgärder som enligt ÄPBL endast omfattas av krav på bygganmälan. Regeringen förde följande resonemang.²¹⁹

Regeringen delar Byggprocessutredningens slutsats att byggherren, för bygglovspliktiga åtgärder, endast ska behöva lämna in en ansökan om bygglov till kommunen och att det därefter är byggnadsnämnden som får besluta om bygglov och i samband med detta får tydliggöra för byggherren dels vilka ytterligare uppgifter som behövs inför det tekniska samrådet, dels vilka ytterligare uppgifter som behövs för att byggherren ska kunna få ett startbesked. Processen från ansökan om bygglov fram till startbesked bör hänga ihop och vara tydlig för byggherren. Nuvarande krav på att byggherren ska lämna in en bygganmälan till kommunen senast tre veckor före byggstart bör därför tas bort.

För sådana åtgärder som endast kräver bygganmälan enligt nuvarande bestämmelser är det enligt regeringens bedömning lämpligt att även fortsatt kräva en anmälan. Detta innebär att bygg-, rivnings- och markåtgärder delas in i tre kategorier – åtgärder som är lovpliktiga, anmälningspliktiga eller helt befriade från lov- eller anmälningsplikt. Ett särskilt förfarande bör gälla för anmälningspliktiga åtgärder vid sidan om de lovpliktiga. Även om de anmälningspliktiga åtgärderna inte kräver lov bör byggnadsnämnden när en anmälan kommer in ta ställning till behovet av ett tekniskt samråd innan startbesked kan lämnas. Ett tydligt exempel på när ett tekniskt samråd kan behövas, trots att fråga endast är om en anmälningspliktig åtgärd, är vid anmälan om uppförande av sådant vindkraftverk som inte ska bygglovsprövas.

För att inte i onödan tynga den nya lagen bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ska vara anmälningspliktiga. Vid bedömningen av vilka åtgärder som bör vara anmälningspliktiga bör en begränsning göras till sådana där det verkligen finns ett allmänintresse av att åtgärderna anmäls.

Den plan- och byggrettsliga anmälningsplikten avsågs således ursprungligen omfatta åtgärder som i huvudsak avser inre ändringar i byggnadsverk och där det finns ett allmänintresse (i byggtekniskt perspektiv) av att åtgärderna anmäls.²²⁰ Anmälningsinstitutet i den nuvarande regleringen har dock kommit att bli väsensskilt både från det som gällde enligt ÄPBL och det enligt annan offentligrettslig reglering.

För det första hanterar byggnadsnämnden inte en anmälningspliktig åtgärd inom ramen för sin tillsynsverksamhet. I stället följer av den nu gällande regleringen att nämnden efter en anmälan ska

²¹⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 275 f.

²²⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 376 och 513.

fatta beslut om startbesked, varvid prövas bl.a. om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL och PBF (10 kap. 3 och 23 §§ PBL). Byggnadsnämnden ska vidare med ett slutbesked godkänna att en åtgärd som beviljats startbesked ska anses slutförd och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, bl.a. efter att nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. (10 kap. 34 § PBL).

Även om det inte blir fråga om en fullständig förhandsprövning i enlighet med den som sker efter en ansökan om lov, kan det alltså bli en förhållandevis omfattande sakprövning efter en anmälan och inför beslutet om startbesked. Även om ett startbesked eller slutbesked inte utgör något tillstånd i egentlig mening, har de vidare ansetts som sådana gynnande förvaltningsbeslut som får negativ rättskraft (jfr 37 § FL), låt vara att det kan diskuteras hur långt rättskraften egentligen sträcker sig. De blir därmed orubbliga i den meningen att de kan förhindra byggnadsnämnden t.ex. att ingripa med tillsynsåtgärder i efterhand (jfr 11 kap. PBL).

4.9.3 Närmare om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten

Av 9 kap. 16 § PBL framgår att även om en åtgärd inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, får åtgärden inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

I 16 kap. 8 § PBL anges att regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 16 § PBL. Sådana föreskrifter har meddelats i 6 kap. PBF. De anmälningspliktiga åtgärderna framgår av 14 punkter i 5 § första stycket.

Punkten 1 avser rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som inte omfattas av krav på rivningslov,

Punkten 2 reglerar anmälningsplikten för nybyggnad eller tillbyggnad som enligt 9 kap. 7 § PBL har undantagits från krav på bygglov och avser således sådana åtgärder som kommunen med stöd av 4 kap. 15 eller 42 § första stycket 4 i en detaljplan eller i områdesbestämmelser har undantagit från lovplikt, t.ex. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader.

Enligt punkten 3 krävs det en anmälan vid ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande

delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt. Motsvarande krav fanns tidigare i 9 kap. 2 § första stycket 3 ÄPBL. Det kan t.ex. handla om att ersätta brunna takstolar, att man slår samman två bostadslägenheter till en (jfr dock 9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL), att man delar en bostadslägenhet i flera eller att man överför utrymme från en lägenhet till en annan, men normalt sett inte om man bara tar upp eller sluter till någon enstaka dörröppning inom en och samma bostadslägenhet.²²¹

Punkten 4 reglerar anmälningsplikt för installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader. Boverket har i allmänna råd (BFS 2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga uttalat att med väsentlig ändring av eldstad och rökkanal avses sådana åtgärder som kan leda till en ökad brandrisk eller förändrade utsläpp till omgivningen genom ändrade eldningsförhållanden och rökgastemperaturer eller annan förändring av eldstadens funktion och användningssätt. Hän-syn bör tas till om en felaktig installation kan leda till allvarliga konsekvenser i form av ökad risk för brand eller förgiftning.

Punkten 5 reglerar anmälningsplikt för en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt.²²²

Punkten 6 reglerar anmälningsplikt för en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden. Boverket har i ovan nämnda allmänna råd uttalat att fråga är om dels åtgärder som, om de installeras felaktigt, kan få stora konsekvenser för byggnadens brandskydd, dels åtgärder som förändrar eller avskaffar delar av befintligt brandskydd. Som exempel på åtgärder, utöver nyinstallation av eldstad, skorsten eller rökkanal, som normalt är anmälningspliktiga anges insättning av kassett eller motsvarande i tidigare öppen eldstad och installation av brännare eller anordning för bränsletillförsel till följd av bränslebyte, t.ex. från olja till pellets. Exempel på åtgärder som normalt inte är anmälningspliktiga anges vara glidgjutning av skorsten, insättning av insatsrör i befintlig skorsten eller liknande underhållsåtgärd, byte av eldstad till likvärdig med avseende på typ av eldstad, storlek och effekt, samt anslutning till rökkanal.

²²¹ Se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2019, JUNO), kommentaren till 9 kap. 16 §, samt RÅ 1984 2:102 och MÖD 2018:8.

²²² Se även MÖD:s dom den 6 februari 2020 i mål nr P 12264-18.

Punkten 7 reglerar anmälningsplikt för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket PBL eller motsvarande äldre föreskrifter, dvs. underhållsåtgärder på sådana särskilt värdefulla byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser.

Punkten 8 gäller anmälningsplikt för nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk. Anmälningsplikten gäller inte bara mindre anläggningar utan också alla anläggningar som omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (jfr 6 kap. 1 § 6 och 2 § första stycket 2 PBF). Syftet med anmälningsplikten är i huvudsak att tillgodose de intressen som inte tillgodoses vid prövningen enligt miljöbalken.²²³

Punkterna 9–14 reglerar anmälningsplikten för de s.k. attefallsåtgärderna, dvs. uppförande eller tillbyggnad av komplementbostadshus eller komplementbyggnad (9 och 10), ändring av komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus (11), tillbyggnad (12), byggande av takkupor (13) samt inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus (14).

Av 6 kap. 5 § andra stycket PBF framgår att om det vid åtgärderna kan antas uppkomma farligt avfall ska detta framgå av anmälan.

Undantagen från anmälningsplikten regleras i 6 § och omfattar bl.a. rivning av vissa byggnader eller byggnadsdelar (1), vissa åtgärder rörande ekonomibyggnader (2), åtgärd som rör en sådan byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur (4) och vissa åtgärder rörande altaner (7 och 8).

Våra överväganden och förslag avseende anmälningsplikt finns i avsnitt 7.16.

²²³ Se prop. 2008/09:146 s. 37 f.

5 Förutsättningar för lov

5.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel redogör vi översiktligt för de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov, rivningslov respektive marklov ska kunna ges. I kapitlet beskriver vi även förutsättningarna för att förhandsbesked, tidsbegränsade lov, villkor i lov och villkorsbesked ska ges. Vi redogör vidare för förutsättningarna för genomförandet av sådana åtgärder på byggnadsverk, tomter eller allmänna platser som inte omfattas av krav på lov.

Det ligger inte i våra direktiv att se över de hänsyn som ska tas till allmänna och enskilda intressen respektive de krav som ska ställas på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser, utan bara om, när och hur hänsynen och kraven formellt ska hanteras genom lovgivning m.m. Hänsynen och kraven berörs därför bara i den mån de relaterar till en förutsättning för att lov m.m. ska kunna ges eller om de relaterar till en förutsättning för att en åtgärd som inte omfattas av krav på lov ska få genomföras.

5.2 Förutsättningar för bygglov

5.2.1 Inledning

I det här avsnittet redogör vi översiktligt för vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges. I det inledande avsnittet (avsnitt 5.2.2.) beskriver vi de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges i ett område som omfattas av en detaljplan. Därefter redogör vi för de förutsättningar som ska vara uppfyllda utanför ett sådant område (avsnitt 5.2.3.) Avslutningsvis redogör vi för de möjligheter byggnadsnämnden har att ge bygglov även om en åtgärd avviker från en detaljplan eller områdes-

bestämmelser (avsnitt 5.2.4) samt för vad som gäller i vissa extraordinära situationer (avsnitt 5.11).

5.2.2 Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan

Inledning

Förutsättningarna för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan utgår dels från att de ambitioner som detaljplanen ger uttryck för ska förverkligas, dels att den som överväger att företa en lovpliktig åtgärd ska kunna räkna med att den kan beviljas bygglov utifrån vad detaljplanen medger. Härutöver ska bl.a. de som bor eller bedriver en verksamhet i eller i närheten av planområdet kunna förutse vad området kan komma att användas till.

Bygglov får som huvudregel inte ges om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser inte stämmer överens med detaljplanen. Bestämmelsen utgår från att fastigheter och byggnadsverk successivt ska anpassa sig efter planen och att planstridiga fastigheter och byggnadsverk i vart fall inte bör utvecklas. Syftet med kravet är alltså att detaljplanen på sikt ska komma att genomföras. Från huvudregeln görs vissa undantag för de fall byggnadsnämnden eller lantmäterimyndighet vid bygglovgivning eller fastighetsbildning har godtagit en åtgärd som avviker från detaljplanen. I de fallen har myndigheterna ansett att avvikelsen inte utgör något hinder mot att detaljplanen genomförs och bygglov kan då beviljas. Undantag kan även göras för vissa mindre avvikelser som har uppstått då en fastighet eller ett byggnadsverk kommit att bli planstridigt genom att det antagits en ny detaljplan. Från kravet på att fastigheten och byggnadsverket ska följa detaljplanen görs dessutom undantag för vissa enklare åtgärder, som exempelvis inredande av någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri eller för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. De undantagen syftar till att ge fastighetsägare en viss frihet i användningen av den befintliga bebyggelsen.

Genom detaljplanen har olika allmänna och enskilda intressen vägts samman och prövats genom en politisk process där såväl kringboende som myndigheter har haft möjlighet att komma till tals och få detaljplanen rättsligt prövad. Det har bl.a. prövats om de åtgärder

som detaljplanen ger möjlighet till innebär att planområdet används till det som området är mest lämpat för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. För att bygglov ska kunna ges ska därför den sökta åtgärden vara förenlig med dessa sammanvägda bedömningar. Därför får åtgärden inte strida mot detaljplanen.

Till en detaljplan är kopplad en genomförandetid, vilken normalt börjar löpa när detaljplanen får laga kraft. Kommunen kan dock bestämma att den ska börja löpa vid ett senare tillfälle eller att olika tider ska gälla för skilda områden av planen, exempelvis vid successiva utbyggnader. Bygglov kan i de fallen inte ges förrän genomförandetiden har börjat löpa.

Även om de olika allmänna och enskilda intressena har vägt samman och prövats genom planen ska åtgärden i viss utsträckning även prövas med hänsyn till intressena i samband med bygglovet. Till dessa intressen hör exempelvis åtgärdens anpassning till och påverkan på omgivningen i olika hänseenden och intresset av att bevara och tillvarata historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden. Vid bygglovgivning prövas även åtgärden gentemot de krav som ställs på byggnadsverkets utformning, dvs. dess lämplighet för sitt ändamål, dess form-, färg- och materialverkan samt dess tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Tomter och allmänna platser som ska bebyggas prövas mot de krav som ställs på dem i fråga om bl.a. anpassning till naturförutsättning, tillgänglighet, trafikförhållanden och påverkan på omgivningen.

Ett viktigt inslag i plansystemet är förutsebarheten för omgivningen. I äldre detaljplaner finns områden som får användas för s.k. allmänt ändamål. Då den beteckningen rymmer många olika typer av verksamheter har den ansetts så oprecis och oförutsebar att bygglov som huvudregel endast får ges om ändamålet närmare anges i detaljplanen.

För att inte varje åtgärd som avviker från detaljplanen ska kräva en ny planläggning för att bygglov ska kunna ges för åtgärden får, men måste inte, byggnadsnämnden i vissa fall ändå bevilja bygglov för den. Byggnadsnämnden får göra det om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syften och antingen är liten eller av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. När genomförandetiden har gått ut får byggnadsnämnden även ge lov för en åtgärd som avviker från

detaljplanen om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i detaljplanen.

För att detaljplaner inte ska förlora betydelse finns vissa begränsningar avseende vilka avvikelser som kan medges. Vid varje tillfälle en avvikelse medges ska det göras en samlad bedömning av den avvikande åtgärden och alla andra, tidigare medgivna, avvikelser. Vid denna bedömning ska även medgivna avvikelser från kravet på att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden ska utföras på vägas in. En avvikelse kan inte heller medges för en åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen. Om sådana åtgärder ska godtas ska planen i stället ändras.

Planenligt utgångsläge

En grundläggande förutsättning för att bygglov ska kunna ges är att den fastighet och det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser, vid tidpunkten för lovprövningen, stämmer överens med den detaljplan som gäller för området (9 kap. 30 § första stycket 1 a PBL). Kravet på överensstämmelse med planen är såväl en fråga om fastighetsindelning som byggnadsverkets utformning, användning och omfattning. Detta brukar uttryckas som att utgångsläget ska vara planenligt.

För att planenligheten alls ska kunna bedömas måste inledningsvis detaljplanen tolkas och förstås. För tolkningen gäller vissa grundläggande principer. En detaljplan är utformad mot bakgrund av den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för detaljplanens antagande. Om något annat inte har angetts i den bör planbestämmelserna därför tolkas utifrån den lagstiftning, de allmänna råd och handböcker som då gällde.¹ Vid tolkningen av plankartan och planbestämmelserna kan också planbeskrivningen, liksom andra planhandlingar vara till hjälp.

För tolkningen av olika sorters planer som är äldre än ÄPBL finns särskilda tolkningsbestämmelser. Dessa ska anses ha antagits med stöd av ÄPBL och ska följa definitionerna i ÄPBL och ÄPBF (punk-

¹ Se RÅ 1990 ref. 30 och MÖD:s dom den 9 april 2015 i mål nr P 8223-14.

ten 5 i övergångsbestämmelserna till PBL).² Bakgrunden till den särskilda tolkningsbestämmelsen är att Högsta förvaltningsdomstolen i en dom fann att ÄPBL:s övergångsbestämmelser inte gav stöd för att tillämpa ÄPBF:s definitioner av byggnadshöjd m.m. vid tolkningen av planer som fastställts enligt äldre byggnadslagstiftning.³ Lagstiftaren ansåg det inte lämpligt att olika regler i dessa avseenden gällde för stadsplaner och byggnadsplaner enligt äldre lagstiftning å ena sidan och detaljplaner som antagits enligt ÄPBL å andra sidan.⁴

Legaldefinitioner av olika termer och begrepp respektive avsaknaden av sådana kan dessutom förändras och förtydligas över tid genom rättspraxis.⁵

De retroaktivt verkande definitionerna och förändringarna i praxis kan få till följd att en tidigare planenlig byggnad, utan att byggnaden byggs till eller detaljplanen ändras, kan få en högre beräknad byggnadshöjd eller fler våningar än vad detaljplanen medger. Eftersom byggnaden vid sådana förhållanden inte stämmer överens med detaljplanen, och exempelvis ytterligare våningar som regel inte kan anses vara en liten avvikelse, finns det inte längre förutsättningar för att ge bygglov för tillbyggnader eller, med några undantag, andra ändringar av byggnaden.

Sedan de olika termer och uttryck som används i detaljplanen har tolkats och förstått är nästa fråga om karteringen och avgränsningarna i detaljplanen verkligen medför att byggnadsverket respektive fastigheten är planenlig. Utgår den bedömningen från plankartan kan själva ritnoggrannheten, inte minst i äldre mindre detaljerade planer, i sig ge utrymme för tolkningar när mätningar görs från plankartan. Samtidigt är det angeläget med en snäv tolkning av vad som kan anses helt planenligt. I annat fall finns det en risk för rättsförluster för andra enskilda än sökanden som förlorar sina möjligheter att komma till tals i lovärendet om åtgärden anses planenlig (9 kap. 25 § PBL, se avsnitt 6.5).⁶ Bedömningen av om det byggnadsverk som åtgärden avser följer planen är då inte oväsentligt, eftersom de avvikelser från kravet som godtas (9 kap. 30 a § PBL och punkten 13 i övergångs-

² Se MÖD 2016:40 samt MÖD:s dom den 22 juni 2015 i mål nr P 10235-14, den 7 november 2018 i mål nr P 3936-18 och den 17 mars 2017 i mål nr P 5414-16.

³ Se RÅ 1990 ref. 30.

⁴ Se prop. 1990/91:146 s. 62.

⁵ Se exempelvis MÖD 2014:43, MÖD:s domar den 26 mars 2015 i mål P 5588-14, den 18 juni 2015 i mål nr P 10636-14, den 9 januari 2019 i mål nr P 2608-18, den 21 mars 2019 i mål nr P 9770-18, den 4 april 2018 i mål nr P 2396-17 och den 25 mars 2019 i mål nr P 8061-18.

⁶ Se prop. 1989/90:37 s. 55.

bestämmelserna till PBL, se nedan) ska läggas samman med bedömningen av om åtgärden i sig (den lovsökta) avviker från detaljplanen (9 kap. 31 d § PBL, se avsnitt 5.2.4.).

Planenligheten är inte endast en fråga om kartans och ritningarnas överensstämmelse med de verkliga förhållandena, utan en fastighet kan även anses planenlig av rent funktionella skäl. För att en fastighet inte ska anses planenlig ska dess utformning göra den markanvändning som planen föreskriver omöjlig.⁷ Motsatsvis gäller således att en fastighet är planenlig om det är möjligt att åstadkomma en planenlig markanvändning med den utformning fastigheten har.

Det är bara den fastighet och det byggnadsverk åtgärden ska utföras på som behöver vara planenligt för att bygglov ska kunna ges. Det förhållandet att en annan fastighet eller ett annat byggnadsverk inom planområdet är planstridigt saknar alltså betydelse i sammanhanget. Det räcker dock att bara en del av det byggnadsverk eller den fastighet som åtgärden ska utföras på är planstridig för att det ska föreligga hinder mot bygglov; delen behöver alltså inte i sig beröras av den lovsökta åtgärden. Om någon annan del av byggnadsverket eller fastigheten än den åtgärden ska vidtas på gör det omöjligt att genomföra planen så utgör den således ett hinder mot att bygglov ges.⁸

Kraven på det planenliga utgångsläget syftar till att det ska vara möjligt att genomföra planen under en längre tidsperiod. En detaljplan, framför allt i en redan bebyggd miljö, kan manifesteras en avsikt från kommunens sida att på sikt förändra en bebyggelse eller en fastighetsindelning i en viss riktning. Genom att anta en ny detaljplan kan kommunen göra befintliga fastigheter och byggnadsverk planstridiga och därmed förhindra att bygglov ges för t.ex. nybyggnation på en redan planstridig fastighet eller en tillbyggnad på en redan planstridig byggnad.⁹ Kommunen kan på det sättet successivt förverkliga de förändringar detaljplanen ger uttryck för. Då detaljplaner fortsätter att gälla till dess de upphävs eller ändras kan sådana successiva anpassningar av bebyggelsemiljöerna och fastighetsindelningen till en detaljplan pågå under lång tid efter att detaljplanens genomförandetid löpt ut.

⁷ Se MÖD:s dom den 16 november 2017 i mål nr P 4414-17.

⁸ Se MÖD:s dom den 16 september 2020 i mål nr P 6381-19.

⁹ Se prop. 1989/90:37 s. 55 och MÖD 2018:1.

Kravet på planenligt utgångsläge som medel för ett successivt genomförande av detaljplanen kompletteras av den rätt kommunen under vissa omständigheter har att, efter genomförandetidens utgång lösa in fastigheter, mark och utrymmen eller sakrättigheter så att fastighetsindelningen respektive bebyggelsen stämmer överens med detaljplanen (6 kap. 14–16 §§ PBL).

Vid bedömningen av om utgångsläget är planenligt ska sådana åtgärder som är bygglovsbefriade enligt 9 kap. 4–4 c §§ PBL eller äldre motsvarande bestämmelser (se avsnitt 4.4.6) inte påverka bedömningen av frågan huruvida det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser stämmer överens med detaljplanen (9 kap. 30 § tredje stycket PBL). Bestämmelsen syftar till att undvika att möjligheten att utföra olika åtgärder utan lov blir beroende av i vilken ordning byggrätter och bygglovsbefriade åtgärder utnyttjas.¹⁰ Den omfattar dock endast sådana åtgärder som har utförts utan bygglov som ska undantas vid bedömningen av planenligheten. Har åtgärden däremot utförts med bygglov ska den beaktas vid bedömningen.¹¹

Att avvikelser godtas kan läka ett planstridigt utgångsläge

I praktiken inträffar det ofta att den lovsökta åtgärden av byggnadstekniska eller andra skäl behöver avvika från detaljplanens bestämmelser. I vissa fall är det bara tiden och samhällsutvecklingen som ställer krav på nya funktioner som inte har kunnat förutses när detaljplanen togs fram.¹² PBL tillåter byggnadsnämnden att ge bygglov trots vissa sådana avvikelser (se avsnitt 5.2.4). Genom att avvikelserna godtas kan detaljplanernas funktion som korrektiv vid bygglovgivningen alltmer komma att tappa i betydelse. Har ett byggnadsverks eller en fastighets planstridiga utgångsläge en gång väl godtagits vid en bygglovsprövning enligt PBL eller ÄPBL (men inte äldre lagstiftning än så)¹³, utgör den planstridigheten i sig inte hinder mot att bygglov ges senare (9 kap. 30 § 1 b PBL). Det ska dock inte förstås som att den planbestämmelse som åtgärden strider mot upphör att gälla genom att det ges bygglov i strid med bestämmelsen. Den kan fortfarande behövas för att exempelvis skydda olika intressen. Där-

¹⁰ Se prop. 2016/17:151 s. 77.

¹¹ Se MÖD 2019:16.

¹² Se prop. 1989/90:37 s. 52 f.

¹³ Se MÖD 2018:21.

emot utgör den godtagna avvikelsen inte något hinder mot att bygglov ges.¹⁴

Godtagandet av avvikelsen behöver inte uttryckligt ha tagits med i bygglovsbeslutet för att påverka det planenliga utgångsläget, utan det räcker att godkännandet på något sätt framgår av en ritning eller av underlaget till lovbeslutet i övrigt för att avvikelsen ska anses godtagen.¹⁵ Att en fastighet avviker från detaljplanen utgör inte heller hinder mot att bygglov ges, om avvikelsen har godtagits vid en fastighetsbildning enligt FBL:s lydelse efter ÄPBL:s ikraftträdande den 1 juli 1987 såsom en mindre avvikelse från detaljplanen som inte motverkar syftet med planen (9 kap. 30 § 1 b PBL).

Anledningen till att kravet på planenligt utgångsläge inte längre ställs om det har getts bygglov eller bildats en fastighet som avviker från detaljplanen är att syftet med kravet på det planenliga utgångsläget, att tvinga fram ett genomförande av planen, har förfallit genom att avvikelsen godtagits. I sådana fall har fastighetsägaren rätt att utnyttja den byggrätt detaljplanen ger.¹⁶

Det är inte ens nödvändigt att en avvikelse tidigare har godtagits vid en bygglovsprövning för att bygglov ska kunna ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen. En byggnadsnämnd får även i efterhand i ett beslut om bygglov förklara att en avvikelse som har uppkommit på grund av antagandet av en detaljplan enligt PBL eller ÄPBL ska anses motsvara en sådan avvikelse som godtagits vid en tidigare bygglovsprövning (9 kap. 30 a § PBL). En sådan förklaring får endast avse en liten avvikelse som är förenlig med planens syfte.

När det gäller planer och fastighetsbildningsbeslut som är äldre än ÄPBL och den samtidigt ändrade FBL får byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov även förklara att en sådan avvikelse från en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning som avses i 17 kap. 18 a § i ÄPBL ska anses vara en sådan godtagbar avvikelse som inte utgör hinder mot att bygglov ges (punkten 13 i övergångsbestämmelserna till PBL). En sådan förklaring kunde enligt ÄPBL bara ges om det var fråga om mindre avvikelser som är förenliga med planen, vilket i dag i sak motsvaras av en liten avvikelse. MÖD har därför ansett att tillbyggnader till ett bostadshus som gjorts med stöd av äldre dispenser som gjort att bostadshuset avvikit mer från planen

¹⁴ Se MÖD 2014:24.

¹⁵ Se MÖD:s dom den 2 juli 2020 i mål nr P 1410-19.

¹⁶ Se prop. 1989/90:37 s. 52.

än vad som är att anse som en mindre eller en liten avvikelse, hindrat att bygglov gavs för en ny tillbyggnad på huset.¹⁷

Vissa åtgärder får utföras även om utgångsläget inte är planenligt

Även om fastigheten eller byggnaden inte stämmer överens med detaljplanen, och utgångsläget därmed inte är planenligt, ska bygglov ändå ges för vissa enklare åtgärder i eller på byggnaden (9 kap. 30 § andra stycket PBL). Till dessa åtgärder räknas inredande av någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri samt att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial och att göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende (9 kap. 2 § första stycket 3 b eller c PBL, se avsnitt 4.4.4).

Åtgärden får inte strida mot detaljplanen

För att bygglov ska kunna ges får den lovsökta åtgärden inte strida mot detaljplanen (9 kap 30 § första stycket 2 PBL). Åtgärden får således inte stå i strid med planbestämmelserna eller plankartan i den mån dessa reglerar en sådan åtgärd som det har sökts lov för. Utformningen, användningen och omfattningen av åtgärden ska vara förenlig med planen. Omfattningen regleras normalt genom en begränsning av byggnadernas byggnads- eller bruttoarea eller en procentandel för bebyggande av marken, genom en begränsning av bebyggande av marken eller en begränsning i höjd och/eller antal våningar och minsta avstånd till gräns. Hur beräkningen eller bestämningen av olika termer görs har därmed ofta en avgörande betydelse för om en åtgärd stämmer överens med detaljplanen eller inte och således om lov kan ges.

Tolkningsprinciperna för bedömningen av åtgärds planlighet är i grunden desamma som vid bedömningen av det planenliga utgångsläget. Om något annat inte har angetts i planen bör planbestämmelserna även vid bedömningen av åtgärdens planlighet därför tolkas utifrån den lagstiftning, de allmänna råd och handböcker som gällde då planen antogs. Vid tolkningen av plankartan och planbestämmelserna kan även här planbeskrivningen, liksom andra planhandlingar

¹⁷ Se MÖD 2018:21.

vara till hjälp. Den särskilda tolkningsbestämmelsen, enligt vilken ÄPBL och ÄPBF och den praxis som utvecklats utifrån dessa författningar blir bestämmande för hur termerna byggnadshöjd och våning i planer äldre än ÄPBL ska förstås, är tillämplig även vid bedömningen av åtgärdens planlighet (punkten 5 i övergångsbestämmelserna till PBL).

För att man alls ska kunna tala om att den lovsökta åtgärden avviker från detaljplanen krävs det att åtgärden otvetydigt skiljer sig från planens innehåll. Liksom vid bedömningen av det planliga utgångsläget kan exempelvis redan själva ritnoggrannheten vid mätningen gentemot plankartan ge utrymme för en bedömningsmarginal när mätningar görs från plankartan. Vid bedömningen av åtgärdens planlighet finns det dock skäl för en snäv tolkning eftersom en alltför generös bedömning innebär en risk för rättsförluster för andra enskilda än sökanden. Rättsförlusten består i att dessa, exempelvis grannar, förlorar sina möjligheter att komma till tals i ärendet om åtgärden bedöms vara planlig (9 kap. 25 § PBL, se avsnitt 6.5.1).¹⁸

På samma sätt som vid bedömningen av om det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser är planstridigt eller inte ska man vid bedömningen av den lovsökta åtgärdens planlighet inte beakta de bygglovsbefriade åtgärder som tidigare kan ha utförts (9 kap. 30 § tredje stycket PBL). I likhet med den bestämmelsen omfattar undantagsbestämmelsen endast sådana åtgärder som har utförts utan bygglov som ska undantas vid bedömningen av planligheten. Har åtgärden utförts med bygglov ska den däremot beaktas.¹⁹

Särskilda regler gäller för bedömningen av planligheten inom kvartersmark för allmänt ändamål

Före införandet av ÄPBL år 1987 fanns det möjlighet för byggnadsnämnden att ge bygglov för vitt skiftande åtgärder i områden som i byggnads- och stadsplaner betecknades som kvartersmark för allmänt ändamål. Användningsområdet innefattade all verksamhet med ett offentligt organ som huvudman, dvs. stat, landsting (numera region), kommun eller den dåvarande statskyrkan. Inom begreppet

¹⁸ Se prop. 1989/90:37 s. 55.

¹⁹ Se MÖD 2019:16.

rymdes en rad vitt skilda verksamheter såsom skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m.²⁰

Vid införandet av ÄPBL ansågs det allmänna ändamålet alltför oprecist och oförutsebart för att kunna läggas till grund för ett bygglov.²¹ De kringboende kunde bara ha en vag uppfattning om vad planen medgav. Därför gäller numera särskilda bestämmelser vid lovprövningen för bedömningen av en åtgärds planlighet inom sådana områden. Bygglov kan endast ges inom områdena om ändamålet är närmare angivet i planen (9 kap. 30 § PBL). Något hinder mot att ge bygglov till någon annan än ett offentligt organ finns inte heller, t.ex. för det fall det allmänna avyttrat en skola till ett fastighetsbolag (9 kap. 32 a § PBL).

Sedan tidigare etablerade användningar kan ges bygglov för åtgärder som bibehåller användningsområdet eller den användning som det en gång beviljats bygglov för och anpassats till. Undantaget är formulerat så att även om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan, får det ges bygglov för en åtgärd som innebär att den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten eller byggnadsverket senast har använts för, eller enligt det senaste beviljade bygglovet har anpassats till, utan att den avsedda användningen kommit till stånd (9 kap. 32 a § andra stycket PBL).

De särskilda bestämmelserna om kvartersmark för allmänt ändamål gäller inte inom områden som omfattas av äldre stads- och byggnadsplaner som ska anses som detaljplaner som antagits med stöd av ÄPBL (punkten 8 i övergångsbestämmelserna till PBL). Kravet på att ändamålet ska redovisas innan bygglov får ges gäller därför inte sådana äldre planer.²²

Vid införandet av ÄPBL framhölls särskilt att man alltjämt kan anta detaljplaner med allmänna ändamål, men däremot inte lägga dem till grund för en lovprövning.²³ Syftet skulle då vara att reservera mark och i ett inledande skede bara skapa en möjlighet att lösa in den för annat än enskilt byggande, bl.a. järnvägs- och andra trafikområden, hamnområden och idrottsanläggningar. Rent lagstiftningsmässigt finns det inte heller i dag några hinder för ett sådant förfarande. Möjligheterna för den här typen av markreservationer upphör dock

²⁰ Se prop. 2013/14:126 s. 312.

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 712 f.

²² Se prop. 1985/86:1 s. 713 och 866 f.

²³ Se prop. 1985/86:1 s. 712.

om någon annan än ett offentligt organ beviljas bygglov. Eftersom marken då inte längre ska användas för annat än enskilt bebyggande finns det inte längre något behov för kommunen att lösa in den, varför också förutsättningarna för markreservation förfaller (6 kap. 13 § andra stycket respektive 14 kap. 14 § andra stycket PBL).

Lovet kan behöva avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa

I en detaljplan ska kommunen ange en genomförandetid (4 kap. 21 § PBL). Under den tiden har den som äger en fastighet rätt till ersättning för den skada som en ändring eller ett upphävande medför (14 kap. 9 § PBL). Genomförandetiden räknas normalt från den dag då beslutet får laga kraft, men vid bl.a. successiva utbyggnader av bostads- eller industriområden kan detaljplanen ange att genomförandetiden börjar löpa först vid ett senare tillfälle eller vid olika tidpunkter i skilda delar av detaljplaneområdet. Bygglovet kan då avslås i avvaktan på att genomförandetiden börjar löpa (9 kap. 30 § första stycket 3 PBL).

Krav på beaktande av allmänna och enskilda intressen

Vid prövningen av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen (2 kap. 1 § PBL). Bestämmelsen är generell och gäller vid all prövning enligt PBL och tillämpas vid sidan av de andra mer specifika avvägningsbestämmelserna som finns i PBL. Vid avvägningen kan olika intressen stå emot varandra. Olika enskilda intressen kan stå emot varandra, liksom olika allmänna intressen. När enskilda intressen står mot allmänna intressen får den s.k. proportionalitetsprincipen ofta stor betydelse. Den innebär i det här sammanhanget att en myndighet måste avstå från att meddela beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses.²⁴

I ett område med en detaljplan har vissa avvägningar mellan de olika enskilda och allmänna intressena gjorts redan vid planläggningen. Genom detaljplanen har kommunen prövat områdets lämplighet för

²⁴ Se NJA 2016 s. 868, även HFD 2015 ref. 16 (särskilt den skiljaktiga meningen).

en viss användning (4 kap. 5 § PBL). Härigenom har lokaliseringen av åtgärden redan prövats och ändamålet med åtgärden har ansetts lämplig med hänsyn till dess beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 § PBL). I detaljplanen har kommunen bl.a. reglerat vilken omfattning byggnadsåtgärder ska ha och hur byggnader ska användas (4 kap. 11 § PBL), dvs. skapat byggrätter.

Om det har skapats en byggrätt är i vart fall vissa avvägningsfrågor redan hanterade i detaljplanen. Då får dessa, redan avgjorda, frågor inte överklagas efter beslutet om bygglov (13 kap. 2 § 8 PBL). Detaljplaner är dock ofta flexibla och medger olika genomföranden där bl.a. byggnadsverk kan placeras eller utformas på olika sätt. Vid valet mellan olika sådana lösningar ska byggnadsverket, inom den ram detaljplanen medger, inte onödigtvis brista i hänsynstagandet till anpassningen, omgivningen och varsamheten till kulturhistoriska värden m.m. Har den valda lösningen däremot skäl för sig och rimliga hänsyn har tagits, ska lov ges i enlighet med vad byggrätten medger, även om det väsentligt påverkar omgivningen i olika avseenden.²⁵

Anpassningskravet, varsamhetskravet, kravet på god form-, färg- och materialverkan samt förvanskningsförbudet

Byggnadsverk ska utformas och placeras med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § första stycket 1 PBL). Ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas och ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § tredje stycket PBL).

En byggnad ska vidare ha god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § 2 PBL). För andra anläggningar än byggnader som omfattas av krav på bygglov och skyltar och ljusanordningar som omfattas av krav på bygglov gäller också kraven på god form-, färg- och materialverkan (3 kap. 3 § PBF första stycket). Upplag, materialgårdar, tunnlar och bergtrum behöver dock bara uppfylla kraven på god form-, färg- och materialverkan i den mån det behövs för att uppfylla kravet på hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och

²⁵ Se RÅ 1991 ref. 46, 1993 ref. 59 och 2001 ref. 31.

kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (3 kap. 3 § andra stycket PBF).

Kravet på god form-, färg- och materialverkan ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnad. Så ska, som utgångspunkt, även ske vid ombyggnad. Om detta inte är rimligt så ska kravet gälla den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Om det företas någon annan ändring av en ombyggnad ska kravet uppfyllas i fråga om ändringen (8 kap. 2 § PBL). Vid en ändring eller flyttning av en byggnad får kravet anpassas och avsteg göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar, varsamhetskravet och förvanskingsförbudet (8 kap. 7 § PBL).

En byggnad, en lovpliktig anläggning, en tomt med skyddsbestämmelser, allmänna platser och bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas (8 kap. 13 § PBL). En ändring eller flytt av en byggnad eller lovpliktig anläggning ska utföras varsamt med hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och ta vara på byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17–18 §§ PBL).

Anpassnings- och utformningskraven, varsamhetskravet samt förvanskingsförbudet kan i praktiken i viss mån gå in i varandra. Förenklat kan sägas att anpassningskravet gäller en åtgärds anpassning till sin omgivning, utformningskraven gäller ett enskilt byggnadsverks estetiska egenvärde och varsamhetskravet respektive förvanskingsförbudet en befintlig byggnads kulturvärden.

Hur långt kravet på hänsyn till omgivningen behöver drivas är beroende på miljöns karaktär. Större krav på anpassning till omgivningen kan ställas i värdefulla miljöer och i närheten av byggnader av större kulturhistoriskt värde.²⁶ Anpassningskravet får av naturliga skäl en speciell innebörd när det är frågan om kompletterings- och förtättningsbebyggelse inom områden som har en uttalad egenart. Ett särpräglat uttryck kan gälla torg och gaturum liksom vissa byar, brukssamhällen, fäbodrar och fiskelägen. Värdet behöver inte ligga i att byggnader är likadana eller liknar varandra, eller var för sig är av större estetiskt värde. Det bör dock finnas ett uttryck i bebyggelse-

²⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 712.

miljön som kan bedömas vara allmänt uppskattat av kommunens invånare.²⁷

Hänsyn till omgivande kulturvärden innebär också ett krav på att nya byggnader ska utformas med hänsyn till lokal tradition i fråga om byggnadens form i stort, t.ex. planmått, höjd och takform, eller i detalj, t.ex. materialval, färgsättning och fönsterformer. Lokala traditioner i dessa avseenden ska beaktas och kunna föras vidare.²⁸

När byggnader placeras fritt i landskapet utan anknytning till andra byggnader har även områdets topografi och landskapstypen betydelse. Det är t.ex. naturligare att förlägga en byggnad invid ett skogsbryn än fritt på öppen åkermark. Det är också ofta lämpligare att i ett starkt kuperat landskap förlägga byggnader på lägre nivå än de högsta partierna där de kan bryta landskapets konturer.²⁹ Vi kan här se exempel på hur de olika kraven samverkar. Arkitektonisk kvalitet kan sammanfattas med att såväl form och funktion som material och omgivning behöver samspela och bidra till hälsa, välbefinnande, trivsel och hållbarhet.

Tillämpningen på vad som är bevarandevärt bör utgå från en vid syn på vad som är värt att bevara, exempelvis inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde av allmänt intresse utan också byggnader och bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från särskilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. En byggnad eller ett bebyggelseområde behöver inte vara av byggnadsminnesklass utan ett tillräckligt motiv för bevarande kan vara att de är representativa för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal eller att de ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Motiv för bevarande kan också vara att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen.³⁰ När det gäller frågan om en bebyggelse är kulturhistoriskt värdefull bör lokala överväganden tillmätas den största betydelse.³¹

Olika intressen kan stå emot varandra och kan behöva vägas samman och passas av gentemot varandra. Förändringar i miljön, exempelvis i form av klimatanpassningsåtgärder och tillgänglighetsanpass-

²⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 480.

²⁸ Se prop. 1985/86 :1 s. 481.

²⁹ Se prop. 1985/86 :1 s. 481.

³⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 510, jfr även 1:221 BBR.

³¹ Se prop. 1985/86 :1 s. 289.

ningar, bör göras med hänsyn till befintliga kulturhistoriska värden.³² Varsamhetsintresset måste också vägas mot de ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägaren.³³

Till byggnadsnämndernas skyldigheter hör att verka för en god byggnadskultur samt en estetiskt tilltalande landskapsmiljö (12 kap. 2 § PBL). Byggnadsnämnderna arbetar på olika sätt med detta ansvar, bl.a. genom att inventera de värden som finns och informera berörda hur värdena kan beaktas vid olika byggnadsåtgärder. Byggnadsnämnderna kan också ta fram riktlinjer för utveckling av ett avgränsat bebyggelseområde, ta fram arkitekturstrategier eller göra tematiska tillägg till översiktsplanen. I ett enskilt lovärende finns det inte något generellt krav på att den typen av inventeringar eller bedömningar av byggnadsverkets eller bebyggelseområdets kulturhistoriska och arkitektoniska värden ska ha kommunicerats med fastighetsägaren för att de ska få beaktas.³⁴ Om kommunen däremot vill skapa en förutsebarhet och ge de uppmärksammade värdena rättsverkan kan värdena dock skyddas genom en detaljplan eller i områdesbestämmelser.³⁵

Några exempel ur praxis kan illustrera kraven på anpassning och varsamhet samt förbudet mot förvanskning. En nybyggnad med en konsekvent genomförd fasadkomposition som ger byggnaden ett självständigt uttryck kan uppfylla anpassningskraven i en bebyggelsemiljö som inte är enhetlig, trots sitt annorlunda formspråk.³⁶ Ett nytt enbostadshus i globform i ett område med mycket varierad bebyggelse och med varierade terrängförhållanden har ansetts förenligt med anpassningskravet.³⁷ Att byta fönster så att de nya jämfört med originalet på utsidan är klädda med aluminium i stället för trä, att profilerna i karm, båge och spröjs är kantigare, att mittposten är något grövre än tidigare och att spröjsen inte längre har någon konstruktiv funktion har inte ansetts innebära att byggnadens karaktärsdrag eller områdets kulturvärden påverkats på så sätt att det strider mot förvanskningförbudet.³⁸

Att på en kubistisk byggnad med plana glasfasader som saknar utskjutande byggnadsdelar förutom mindre skärmtak, placera tre

³² Se prop. 2017/18:110 s. 65.

³³ Se RÅ 2000 ref. 49.

³⁴ Se MÖD 2012:13.

³⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 482 f.

³⁶ Se MÖD 2015:26.

³⁷ Se RÅ 2001 ref. 31.

³⁸ Se MÖD 2019:25.

karuselldörrar till största delen utanför befintlig fasad och förstora skärmtaken så att det skapas en volym som bryter mot den strama och karaktärgivande fasaden har ansetts som förvanskning.³⁹ Att uppföra sex balkonger och sex parfönsterdörrar på en särskilt värdefull byggnad har ansetts menligt påverka byggnadens fasadkomposition och medföra en förvanskning.⁴⁰ I ett villaområde av ordinärt slag med ett förhållandevis homogent intryck har en tillbyggnad i form av en pyramid som markant skiljer sig från den befintliga byggnaden och från den omkringliggande bebyggelsen ansetts bli dominerande och inte ge en god helhetsverkan och med hänsyn till sin höjd, storlek och avvikande formspråk bli framträdande i området och inte lämplig med hänsyn till stadsbilden.⁴¹

En byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål

En byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål (8 kap. 1 § 1 PBL). Lämplighetskravet gäller även för andra anläggningar än byggnader (3 kap. 2 § PBF).

Kravet ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnad. Så ska, som utgångspunkt, även ske vid ombyggnad. Om detta inte är rimligt ska kravet gälla den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Om det företas någon annan ändring av en ombyggnad ska kravet uppfyllas i fråga om ändringen (8 kap. 2 § PBL). Vid en ändring eller flyttning av en byggnad får kravet anpassas och avsteg göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar, varsamhetskravet och förvanskningsförbudet (8 kap. 7 § PBL).

Kravet på lämplighet är generellt för olika typer av byggnader, men får en särskild betydelse när det är fråga om byggnader som innehåller bostäder. Sådana ska vara utförda så att bostäderna i skälig utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring samt har den inredning och utrustning för matlagning och hygien som krävs med hänsyn till dess användning (3 kap. 1 § PBF). Vilka krav som ställs varierar ut-

³⁹ Se MÖD 2017:60.

⁴⁰ Se MÖD:s dom den 6 november 2018 i mål nr P 1874-18.

⁴¹ Se MÖD:s dom den 22 juli 2015 i mål nr P 10611-14.

ifrån bostadens storlek eller om det exempelvis är fråga om ett studentboende eller särskilda boenden för äldre.⁴²

I förarbetena framhålls att det bortsett från rena tillgänglighetsaspekter inte ligger i statens intresse att detaljreglera den fysiska utformningen av olika utrymmen i en bostad, däremot ska de ovan nämnda funktionerna i en bostad kunna tillgodoses. Vidare framhålls att motsvarande bedömning även bör göras i fråga om hur andra bygglovspliktiga byggnader uppfyller kraven på lämplighet för sitt ändamål, dvs. ingen detaljreglering från samhällets sida av den fysiska utformningen utan en bedömning av vilka funktioner som behöver tillgodoses med hänsyn till byggnadens avsedda ändamål.⁴³

En byggnad ska vara tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

En byggnad ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 § 3 PBL). Kravet på tillgänglighet gäller dock inte i fråga om arbetslokaler, om kraven är obefogade med hänsyn till arten av den verksamhet som lokalen är avsedd för, fritidshus med högst två bostäder och tillgängligheten till ett en- eller tvåbostadshus, om det med hänsyn till terrängen inte är rimligt att uppfylla kraven (8 kap. 6 § PBL).

Tillgänglighetskravet gäller för vissa andra lovpliktiga anläggningar än byggnader, såsom exempelvis nöjesparker, djurparker, parkeringsplatser utomhus och begravningsplatser. Andra typer av anläggningar ska vara tillgängliga i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten (3 kap. 5 § PBF).

Kravet på tillgänglighet ska uppfyllas för hela byggnaden vid nybyggnad. Så ska, som utgångspunkt, även ske vid ombyggnad. Om detta är inte rimligt så ska kravet gälla den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden. Om det företas någon annan ändring av en byggnad än ombyggnad ska kravet uppfyllas i fråga om ändringen (8 kap. 2 § PBL). Vid ändringar eller flyttningar av byggnader och andra anläggningar får avsteg från kravet på tillgänglighet endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskä-

⁴² Se 3:2 BBR.

⁴³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 257.

ligt att uppfylla kraven (8 kap. 7 § PBL). Möjligheten till avsteg ska tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från tillgänglighetskraven med hänsyn till varsamhetskravet respektive förvanskingsförbudet och vid ombyggnad om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven respektive vid en annan ändring eller flyttning av en byggnad i den utsträckningen det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättning (3 kap. 23 § PBF).

Avsteg från tillgänglighetskraven får alltid göras vid vindsinredningar för bostäder på högst 35 kvadratmeter (8 kap. 7 § PBL).

Ett ofta aktualiserat tillgänglighetskrav är tillgången till hissar och lyftanordningar i bostadsbyggnader. Sådana ska finnas om det behövs för att en byggnad ska vara tillgänglig. Om byggnaden har färre än tre våningar behövs ingen hiss eller lyftanordning, men om byggnaden inte kan nås från marken krävs att byggnaden är projekterad och utförd på ett sådant sätt att en hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet (PBF 3 kap. 4 §). En vanlig fråga vid vindsinredningar är de följdkrav på hissar dessa kan utlösa. Vindar med en bostad eller huvuddelen av en bostad räknas i det här sammanhanget som en våning och kan därigenom utlösa ett krav på installation av en hiss eller en lyftanordning (3 kap. 4 § PBF). Avsteg från detta krav får dock göras vid vindsinredningar för bostäder på högst 35 kvadratmeter (8 kap. 7 § PBL).

Mark- och miljööverdomstolen har betonat att tillämpningsföreskrifter i exempelvis BBR ska tolkas mot bakgrund av att bestämmelserna i PBL och PBF syftar till att byggnader och bostäder ska vara tillgängliga. Med hänvisning härtill har krav i BBR om att byggnader med fler än tio plan ska ha två hissar tolkats som att varje trapphus, om det finns flera, ska ha två hissar.⁴⁴

Ett byggnadsverk ska vara placerat och utformat så att det är möjligt att hantera avfall

Ett byggnadsverk ska utformas och placeras så att den är lämplig med hänsyn till möjligheterna att hantera avfall (2 kap. 6 § första stycket 5 PBL). I förarbetena framhålls att en ändamålsenlig och lätthanterlig avfallshantering bör vara ett viktigt krav vid utformning av bebyggelse.⁴⁵ Kravet ska dock inte förstås som att alla delar av av-

⁴⁴ Se MÖD 2017:37.

⁴⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 416.

fallshanteringen ska vara klarlagd redan vid bygglovgivningen, den närmare utformningen av hanteringen kan bestämmas i ett senare skede.⁴⁶

Kravet på att ett byggnadsverk ska utformas så att avfallshanteringen ska vara möjlig motsvaras av ett krav på att ett byggnadsverk eller en byggnad ska lokaliseras så att avfallshanteringen kan lösas på ett lämpligt sätt, lokaliseringen ska dock vara löst redan vid planläggningen (2 kap. 5 § första stycket 3 PBL).

Inte försvåra användning av mark ovanför

Byggnadsverk som placeras under markytan ska i skäligen omfattning utformas så att det inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 § PBL). Bestämmelsen är tillämplig på såväl byggnadsverk som är helt placerade under mark som de där bara delar av byggnadsverket är placerat under markytan.⁴⁷ I förarbetena framhålls att det genom en omsorgsfull planering och utformning av byggnader bör vara möjligt att beakta både befintliga och kommande behov av att använda marken över byggnadsverket för något annat ändamål. Vilka typer av ändamål som ska beaktas bör normalt vara utrett redan i den översiktliga planeringen.⁴⁸

Påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller en betydande olägenhet på annat sätt

Lokaliseringen, placeringen och utformningen av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket, skylten eller ljusanordningen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller en betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. omgivningskravet.

För att utgöra hinder mot att lov ska ges ska den sökta åtgärden dels påverka grundvattnet eller omgivningen i övrigt, dels ska åtgärdens påverkan vara så omfattande att den innebär en fara för människors hälsa och säkerhet eller en betydande olägenhet på annat sätt.

⁴⁶ Se MÖD 2017:14.

⁴⁷ Se prop. 1985/86:1 s.485.

⁴⁸ Se prop. 1985/86:1 s.485.

Med påverkan på grundvattnet avses både inverkan på dess kvantitet som dess kvalitet. Problem som rör grundvatten och metoden för omhändertagande av dagvatten m.m. måste beaktas tidigt i planlägningsprocessen. Men det finns även anledning att i ett bygglovsärende bevaka de problem som rör grundvatten som kan uppstå. Exempelvis kan en olämplig placering eller grundläggning medföra betydande olägenheter för omgivningen i form av fuktskador, sättningar och ogynnsamma växtbetingelser.⁴⁹

Bestämmelsen innebär exempelvis att det kan ställas krav på att byggnader ska placeras på ett sådant avstånd från varandra och utformas så att spridning av brand förhindras.⁵⁰ Det kan också vara fråga om att åtgärden inte får påverka trafiksäkerheten, genom att försvåra siktförhållandena eller möjligheterna till en trafiksäker tillfart, lastning och lossning;⁵¹ eller olägenheter i form av buller, luftföroreningar, skakningar, lukt och liknande. Till andra olägenheter räknas förhållanden som exempelvis skymd sikt, skuggning eller sämre ljusförhållanden för grannar.⁵²

Att olägenheten ska vara betydande innebär att den ska vara kvalificerad för att den inte ska kunna accepteras. Vilka olägenheter omgivningen ska behöva tolerera varierar utefter omständigheterna. Det ska ske en prövning av vilka allmänna och enskilda intressen som den lovsökta åtgärden kan påverka i varje enskilt fall. Det innebär att sådana omständigheter som bebyggelseområdets karaktär och förhållandena på orten ska beaktas och att toleransnivån kan vara olika, viss fisklukta får godtas i fiskesamhällen och gödsellukt får godtas i jordbruksområden. Toleransnivån kan dock inte sträckas dithän att det ger upphov till sanitära olägenheter.⁵³

Vilka olägenheter som omgivningen bör tåla kan påverkas av om det finns starka motstående allmänna intressen av att åtgärden genomförs, såsom vid exempelvis utbyggnad av infrastruktur för trådlös kommunikation,⁵⁴ eller om olägenheten är av rent tillfällig karaktär.⁵⁵

⁴⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 484 f.

⁵⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 484 f.

⁵¹ Se prop. 1985/86:1 s. 483.

⁵² Se prop. 1985/86:1 s. 484, RÅ 1990 ref. 52, 1991 ref. 46 samt MÖD 2012:16 och 2013:1.

⁵³ Se prop. 1985/86:1 s. 484.

⁵⁴ Se RÅ 2010 ref. 62.

⁵⁵ Se MÖD:s dom den 2 februari 2015 i mål nr P 7493-14.

Krav på hur på tomter och allmänna platser ska ordnas

De krav som ställs på hur tomter ska ordnas utgår från hur en tomt ska ordnas när en tidigare obebyggd tomt ska bebyggas. Tomten ska då ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena (8 kap. 9–12 §§ PBL), bl.a. ska naturförutsättningar så långt som möjligt tas till vara, betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkomma, det ska i skäligen utsträckning finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning på eller i närheten av tomten, den ska ordnas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan använda den och risken för olyckor begränsas. Vad särskilt gäller bostäder och skolor och förskolor ska dessa dessutom ha tillgång till en tillräcklig friyta som är lämplig för lek och utevistelse.

I de fall tomten redan är bebyggd ska den ordnas så att det skäligen utsträckning finns tillgång till utrymme för parkering, lastning och lossning och friyta för lek och utevistelse (8 kap. 10 § PBL). Vid skälighetsbedömningen ska hänsyn tas till de ekonomiska och tekniska svårigheterna att leva upp till kraven som kan finnas på en tomt som redan är bebyggd.⁵⁶

Om det utförs lov- eller anmälningspliktiga ändringsarbeten på byggnad ska kraven på hur en tomt ska ordnas tillämpas i den utsträckning som det är skäligen med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper (8 kap. 11 § PBL). För att sådana s.k. följdkrav ska kunna ställas måste ändringsarbetena ha en viss omfattning.⁵⁷

De krav som ställs på tomter ska i skäligen utsträckning tillämpas även på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader, såsom exempelvis fritidsområden, nöjesparker eller campingplatser. Dock ska personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga kunna använda platsen eller området i den utsträckning detta särskilt reglerats i plan- och bygglagstiftningen.

Boverket har med stöd av 10 kap. 9 § PBF utfärdat föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader (BFS 2011:5).

⁵⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 522 f.

⁵⁷ Se prop. 1993/94 :178 s. 112.

Allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas (8 kap. 13 § andra stycket 3 PBL). Motsvarande krav för tomter begränsar sig till de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser (8 kap. 13 § andra stycket 2 PBL).

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan finns i avsnitt 7.18.3, 7.18.4, 7.18.10 och 7.18.12.

5.2.3 Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Inledning

I ett område som inte omfattas av detaljplan är grundläggande lämplighetsfrågor inte prövade och reglerade på samma sätt som inom ett område med detaljplan. Det finns inte någon plan som ska förverkligas och ingen byggrätt som en enskild kan ta i anspråk.⁵⁸ Kommunen har möjlighet att reglera vissa förhållanden i områdesbestämmelser och åtgärden får då inte strida mot dem om det finns sådana där åtgärden utförs. Något krav på att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser ska följa områdesbestämmelserna finns dock inte.

För att bygglov ska kunna ges utanför detaljplan får åtgärden inte i sig själv vara sådan att den kräver att området regleras med en detaljplan. I sådana fall ska bygglovet föregås av planläggning.

Då grundläggande förhållanden inte är prövade vid bygglovsprövningen utanför ett område med detaljplan innefattar den en prövning av om den lovsökta åtgärden är lämplig med hänsyn till samtliga berörda enskilda och allmänna intressen i de delar som kommunen inte tidigare kan ha prövat i områdesbestämmelser. Det finns dock begränsningar i prövningen av vissa ändringar eller kompletteringar av en- eller tvåbostadshus.

⁵⁸ Se MÖD 2012:16.

Bygglovsprövningen i ett område som inte omfattas av detaljplan innefattar också en prövning av om åtgärder uppfyller de krav som ställs på byggnadsverk eller tomter. Denna prövning är densamma som den som sker för åtgärder inom ett område med detaljplan.

Åtgärden får inte strida mot områdesbestämmelser

Utanför ett område med detaljplan får kommunen anta områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen (4 kap. 41 § PBL). Om det finns områdesbestämmelser ska åtgärden prövas gentemot dem (9 kap. 31 § 1 PBL). Prövningen av om en åtgärd strider mot områdesbestämmelserna motsvarar i allt väsentligt prövningen av om åtgärden strider mot en detaljplan (se avsnitt 5.2.2). En skillnad är dock att det inte finns förutsättningar för att bortse från lovbefriade åtgärder på det sätt som sker vid bedömningen av en åtgärds planlighet. Skillnaden uppmärksammades, men kunde inte tas om hand inom ramen för det lagstiftningsarbete som ledde fram till bestämmelsen om att man ska bortse från de lovbefriade åtgärderna vid bedömningen av planligheten.⁵⁹

Åtgärden får inte förutsätta planläggning

För att bygglov ska kunna ges får den lovsökta åtgärden inte förutsätta planläggning enligt 4 kap. 2 och 3 §§ PBL. Om det krävs planläggning kan bygglov inte ges (9 kap. 31 § 2 PBL).

I vissa fall, som vid större projekt och förändringar i bebyggelsestrukturen, är en detaljplan den mest lämpade beslutsformen. En åtgärd måste därför i vissa angivna situationer föregås av att kommunen genom planläggning prövar mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglerar bebyggelsemiljöns utformning, det s.k. detaljplanekravet.

Detaljplanekravet riktar sig i grunden till kommunerna och syftar till att kommunerna, av exempelvis tids- eller resursskäl, inte ska kunna avstå från att planlägga i de fall planläggning är den mest lämpliga beslutsformen.⁶⁰ Kravet aktualiseras därför huvudsakligen vid större projekt och förändringar i bebyggelsestrukturen som förut-

⁵⁹ Se prop. 2016/17:151 s. 78.

⁶⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 150.

sätter en kommunal medverkan i genomförandet genom iordningsställande av allmänna platser, berör statliga intressen som länsstyrelsen har att bevaka, där det finns många motstridiga enskilda intressen eller om åtgärden berör särskilt värdefull bebyggelse ur t.ex. kulturhistoriskt eller konstnärligt perspektiv.⁶¹

Till de situationer som kan utlösa ett krav på planläggning räknas enligt 4 kap. 2 § PBL⁶²:

- en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,
- en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljön som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,
- lovpliktiga byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk eller är en annan byggnad än en sådan lovbefriad komplementbyggnad eller ett sådant komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL som inte behöver följa en detaljplan, och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller byggnadsverket placeras i närheten av en s.k. Sevesoverksamhet (dvs. en kemikalieverksamhet; *vår anmärkning*),
- en åtgärd som utgör en nyetablering av en s.k. Sevesoverksamhet.

Även om ett byggnadsverk eller dess användning är sådant som kan utlösa ett plankrav finns det inte något krav på planläggning av området om det är tillräckligt att åtgärden prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Det förutsätter dock att varken byggnadsverket eller användningen av det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (4 kap. 2 § andra stycket PBL). Med hänvisning till det kan det räcka med en bygglovsprövning eller ett förhandsbesked vid exempelvis mindre förändringar eller kompletteringar inom eller i anslutning till en befintlig bebyggelse. I de fallen har den övergripande strukturen redan lagts fast varför det ofta saknas behov av att

⁶¹ Se prop. 2017/18:167 s. 12 f.

⁶² Observera att en ny lydelse av bestämmelsen – med ikraftträdande den 2 augusti 2021 – har föreslagits genom prop. 2020/21:174 *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

genom detaljplan lösa frågor om t.ex. fysisk kommunikation och teknisk försörjning.⁶³

Uppförandet av ett lov- eller anmälningspliktigt vindkraftverk ska föregås av planläggning om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande och kraftverket inte kan prövas genom bygglov, förhandsbesked eller anmälan (4 kap. 3 § PBL).

Kraven på detaljplan gäller inte heller i de fall som tillräcklig reglering har gjorts med områdesbestämmelser (4 kap. 4 § PBL).

Plankravet är en förutsättning för lov i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Byggnadsnämnden kan således avslå en bygglovsansökan med motiveringen att den lovsökta åtgärden ska genomföras i en bebyggelse som ska förändras eller bevaras om nämnden anser att regleringen av området behöver ske i ett sammanhang. Byggnadsnämndens hävdande av detaljplanekravet ska dock vägas mot den enskildes intresse av att få företa den sökta åtgärden. Har kravet hävdats av nämnden under en lång tid utan att detta mynnat ut i något planarbete kommer förr eller senare den enskildes intresse av att få den lovsökta åtgärden prövad utan krav på föregående planläggning att väga över. Hur länge kommunen kan hävda plankravet är beroende av hur starka de berörda enskilda och allmänna intressena är, men Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att kommunen inte kunnat hävda detaljplanekravet efter cirka 40 år⁶⁴ och Högsta domstolen har ansett att kommunen kunnat det under fem år.⁶⁵

Åtgärden ska uppfylla kraven i 2 kap. PBL

Utänför ett område med detaljplan och områden med områdesbestämmelser har det inte skett någon bindande prövning av alla de allmänna och enskilda intressen som kan påverkas av den lovsökta åtgärden. Vid bygglovsprövningen i sådana områden ska byggnadsnämnden pröva såväl byggnadsverkets lokalisering som dess placering och utformning mot bestämmelser i 2 kap. PBL i de delar det inte prövats i områdesbestämmelser. Det innebär att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Vid sin bedömning av det använder sig byggnadsnämnden av översiktsplanen som beslutsunderlag, om än den

⁶³ Se prop. 2017/18:167 s.12 f.

⁶⁴ Se RÅ 2010 ref. 90.

⁶⁵ Se NJA 2016 s. 868.

lokaliseringsprövningen som gjorts genom den är på en övergripande nivå med en skiftande grad av precisering för olika områden. Den slutliga lokaliseringsprövningen görs sedan vid bygglovsprövningen, tillsammans med en avvägning mot de motstående enskilda intressena.

Den grundläggande principen vid all prövning enligt PBL är att hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL, se avsnitt 5.2.2). Miljöbalkens regler i 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och naturresurser ska tillämpas (2 kap. 2 § PBL). Bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, geotekniska förhållanden, möjligheterna att ordna trafik, avfallshantering, vatten- och avlopp och samhällsservice i övrigt, risken för störningar eller olycksrisker (2 kap. 5 § PBL). Utformningen och placeringen ska ske med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden och vissa angivna säkerhets- hushållnings- och försörjningsfrågor såsom exempelvis skyddet mot olyckor, hushållning med energi och vatten, trafikförsörjning och avfallshantering (2 kap. 6 § PBL). Lokaliseringen, utformningen och placeringen av bostadsbyggnader ska ske på ett sådant som är lämplig för att förebygga olägenheter för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller (2 kap. 6 a § PBL).

Hänsyn måste även tas till vilken inverkan bebyggelsen har på omgivningen. Bebyggelse under mark ska i skälig utsträckning utformas så att den inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 § PBL, se avsnitt 5.2.2). Placeringen, lokaliseringen och utformningen får inte ske så att det kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt (2 kap. 9 § PBL, se avsnitt 5.2.2). Miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av det kapitlet ska följas (2 kap. 10 § PBL). Vidare ska prövningen, om det är lämpligt, samordnas med annan prövning av markens användning (2 kap. 11 § PBL).

Utanför lovprövningen faller de krav på att tillgodose behoven av tillgång till gator, vägar, parker och grönområden, lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service inom eller i anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse (2 kap. 7 § PBL). Om det till följd av den lovsökta åtgärden uppstår sådana behov förutsätter åtgärden planläggning (4 kap. 2 § PBL).

Komplettering av bebyggelse kräver endast en begränsad prövning

När byggnadsnämnden godtar att mark i ett område som inte omfattas av en detaljplan tas i anspråk för bostadsbebyggelse, godtar den också att marken tas i anspråk för vissa åtgärder som kompletterar bostadsändamålet (9 kap. 31 a § PBL). Annorlunda uttryckt följer det med lokaliseringsprövningen av ett en- eller tvåbostadshus en prövning av det lämpliga i att huset kompletteras med en kompletteringsbyggnad som t.ex. ett fristående uthus eller ett garage, eller att huvudbyggnaden byggs till i begränsad omfattning med exempelvis ett- eller ett par bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål, förråd eller garage, veranda, balkong samt uteplats med tak.⁶⁶ Att märka är att bygglov *ska* ges för denna typ av kompletteringar om de uppfyller förutsättningar för det. I detta avseende skiljer sig dessa kompletteringar från sådana avvikelser från en detaljplan som byggnadsnämnden under vissa omständigheter får, men inte behöver, medge (se avsnitt 5.2.4).

Den tillkommande bebyggelsen och tillbyggnaden ska komplettera den befintliga bebyggelsen. Den måste således vara av en sådan art och omfattning att den underordnas huvudbyggnaden och får inte ensamt utgöra skäl för att bilda en ny fastighet.⁶⁷ Om ny- och tillbyggnader sker successivt så ska hänsyn tas till alla ändringar som har skett under utvecklingens förlopp. Eftersom bedömningen en gång skett med utgångspunkt i den ursprungliga huvudbyggnaden, kan man inte isolerat betrakta den senast sökta åtgärden.⁶⁸

Eftersom byggnadsnämnden har godtagit en- och tvåbostadshuset behöver den kompletterande bebyggelsen inte uppfylla alla kraven i 2 kap. PBL. Prövningen begränsar sig i stället till vad som prövas för bebyggelse i ett område som omfattas av detaljplan. Det innebär bl.a. att lokaliseringen av kompletteringsåtgärderna inte ska prövas. Att de då kan ligga inom ett område som skyddas i något avseende saknar betydelse.⁶⁹

Kommunens möjligheter att reglera kompletteringsåtgärderna i områdesbestämmelser är begränsade (9 kap. 31 a § 2 PBL). För att begränsa möjligheten till helårsboende, och de utökade krav på social eller teknisk service från framför allt kommunen det skulle kunna

⁶⁶ Se prop. 2013/14:126 s. 208.

⁶⁷ Se MÖD:s dom den 5 februari 2015 i mål nr P 8456-14.

⁶⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 721.

⁶⁹ Se MÖD:s dom den 29 december 2015 i mål nr P 1125-15.

medföra, kan kommunen reglera den största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus respektive storleken på tomter för sådana hus.⁷⁰ Kommunen kan i områdesbestämmelser också reglera komplementbyggnadernas placering, utformning och utförande samt i samband med det införa varsamhetsbestämmelser för byggnadsverk, rivningsförbud för byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning samt reglera kravnivån på andra ändringar än tillbyggnader (4 kap. 42 § första stycket 3 och 5 c PBL). Om komplementbyggnaden är lovbeFriad enligt 9 kap. 4 a § PBL får den dock strida mot områdesbestämmelserna (10 kap. 2 § andra stycket, se avsnitt 5.10.2).

Kraven på byggnadsverk och tomter

I ett område som inte omfattas av en detaljplan gäller i övrigt samma krav på byggnadsverk och tomter enligt 8 kap. PBL som de krav som gäller i ett område som omfattas av en detaljplan (9 kap. 31 § 3 PBL, se avsnitt 5.2.2).

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningarna för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan finns i avsnitt 7.18.5–8.

5.2.4 Förutsättningar för bygglov när åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser

Inledning

I detta avsnitt redogör vi för de möjligheter byggnadsnämnden under vissa förutsättningar har att ge bygglov även om en åtgärd avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

⁷⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 276.

Om det är lämpligt får bygglov i vissa fall ges även om åtgärden avviker från detaljplanen

Byggnadsnämnden får i vissa fall ge bygglov även om den lovsökta åtgärden strider mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (9 kap. 31 b och c §§ PBL). Bestämmelserna är formulerade på så sätt att byggnadsnämnden under vissa särskilt angivna omständigheter får ge lov i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser; nämnden är däremot inte skyldig att göra det. Den sökande har därmed inte någon generell rätt att få lov i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser, utan lov *får* ges om vissa förutsättningar som räknas upp i PBL är uppfyllda och byggnadsnämnden anser att åtgärden är lämplig.

En byggnadsnämnd och en överinstans kan bedöma att en åtgärd som i och för sig uppfyller de särskilt angivna förutsättningarna är olämplig av andra skäl och avslå ansökan.⁷¹ Vid sin bedömning av lämpligheten i en åtgärd är beslutsmyndigheten givetvis underkastad regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF). Bedömningen ska göras på objektiva grunder, men kommunen har till följd av sitt planmonopol en särskild roll. Om byggnadsnämnden motsätter sig åtgärden och anför beaktansvärda eller legitima skäl för detta bör dess uppfattning ges särskild vikt. Det gäller i synnerhet om den sökta åtgärden är av mer betydande slag. Ett beaktansvärt skäl kan i detta sammanhang vara att byggnadsnämnden anser att den lovsökta åtgärden bör avvakta en förestående planprocess eller att åtgärden skulle komma i konflikt med någon annan åtgärd kommunen planerar. Ett annat skäl kan vara att kommunen önskar vara lyhörd i förhållande till en betydande lokal opinion.⁷²

Förutsättningarna för lovgivning vid avvikelser från detaljplan från det att genomförandetiden börjat löpa

Redan från det att områdesbestämmelser har fått laga kraft eller detaljplanens genomförandetid börjat löpa får bygglov ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen eller områdesbestämmelserna om avvikelsen är förenlig med planens eller bestämmelsernas syfte och den dessutom antingen (1) är liten eller (2) är av begränsad omfattning

⁷¹ Se prop. 2013/14:126 s. 185.

⁷² Se NJA 2020 s. 786.

och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 31 b § PBL).

I de båda undantagsfallen krävs att avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. Det är således förenligheten med planens övergripande syften, och inte syftena med enskilda planbestämmelser, som är avgörande för om en avvikelse kan godtas. Vad som utgör planens övergripande syfte respektive skälen för områdesbestämmelserna ska anges i planbeskrivningen respektive i en särskild handling som redovisas ihop med områdesbestämmelserna (4 kap. 33 och 43 §§ PBL). Beskrivningen och den särskilda handlingen är därmed ett viktigt underlag för tolkningen av planens respektive bestämmelsernas innebörd. Ett uttalat syfte med en plan måste alltid beaktas. I ett område avsett för både friytor och parkering kan man därför t.ex. inte genom bygglov låta parkfunktionen trängas ut av att behovet av bilplatser vuxit med åren. Syftet med en plan kan även finnas underförstått i enskilda planbestämmelser eller planens utformning i övrigt. Detaljer bör bedömas mot bakgrund av sedvanan vid tiden för planläggningen. Ibland kan planens syfte även framgå av handlingarna i en annan plan. Det kan gälla t.ex. trafikbehov och kundunderlag till en bensinstation eller en butik, som måste bedömas mot alla planer för området. Bedömningen måste göras utifrån vad som framstår som planens övergripande syfte.⁷³

Normalt kan en avvikelse inte betraktas som förenlig med planens syfte om avvikelserna består i att marken ska användas för ett annat ändamål än det som avsetts i detaljplanen. Det gäller särskilt i de fall verksamhetens art och omfattning medför en större omgivningspåverkan än vad som redan är bedömd och accepterad i detaljplanen.⁷⁴ Omfattningen av en avvikelse är också beroende av om det finns ett samband mellan åtgärden och planens ändamål, exempelvis värnandet av rekreations- eller naturvärdena i ett park- eller naturmarksområde.⁷⁵

Beroende på vad som anges i planbeskrivningen kan förenligheten med syftet också vara en fråga om en åtgärds påverkan på byggnadernas storlek eller utformning. I praxis har exempelvis godtagits att man låtit uppföra en balkong närmare gräns än vad detalj-

⁷³ Se prop. 1985/86:1 s. 618, prop. 1989/90:37 s. 56 och prop. 2013/14:126 s. 179.

⁷⁴ Se MÖD 2012:25.

⁷⁵ Se MÖD 2018:11 och 2018:17 samt MÖD:s domar den 18 maj 2015 i mål nr P 7611-14 och mål nr P 9350-14, den 26 mars 2015 i mål nr P 9535-14, den 23 september 2014 i mål nr P 10330-14, den 9 februari 2017 i mål nr P 1489-16 samt även RÅ 2002 ref. 63.

planen medger,⁷⁶ eller utökat antalet byggrätter och antalet tillåtna lägenheter per fastighet, även om planbeskrivningen angivit att områdets karaktär och rådande bebyggelsemönster med gles bebyggelse ska bevaras.⁷⁷

Det ena undantaget (9 kap. 31 b § 1 PBL) är beroende av om avvikelsen är liten eller inte. Det undantaget var enligt förarbetena till ÄPBL i första hand avsett att tillämpas för uppenbart oavsiktliga planstridigheter eller avvikelser som saknar betydelse. Som exempel nämndes placering av en byggnad någon meter in på mark som inte får bebyggas, överskridande av högsta tillåtna byggnadshöjd av byggnadstekniska skäl eller andra skäl och överskridande av tillåten byggnadsarea för att en bättre planlösning ska kunna uppnås.⁷⁸ I den praxis som har utvecklats kring vad som är en liten avvikelse framhålls att den frågan inte bör bedömas utifrån absoluta mått och tal, utan i stället bör ses i förhållande till samtliga föreliggande omständigheter.⁷⁹ Omständigheter som kan påverka bedömningen är vilka möjliga planenliga alternativ som finns⁸⁰, samt vilka effekter avvikelsen har. Om tillåtandet av en i och för sig begränsad avvikelse skulle kunna få prejudicerande betydelse i andra bygglovsärenden, kan det medföra att avvikelsen inte anses som liten.⁸¹ Även avvikelstens art och påverkan på området kan ha betydelse,⁸² liksom synen på vilka olägenheter som kan anses acceptabla och att denna syn kan ha förändrats sedan planen antogs.⁸³ Högsta domstolen har i ett senare avgörande även framhållit att det i det här sammanhanget saknar betydelse om en åtgärd tillgodoser ett allmänt intresse eller inte.⁸⁴

Det andra undantaget (9 kap. 31 b § 2 PBL) gör det möjligt att godta även en åtgärd som inte utgör en liten avvikelse, om den är av begränsad omfattning och nödvändig för att ett område ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. När denna bestämmelse tillkom, motiverades den med att det borde vara möjligt att åstadkomma avvikelser som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen eller områdesbestämmelserna

⁷⁶ Se RÅ 1990 ref. 53 III.

⁷⁷ Se MÖD 2018:4.

⁷⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 714.

⁷⁹ Se RÅ 1990 ref. 53, RÅ 1990 ref. 91 I och II, RÅ 1991 ref. 57 och MÖD:s dom den 17 mars 2017 i mål nr P 5414-16.

⁸⁰ Se MÖD 2018:4.

⁸¹ Se RÅ 1990 ref. 53 II.

⁸² Se RÅ 2002 ref. 63.

⁸³ Se MÖD 2019:18.

⁸⁴ Se NJA 2020 s. 786.

utformades, under förutsättning att behoven framstår som angelägna ur allmän synpunkt. Som exempel nämndes uppförandet av en mindre transformatorstation på mark som enligt planen eller bestämmelserna inte får bebyggas, i syfte att den bebyggelse som anges i planen eller bestämmelserna ska kunna försörjas med el. Ett annat exempel som nämndes var ett bullerplank på mark som enligt planen eller bestämmelserna inte får bebyggas, om bullerplanket är nödvändigt för att planområdet i övrigt ska kunna bebyggas i enlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.⁸⁵

Bestämmelsen var enligt regeringen avsedd för fall där avvikelserna är nödvändiga för att kompensera för brister i detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Det förutsattes ett nära samband mellan den markanvändning som planen eller bestämmelserna anger och den åtgärd som bedöms vara nödvändig. Det uttalades att bestämmelsen i första hand är avsedd att öppna för avvikelser från de frivilliga bestämmelser som reglerar placering, utformning och utförande av byggnadsverk. Endast undantagsvis borde annan markanvändning kunna godtas. Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att den aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt. Vilka åtgärder som kan tillåtas får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, vad planen avser att möjliggöra, vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningen samt angelägenheten i de behov som förutsätter den nödvändiga åtgärden.⁸⁶ I praxis har uppförandet av ett plank runt ett upplag för sopkärl på mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas ansetts vara en sådan begränsad och nödvändig åtgärd som kunnat godtas.⁸⁷

När genomförandetiden löpt ut kan fler avvikelser godtas

När en detaljplans genomförandetid (4 kap. 21–25 §§ PBL) har löpt ut blir möjligheterna att lämna lov i strid med planen större (9 kap. 31 c § PBL). Det räcker då att den lovsökta åtgärden (1) är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller (2) innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement

⁸⁵ Se prop. 2013/14:126 s. 179 f.

⁸⁶ Se prop. 2013/14:126 s. 309 f.

⁸⁷ Se MÖD:s dom den 29 juni 2016 i mål nr P 1290-16.

till den användning som har bestämts i detaljplanen. Syftet med bestämmelsen är att inaktuella eller direkt föråldrade planbestämmelser inte ska få hindra önskvärda förtätningar och kompletteringar.⁸⁸ Bestämmelsen är inte tillämplig vid sådana avvikelser som kan uppstå i förhållande till områdesbestämmelser. Regeringen motiverade den begränsningen med att behovet av avvikelser från områdesbestämmelser inte var lika stort då sådana bestämmelser ofta reglerar enstaka frågor, ofta av mer administrativ karaktär, och inte heller ger någon byggrätt.⁸⁹

Som exempel på angeläget gemensamt behov (1) kan nämnas en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas. För det första ska i dessa fall behovet vara angeläget, med det menas att åtgärden ska tillföra en väsentlig nytta. Att behovet ska vara gemensamt innebär att åtgärden inte enbart ska vara till nytta för en eller några få personer. Med att en åtgärd ska tillgodose ett allmänt intresse avses att åtgärden ska vara till nytta för en bredare allmänhet, exempelvis väderskydd vid hållplatser, kiosker, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. I praxis har godtagits sådana åtgärder som anordnandet av parkeringsplatser med tillhörande stödmur på mark som inte får bebyggas,⁹⁰ en pumpstation för spillvatten på parkmark,⁹¹ en ventilationsanläggning på ett skoltak,⁹² liksom uppförandet av en mobilmast i utkanten av ett industriområde.⁹³

Med lämpligt komplement (2) kan avses bl.a. service och mindre verksamheter som inte är störande i bostadsområden i syfte att få en blandning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö. Bestämmelsen gör det möjligt för byggnadsnämnden att medge avvikelser i förhållande till de ändamål som har bestämts i en detaljplan, dvs. i förhållande till s.k. användningsbestämmelser.

Ett lämpligt komplement kan enligt förarbetena vara att tillåta en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att ett en- eller tvåbostadshus delvis inreds som arbetslokal, exempelvis som ett litet arkitektkontor eller en frisörsalong. Att verksamheten ska utgöra ett

⁸⁸ Se prop. 2013/14:126 s. 181.

⁸⁹ Se prop. 2013/14:126 s. 184.

⁹⁰ Se MÖD:s dom den 14 juni 2016 i mål nr P 11236-15.

⁹¹ Se MÖD:s dom den 15 juni 2018 i mål nr P 975-18.

⁹² Se MÖD:s dom den 6 juli 2017 i mål nr P 4472-17.

⁹³ Se MÖD:s dom den 24 januari 2017 i mål nr P 969-16.

komplement till den användning som har bestämts i planen innebär att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Med andra ord bör det inte vara möjligt att helt och hållet ta i anspråk en byggnad som är avsedd för bostadsändamål för något annat än bostäder – minst hälften av byggnaden bör användas för det ändamål som har bestämts i planen. Avsikten med bestämmelsen är att bl.a. att en- och fåmansföretagare ska kunna använda sin fastighet eller bostad för sådan näringsverksamhet som inte är störande.⁹⁴

Att komplementet ska vara lämpligt i förhållande till den användning som har bestämts i detaljplanen innebär att stor vikt måste fästas vid den kompletterande åtgärdens omgivningspåverkan. Bullrande eller på annat sätt störande verksamheter bör således inte kunna komma i fråga i anslutning till bostäder. Även mängden besökare behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Även olika miljöaspekter behöver beaktas, t.ex. att komplementet är lämpligt i förhållande till förutsättningarna att tillgodose behovet av avfallshantering, vatten och avlopp. Hänsyn ska vidare tas till risken för störningar på grund av ökade transporter och även den allmänna trevnaden ska beaktas. Lov bör t.ex. inte ges i ett bostadsområde för verksamheter som medför behov av att använda en del av tomten som upplag för olika slag av varor eller materiel.⁹⁵ Med hänsyn till denna begränsade acceptansnivå har exempelvis befarade störningar hindrat lov för cykelverkstad och cykeluthyrning i en ekonomibyggnad i ett bostadsområde som omfattats av detaljplan.⁹⁶

Generella begränsningar av möjligheterna till avvikelser från detaljplan

Om avvikelser tidigare har godtagits enligt bestämmelserna ovan ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som lovansökan avser och de åtgärder som har godtagits tidigare (9 kap. 31 d § PBL). En avvikelse, som sedd för sig skulle kunna anses vara en acceptabel

⁹⁴ Se prop. 2013/14:126 s. 183.

⁹⁵ Se prop. 2013/14:126 s. 183.

⁹⁶ Se MOD:s dom den 31 januari 2020 i mål nr P 5923-19.

avvikelse, kan således inte godtas på grund av att avvikelsen tillsammans med tidigare godtagna avvikelser bedöms vara så omfattande att dessa inte hade kunnat godtas om avvikelserna hade prövats vid ett och samma tillfälle. I förarbetena framhålls särskilt att den samlade bedömningen ska avse samma fastighet eller byggnadsverk som den som lovprövningen avser. Att det finns godtagna avvikelser på andra fastigheter eller byggnadsverk inom planområdet saknar således betydelse för den samlade bedömningen av avvikelserna.⁹⁷

Som en ytterligare generell begränsning av möjligheten att vid bygglovgivning godta avvikelser från detaljplan eller godtagna användningar av kvartersmark för allmänna ändamål gäller att åtgärden inte får antas medföra betydande miljöpåverkan eller en begränsning av en rättighet eller en pågående verksamhet i omgivningen (9 kap. 31 e § samt 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL). En sådan åtgärd kan kräva ytterligare utredningar i form av miljökonsekvensbeskrivningar och ställningstaganden som förutsätter en ny planläggning.⁹⁸

De rättigheter som hindrar att lov ska kunna ges med en avvikelse från detaljplan är både fastighetsrättsliga sakrättigheter, som exempelvis servitut, ledningsrätter, och byggrätter enligt detaljplan. En avvikelse från detaljplan kan således inte godtas om åtgärden kan antas begränsa möjligheten att ta en ännu inte utnyttjad byggrätt för bostäder eller verksamhet i anspråk. Bestämmelsen är avsedd att förhindra avvikelser som exempelvis medför så omfattande olägenheter eller störningar att det behövs åtgärder i eller i anslutning till närliggande bostäder för att dessa ska kunna användas som bostäder i fortsättningen. Den träffar även den omvända situationen, dvs. sådana avvikelser som medför att pågående verksamheter inte kan fortgå utan ytterligare åtgärder till följd av att avvikelsen innebär att störningskänsliga byggnader etableras i direkt närhet av verksamheten.⁹⁹

Förslag

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för bygglov när en åtgärd avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser finns i avsnitt 7.18.9, 7.18.11 och 7.18.13.

⁹⁷ Se prop. 1989/90:37 s. 74 f. och prop. 2013/14:126 s. 311.

⁹⁸ Se prop. 2013/14:126 s. 185.

⁹⁹ Se prop. 2013/14:126 s. 184.

5.3 Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

5.3.1 Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov i allmänhet

Ett lov kan, under vissa förutsättningar, också ges för en åtgärd under en begränsad tid (9 kap. 33 och 33 a §§ PBL). Det tidsbegränsade bygglovet får ges för högst tio år, men om sökanden begär det, kan lovet förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär.

Är det fråga om en åtgärd som har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning (4 kap. 26 § PBL), har den sökande en tillfällig byggrätt under den tid detaljplanen medger användningen. Då ska bygglov ges under samma förutsättningar som andra planenliga åtgärder.

Om sökanden begär det kan tidsbegränsade bygglov, under vissa förutsättningar, även ges utan stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning. Det tidsbegränsade bygglovet förutsätter att åtgärden avses att pågå under en begränsad tid samt att åtgärden uppfyller något eller några, men inte alla förutsättningar för permanent bygglov. Vilka förutsättningar eller i vilken grad förutsättningarna ska vara uppfyllda får bedömas av byggnadsnämnden i det enskilda fallet. De eventuella olägenheterna av den lovsökta åtgärden får vägas mot nyttan och samtliga berörda allmänna och enskilda intressen får vägas samman (2 kap. 1 § PBL). Normalt bör det krävas goda skäl för att ge bygglov för en åtgärd som bedöms innebära större olägenheter än som accepteras i fråga om bygglov som inte är tidsbegränsade. Samtidigt behöver det finnas ett visst handlingsutrymme för byggnadsnämnden att göra en avvägning. Ett grundläggande krav som dock normalt bör vara uppfyllt är kravet att en byggnad inte ska placeras så att byggnaden eller dess avsedda användning inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen.¹⁰⁰ Den lämplighetsbedömning byggnadsnämnden ska göra kan sammanfattas som en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och andra intressen som skyddas av PBL eller annan lagstiftning.¹⁰¹ Vid

¹⁰⁰ Se prop. 2006/07:122 s. 54.

¹⁰¹ Se RÅ 1991 not. 162.

denna avvägning ska särskilt beaktas om och hur den tillfälliga åtgärden skulle påverka den verksamhet som detaljplanen är avsedd för.¹⁰²

Ett tidsbegränsat bygglov ska som har nämnts avse en åtgärd som avses pågå under en begränsad tid. Med hänvisning till det har tidsbegränsat lov nekats när kommunen påbörjat ett detaljplanearbete som syftar till att göra åtgärden planenlig.¹⁰³ Den provisoriska karaktären måste också framstå som reell. Vid den bedömningen ska hänsyn tas till åtgärdens syfte och till de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planenligt användningssätt.¹⁰⁴ Det är åtgärdens syfte som ska bedömas. Att ett visst användningsändamål för exempelvis en byggnad är tidsbegränsat, men av återkommande säsongskaraktär, gör inte byggnaden tillfällig.¹⁰⁵

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för tidsbegränsat bygglov finns i avsnitt 7.18.14.

5.3.2 Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål

I Sverige råder ett stort behov av bostäder, med ett byggande som inte motsvarar befolkningsökningen.¹⁰⁶ För att möta behovet av bostäder även på kort sikt infördes den 1 maj 2017 en tidsbegränsad bestämmelse om tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoses genom plan- och byggprocesser. Bestämmelserna ger förutsättningar för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål (bostadshus) och tillhörande åtgärder såsom bullerplank, parkeringsplatser, pump- och transformatorstationer och liknande (9 kap. 33 a § PBL). Sådana behöver inte tillgodose ett tillfälligt behov och får ges även om samtliga förutsättningar för permanent bygglov är uppfyllda.

Till skillnad från vanliga tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 § PBL) finns i fråga om den här formen av tidsbegränsade bygglov ett uttryckligt krav på att platsen ska kunna återställas. Med det menas inte att byggnadens konstruktion ska vara anpassad för att så ska kunna ske, utan att det ska vara tekniskt och ekonomiskt rimligt att avveckla konstruktionen och återställa marken eller, i vart fall, ordna

¹⁰² Se MÖD:s dom den 28 mars 2019 i mål nr P 436-18.

¹⁰³ Se regeringens beslut den 17 mars 2005 i ärende med dnr M2003/1421/F/P.

¹⁰⁴ Se RÅ 1994 ref. 13 och MÖD 2016:27.

¹⁰⁵ Se RÅ 1998 not 92 och MÖD:s dom den 15 juni 2014 i mål nr P 11590-13.

¹⁰⁶ Se prop. 2016/17:137 s. 6.

marken så att den kan användas på ett planerligt sätt inom den avsedda tiden. Möjligheter till avveckling bör därför redovisas redan i lovansökan.¹⁰⁷ Ett tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av bostäder får ges för högst tio år, men får förlängas till sammanlagt högst femton år. Till skillnad från ordinära tidsbegränsade bygglov finns det inte någon möjlighet till ytterligare förlängning därutöver för ändamål av säsongskaraktär.

Då utgångspunkten är att planering ska ske och att bostadsbristen på sikt ska lösas genom permanent byggande kommer bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för bostäder upphöra att gälla den 1 maj 2023.¹⁰⁸

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för tidsbegränsat bygglov finns i avsnitt 7.18.14.

5.4 Förutsättningar för förhandsbesked

Genom ett förhandsbesked kan den som begär det få provat om en bygglovspliktig åtgärd kan tillåtas på den avsedda platsen. Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är sedan bindande vid den kommande bygglovsprövningen om ansökan görs inom två år från det att förhandsbeskedet fick laga kraft (9 kap. 17 och 18 §§ PBL).

Vad som ska prövas vid en prövning av ett förhandsbesked framgår inte av författningstexten. Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett förhandsbesked ska kunna ges framgår inte heller. Av förarbetena till ÄPBL framgår dock att vad som i första hand ska prövas är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på platsen, närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden samt om åtgärden ska föregås av planläggning. Även andra aspekter kan tas med i bedömningen, t.ex. om den tilltänkta platsen är lämplig med hänsyn till kraven i 2 kap. PBL på anpassning till omgivningen. Kulturhistoriska eller miljömässiga aspekter kan medföra att exempelvis en byggnad över huvud taget inte är lämplig på platsen, eller att den för att kunna tillåtas måste placeras på en viss plats på tomten. Om den sökta åtgärden av kulturhistoriska eller andra skäl förutsätter att särskilda krav uppfylls beträffande byggnadens

¹⁰⁷ Se prop. 2016/17:137 s. 13.

¹⁰⁸ Se prop. 2016/17:137 s. 16.

placering, utformning eller utförande, måste detta framgå av förhandsbeskedet.¹⁰⁹

Högsta förvaltningsdomstolen har vid tillämpning av ÄPBL ansett att prövningen av en begäran om förhandsbesked är begränsad till att avse huruvida byggande kan tillåtas på den aktuella platsen. Förutsättningarna för en väsentligt ändrad användning har därför inte ansetts kunna prövas inom ramen för ett förhandsbesked.¹¹⁰ Avgörandets tillämplighet även vid prövning enligt PBL har bekräftats i underrättsavgöranden¹¹¹, men har i något underrättsavgörande också ansetts vara överspelat.¹¹²

Byggnadsnämnden är inte förhindrad att göra en mer ingående prövning än just bara av markens lämplighet för bebyggelse, om det är möjligt utifrån underlaget i ärendet. Prövningen av en ansökan kan därigenom bli mer eller mindre ingående beroende på vilket underlag sökanden tillhandahåller.¹¹³ Byggnadsnämndens prövning av en begäran om förhandsbesked begränsas dock av att prövningen endast ska avse de förhållanden som råder vid prövningstillfället. De frågor som byggnadsnämnden har avgjort i förhandsbeskedet och som sökanden därför ska rätta sig efter ska vidare klart framgå av beslutet.¹¹⁴

Behovet av att få ett förhandsbesked gör sig naturligen starkast gällande för åtgärder i ett område som inte omfattas av detaljplan. Det är dock möjligt att ge förhandsbesked även i ett område med en detaljplan. Detaljplanen utgör i sig en form av förhandsbesked, men om genomförandetiden har gått ut kan sökanden behöva ett stabilt planeringsunderlag. I en sådan situation kan det vara särskilt viktigt att få en garanti för att de sökta åtgärderna kan tillåtas ur markanvändningssynpunkt.¹¹⁵ Det kan ju här uppstå situationer där den enskilde önskar få prövat om lovansökan ger byggnadsnämnden anledning att förklara att bygglovet ska föregås av planläggning (9 kap. 28 § PBL) eller att en sökande under planens genomförandetid kan ha behov av att få tillåtligheten prövad, t.ex. om planen är enkel och schematisk och ger föga ledning för utformningen av byggprojektet.¹¹⁶

¹⁰⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 285.

¹¹⁰ Se RÅ 1989 ref. 126.

¹¹¹ Se bl.a. Mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt domar den 6 maj 2019 i mål nr P 1305-19, P 1308-19 och P 1310-19, den 29 april 2020 i mål nr P 5624-19, och den 20 juli 2020 i mål nr P 2822-20.

¹¹² Se Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 15 december 2015 i mål nr P 4402-15.

¹¹³ Se MÖD:s dom den 25 juni 2015 i mål nr P 8682-14.

¹¹⁴ Se JO 1993/94 s. 406 och JO 2015/16 s. 577.

¹¹⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 286.

¹¹⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 286.

Mark- och miljööverdomstolen har vid tillämpning av ÄPBL ansett att en grundläggande förutsättning för ett positivt förhandsbesked i ett område som omfattas av detaljplan var att åtgärder som strider mot planen endast kan accepteras om avvikelserna från detaljplanen var mindre och förenliga med planens syfte. Domstolen motiverade avgörandet med att det ska finnas förutsättningar för att senare ge bygglov.¹¹⁷ Förutsättningarna bör vara annorlunda i dag då det finns fler möjligheter till planavvikelser (9 kap. 31 b och c §§ PBL).

Våra överväganden och förslag avseende förutsättningar för förhandsbesked finns i avsnitt 7.18.15.

5.5 Förutsättningar för rivningslov

En kommun har möjlighet att i en detaljplan och områdesbestämmelser införa rivningsförbud för en byggnad (4 kap. 16 och 42 §§ PBL). Omfattas en byggnad eller en byggnadsdel av ett rivningsförbud kan rivningslov inte ges, med mindre än att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ändras och förbudet då tas bort (9 kap. 34 § 1 PBL).

Även om en byggnad eller en byggnadsdel inte omfattas av rivningsförbud enligt en detaljplan eller områdesbestämmelser ska rivningslov inte ges i de fall en byggnad eller en byggnadsdel bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska eller konstnärliga värde (9 kap. 34 § 2 PBL). Detta innebär dock inte någon skyldighet för nämnden att vägra rivningslov i dessa fall, utan enbart en möjlighet förutsatt att byggnaden eller byggnadsdelen är värd att bevara.

Den bebyggelse som i det här avseendet är att anse som bevarandevärd är inte begränsad till att avse byggnader eller byggnadsdelar med så kvalificerade kulturhistoriska värden att de enligt 8 kap. 13 § PBL inte får förvanskas. I förarbetena framhålls att lokala överväganden bör tillmätas största betydelse i frågan, samt att det material som tas fram av de kulturminnesvårdande myndigheterna kan tjäna till god ledning för kommunerna.¹¹⁸

I samma förarbeten framhålls att det med miljömässigt värdefull betydelse inte bara avses byggnader som i sig är värdefulla. Miljön behöver inte vara resultatet av ett medvetet konstnärligt skapande

¹¹⁷ Se MÖD:s dom den 9 juni 2017 i mål nr P 6462-16.

¹¹⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 289 f.

för att vara skyddsvärd. Det rivningshotade huset kan t.ex. ingå i en enhetlig grupp med tidstypiskt byggnadsskick eller ligga i en husrad eller vid ett torg av miljömässigt värde, där bortfallet av hus skulle medföra stor skada på stadsbilden. En skyddsvärd miljö kan också utgöras t.ex. av en stadsdel med väl sammanhållen och tilltalande bebyggelse med andra påtagliga trevnadsvärden.¹¹⁹ Att bestämmelsen är formulerad som en möjlighet för nämnden att i vissa fall vägra rivningslov och att tröskeln för den bedömningen är förhållandevis låg och beroende av lokala faktorer medför inte att nämnden har fria händer i sin bedömning av om rivningslov ska vägras, utan bevarandevärdet ska vägas mot den enskildes intresse av att få riva byggnaden eller byggnadsdelen.¹²⁰

För att trygga den enskildes egendomsskydd är bestämmelserna om rivningsförbud och rivningslov nära förbundna med den rätt till ersättning de kan utlösa. Om det finns ett rivningsförbud eller om en fastighetsägare vägras ett rivningslov har fastighetsägaren rätt till ersättning från kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför (14 kap. 7 § PBL). Det finns inget som hindrar kommunen från att ta hänsyn till ersättningskyldigheten vid sin bedömning av om rivningslov ska ges.

Våra överväganden och förslag avseende rivningslov finns i avsnitt 7.18.16.

5.6 Förutsättningar för marklov

För att marklov ska kunna ges ska flera kriterier vara uppfyllda. Marklov ska ges om åtgärden

- inte strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna (9 kap. 35 § första stycket 1 PBL),
- inte hindrar eller gör det svårt att använda området för bebyggelse (9 kap. 35 § första stycket 2 PBL),
- inte medför olägenheter vid användningen av vissa anläggningar som har skydds- eller säkerhetsområden (9 kap. 35 § första stycket 3 PBL),
- inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen (9 kap. 35 § första stycket 4 PBL), och

¹¹⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 290.

¹²⁰ Se MÖD 2017:38.

- inom detaljplan uppfyller kraven på att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas samt att ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § PBL); därtill ska kraven på tomter, allmänna platser och andra områden uppfyllas (8 kap. 9–12 §§ PBL), eller
- utanför detaljplan uppfyller kraven i 2 kap. och kraven på tomter, allmänna platser och andra områden i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser (9 kap. 35 § första stycket 5 PBL).

I likhet med vad som gäller för åtgärder som omfattas av krav på bygglov får byggnadsnämnden ge marklov till en åtgärd som innebär en liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna, om avvikelsen är förenlig med syftet med planen eller bestämmelserna (9 kap. 35 § andra stycket PBL).

Våra överväganden och förslag avseende marklov finns i avsnitt 7.18.17.

5.7 Villkorade lov

Byggnadsnämnden kan under vissa förutsättningar lämna ett bygglov, rivningslov eller marklov samtidigt som en detaljplan eller områdesbestämmelser antas eller efter denna tidpunkt men innan beslutet om att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser fått laga kraft. Lovet ska då villkoras så att det inte får utnyttjas förrän antagandebeslutet fått laga kraft (9 kap. 36 § PBL). Om ett sådant villkorat lov lämnas, kommer tiden för överklagande av planen och lovet att löpa parallellt, varigenom byggprocessen kan skyndas på.¹²¹ Vidare kan nämnden även förena ett bygglov med villkor om att skyldigheten att betala ersättning för gatukostnader ska fullgöras eller godtagbar säkerhet ställas, innan byggnadsarbeten får påbörjas (9 kap. 37 § PBL).

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för vissa åtgärder endast får ges under förutsättning att vissa förutsättningar är uppfyllda, t.ex. att en viss anläggning för trafik eller avlopp har kommit till stånd eller att ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som

¹²¹ Se Didón m.fl., Plan och bygglagen (2010:900) En kommentar, Juno (2020-07-01), kommentaren till 9 kap. 36 §.

anges i planen (4 kap. 14 § PBL). Även om planen anger att villkoret ska vara uppfyllt för att lov ska få ges, kan nämnden ge lov med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges (9 kap. 37 a § PBL). I ett bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda (9 kap. 38 § PBL). Slutligen kan nämnden även ställa de villkor som behövs i övrigt under förutsättning att de har stöd i plan- och bygglagstiftningen (9 kap. 40 § andra stycket PBL).

Våra överväganden och förslag avseende villkorade lov finns i avsnitt 7.18.19–22.

5.8 Förutsättningar för villkorsbesked

Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden i ett villkorsbesked redovisa sin bedömning i fråga om åtgärden kan antas komma att bli föremål för villkor för att uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 2 §§ PBL (9 kap. 19 § PBL). Ett villkorsbesked är dock varken bindande för byggnadsnämnden eller överklagbart (13 kap. 2 § första stycket 4) PBL).

För att kunna lämna villkorsbeskedet ska byggnadsnämnden bedöma om åtgärden uppfyller kraven på ändamålsenlighet och lämplighet, god form färg- och form- och materialverkan samt tillgänglighet. Syftet med bestämmelsen är att göra det enklare för en byggherre att bedöma om byggnadsnämnden kommer att anse att en åtgärd är en ombyggnad eller inte. Byggnadsnämndens bedömning av den frågan bestämmer om åtgärden kommer medföra krav på t.ex. tillgänglighetsanpassning av hela byggnaden, men där bedömningen inte kan göras utan en närmare genomgång av förutsättningarna i ärendet. Samtidigt kan denna information vara helt avgörande för den enskilde och viljan att vidta den aktuella åtgärden.¹²²

Våra överväganden och förslag avseende villkorsbesked finns i avsnitt 7.17.6.

¹²² Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 278.

5.9 Genomförandet av lovpliktiga åtgärder

Genom lovet har det prövats om åtgärden motsvarar de krav på hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen som följer av 2 kap. PBL respektive de olika krav som kan ställas på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser i 8 kap. PBL. När åtgärden har utförts i ett område som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser har den också prövats mot hur kommunen i planen eller områdesbestämmelserna uttolkat och preciserat kraven.

När åtgärden sedan genomförs ska det givetvis ske i enlighet med det givna lovet (10 kap. 2 § första stycket 1 PBL). För att förvissa sig om att byggherren följer lovet ska åtgärdens genomförande följas upp enligt 10 kap. och i förekommande fall med de olika tillsyns- och ingripandeåtgärder som finns att tillgå enligt 11 kap. PBL.

Våra överväganden och förslag avseende genomförandet av lovpliktiga åtgärder finns i avsnitt 7.17.2.

5.10 Förutsättningar för genomförandet av åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan

5.10.1 Inledning

Som vi har beskrivit i kapitel 4 finns det ett stort antal åtgärder som enligt den plan- och byggrättsliga regleringen varken omfattas av krav på lov eller anmälan och som därför inte heller behöver genomgå någon förprovning av om det finns förutsättningar för att ge lov eller startbesked. Det betyder dock inte att åtgärderna faller utanför PBL:s tillämpningsområde. Lov- respektive anmälningsplikten är i princip inte i sig styrande för vilka materiella bestämmelser som reglerar åtgärden, utan i första hand bara för om åtgärden ska förprövas inom ramen för en tillståndsprövning eller inom ramen för anmälningsinstitutet. Det här är i viss mån en förändring i förhållande till vad som gällde enligt ÄPBL. Då ansågs sådana anläggningar, anordningar och skyltar som varken omnämndes som lovpliktiga eller lovbefriade inte alls behöva följa de krav som ställdes på byggnader.¹²³

De materiella bestämmelser som åtgärden ska följa är inte bara de som följer av lag. Avser åtgärden ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska den även, med vissa undantag, följa den detaljplan

¹²³ Se prop. 1985/86:1 s. 516.

eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § första stycket 2 PBL).

Byggåtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan ska följa utformningskraven i 8 kap. 1 § PBL samt de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL, men kraven får anpassas och avsteg från kraven får göras i den utsträckning som är skäligt med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Avsteg från de krav på tillgänglighet som följer av dessa bestämmelser får dock endast göras om det med hänsyn till åtgärdens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven (8 kap. 8 § PBL).

I sammanhanget bör nämnas att det är möjligt att ansöka om s.k. frivilligt lov för en åtgärd som inte omfattas av krav på lov. Prövningen ska då avse åtgärdens förenlighet med PBL (och inte föreskrifter som har meddelats med stöd av denna; 9 kap. 14 § PBL, se avsnitt 5.10.5). I sin tur innebär det att de lättnader i fråga om kraven som gäller för många av de bygglovsbefriade åtgärderna inte kan beaktas. Vissa bygglovsbefriade åtgärder får t.ex. strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra och tredje stycket PBL), men vid en lovprövning som om åtgärden krävde lov får åtgärder typiskt sett inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 30 § första stycket 2 och 31 § 1 PBL). Avslutningsvis bör nämnas att byggnader och andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur, är helt undantagna från krav på lov (9 kap. 15 § PBL, se avsnitt 4.4.7).

5.10.2 Även åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste som huvudregel vara planenliga

En åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats som inte omfattas av krav på lov får inte strida mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller, om inte annat särskilt angetts i PBL eller PBF (10 kap. 2 § 2 PBL). Vid införandet av PBL framhölls att kravet på planenlighet för åtgärder som inte omfattas av krav på lov var att anse som ett förtydligande av den allmänna skyldigheten att genomföra sådana åtgärder så att de inte strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna.¹²⁴ Motsvarande krav på

¹²⁴ Se prop. 2009/10:170 s. 477.

byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser fanns sedan tidigare (5 kap. 36 § ÄPBL).

Den bakomliggande principen är att kommunen genom en detaljplan eller områdesbestämmelser ska kunna precisera kraven i bl.a. 8 kap. PBL. Om då kommunen reglerat åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska den byggande även i de fallen vara skyldig att följa regleringen. Vid införandet av ÄPBL lyftes framför allt regleringens betydelse för tillgängligheten, säkerheten och den estetiska utformningen av den yttre miljön.¹²⁵

Bestämmelsen om att ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska följa detaljplanen bör också läsas motsatsvis. Det finns alltså inte något krav på att t.ex. en markåtgärd som varken avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller på platsen.¹²⁶

Vissa åtgärder får genomföras i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser

Efter ett initiativ i Bostadsutskottet¹²⁷ infördes år 1987 ett förbehåll för bl.a. komplementbyggnader till småhus (s.k. friggebodar) genom att sådana lovbefriade byggnader undantogs från kravet på planenlighet.

I linje med de förbehåll som gjordes för komplementbyggnader har vissa andra lovbefriade åtgärder undantagits från planenlighetskravet. I dag görs undantag från kravet för lovbefriade murar, plank och skärmtak vid uteplatser, komplementbyggnader, komplementbostadshus, vissa tillbyggnader och takkupor samt inredande av ytterligare bostad och altaner (10 kap. 2 § andra stycket PBL, se avsnitt 4.4.6).

Vad särskilt gäller altaner ska nämnas att även altaner som inte omfattas av krav på lov som nybyggnad, tillbyggnad eller annan ändring än tillbyggnad enligt 9 kap. 2 § PBL, får strida mot plan om den uppförs inom 3,6 meter från ett en- eller tvåbostadshus eller tillhörande komplementbostadshus och inte i anslutning till byggnader eller bebyggelseområden som är skyddade enligt 8 kap. 13 § PBL till följd av sina särskilda värden (10 kap. 2 § tredje stycket PBL).

Undantagen för tillbyggnader i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdelar (9 kap. 5 a § PBL) är inte undantagna

¹²⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 632.

¹²⁶ Se MÖD:s dom den 11 maj 2018 i mål nr P 7957-17.

¹²⁷ Se BoU 1986/87:8 s. 10.

från kravet att följa plan. Det är inte heller små byggnader på allmän plats (9 kap. 3 a § PBL), väderskydd för kollektivtrafiken (9 kap. 3 b § PBL) och solceller (9 kap. 3 c § PBL). Inga anläggningar som är undantagna från krav på lov omfattas av undantag från kravet att följa detaljplan eller områdesbestämmelser. Sådana åtgärder ska därmed följa planen eller områdesbestämmelserna. Några möjligheter för byggnadsnämnden att på samma sätt som vid prövningen av bygg- eller marklov godta avvikelser från planen eller bestämmelserna finns inte.

Härutöver finns det många andra typer av åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som ska följa detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Det handlar till att börja med om samtliga åtgärder som avser byggnadsverk. Termen byggnadsverk innefattar en byggnad eller en annan anläggning (1 kap. 4 § PBL). Termerna byggnad och anläggning rymmer i sig en vid krets av konstruktioner i samhället, dock inte skyltar och ljusanordningar som regleras särskilt i PBL, se avsnitt 4.6. Åtgärder på byggnadsverk ska följa planen eller områdesbestämmelserna. Detta krav kan jämföras med kravet i ÄPBL som endast gällde för bygglovspliktiga anläggningar. Anläggandet av t.ex. en brygga¹²⁸ eller en skejtboardramp¹²⁹ kunde då uppföras oberoende av vad detaljplanen eller områdesbestämmelserna föreskrev.

Utökningen av planenlighetskravet till att även gälla åtgärder som avser byggnadsverk som inte omfattas av krav på lov innebar givetvis att utrymmet för att genomföra åtgärder i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna har begränsats i motsvarande mån sedan PBL:s införande. Dessutom utökades samtidigt byggnadsnämndens skyldighet att utöva tillsyn över genomförda åtgärder. I en skiljaktig mening i ett avgörande av Mark- och miljööverdomstolen har ifrågasatts om detta varit lagstiftarens avsikt.¹³⁰

Beroende på hur planbestämmelserna har utformats och ska förstås, bl.a. med hänsyn till när de författats, har tillsynsåtgärder aktualiserats gentemot förhållandevis enkla konstruktioner såsom en pergolaliknande konstruktion utan tak¹³¹ eller ett trädäck.¹³² Förhållandet relaterar i någon mening till de gränsdragningsproblem som lyftes fram i förarbetena till ÄPBL vad gäller plan- och bygglagstiftningens reglering av små och enkla konstruktioner, lätt flyttbara

¹²⁸ Se RÅ 1993 ref. 2.

¹²⁹ Se RÅ 1993 ref. 40.

¹³⁰ Se MÖD 2015:42.

¹³¹ Se MÖD 2015:42.

¹³² Se MÖD 2017:39.

konstruktioner samt vissa speciella konstruktioner. Då plantolkningen sker utifrån den lagstiftning som gällde då planen antogs kan tolkningen leda till att till synes likartade åtgärder i tillsynssituationer behandlas olika beroende på om planen antagits med stöd av PBL eller ÄPBL.¹³³

När byggnadsnämnden konstaterat att en åtgärd som avser ett byggnadsverk, oavsett av hur enkel beskaffenhet den må vara, strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna ger lagstiftningen inte nämnden något utrymme att godta ens en liten avvikelse. Är byggnadsverket planstridigt är byggnadsnämnden skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa mot det olovliga byggnadsverket.¹³⁴ Det är härutöver tveksamt vilka följdkrav på ordnandet av tomten som byggnadsnämnden kan ställa när en tomt bebyggs med en byggnad eller anläggning som varken omfattas av krav på lov eller anmälan (8 kap. 9–12 §§ PBL, se avsnitt 5.2.2).

Även åtgärder som avser tomter och allmänna platser ska följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller. Det kan exempelvis vara fråga om vegetation och om markytans utformning och höjdläge (4 kap. 10 § eller 4 kap. 42 § första stycket 4 a PBL) eller om utformningen av en allmän plats (4 kap. 5 § 2 och 4 kap. 8 § 2 PBL).

När det gäller de allmänna platser som kommunen är huvudman för är kommunen ansvarig för att ordna dem efter hand som bebyggelsen färdigställs, så att platserna kan användas för det avsedda ändamålet. Så snart de områden som platserna finns inom därefter bebyggs enligt planen eller färdigställs efter genomförandetidens utgång ska kommunen också upplåta de allmänna platserna för allmän användning. De ska då vara ordnade på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med ortens sed. I fråga om gatubredd, höjdläge och utformning i övrigt ska platserna följa detaljplanen. Kommunen får dock göra små avvikelser från planen, om det inte motverkar dess syfte (6 kap. 18 § PBL). Om staten är väghållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska staten i stället för kommunerna ordna gatorna (6 kap. 19 § PBL). För allmänna platser med enskilt huvudmannaskap finns däremot inte de nu nämnda kraven. Huvudmannen har i stället att uppfylla det generella kravet på att genomföra åtgärderna i enlighet med detaljplanen.

¹³³ Se MÖD 2017:39 och MÖD:s dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16.

¹³⁴ Se MÖD:s domar den 8 november 2013 i mål nr P 6657-13 och den 17 december 2019 i mål nr P 2342-19.

Till en särskild kategori hör de åtgärder som inte omfattas av krav på lov men som ändå får regleras i detaljplan; hit hör exempelvis ordnandet av stängsel och utfarter (4 kap. 9 § PBL). Att sådana åtgärder ska följa detaljplanen ter sig naturligt. I annat fall skulle en planreglering av sådana sakna verkan.

Våra överväganden och förslag avseende kravet på planenlighet vid genomförandet av åtgärder som inte omfattas av krav på lov finns i avsnitt 7.17.2.

5.10.3 Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 2 kap. PBL

I och med att olika byggåtgärder undantagits från krav på lov har de hänsynskrav som ställs vid utformningen och placeringen av sådana åtgärder reglerats tydligare. Åtgärder avseende byggnader samt skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov omfattas av de allmänna kraven på bl.a. hänsyn till stads- och landskapsbilden, skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 6 § första och andra stycket PBL, se avsnitt 5.2.2). Ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas även om en byggnad varken ingår i något bygglovs-, tillsyns-, eller anmälningsärendet och även då ska ändringar och tillägg i bebyggelsen göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § tredje stycket PBL, se avsnitt 5.2.2). Regeringen bedömde i förarbetena att kravet på skydd av kulturhistoriska värden också innefattade skyltar och ljusanordningar.¹³⁵

Även kraven vid lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar avseende påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL, se avsnitt 5.2.2) gäller oavsett förprovning genom lov.

Kraven på anpassning till stads- och landskapsbild m.m. gäller således byggnader, skyltar och ljusanordningar. Sådana krav kan dock inte ställas på de byggnadsverk som inte är byggnader, dvs. andra anläggningar (2 kap. 6 § första och andra stycket PBL). På sådana kan däremot ställas krav på att de, liksom byggnader samt skyltar

¹³⁵ Se prop. 2013/14:127 s. 49 f.

och ljusanordningar, inte har en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Det s.k. omgivningskravet kan således ställas även på enkla konstruktioner. I praxis har därför förutsatts att exempelvis även den påverkan en pergolaliknande konstruktion¹³⁶ respektive en altan¹³⁷ har på omgivningen ska prövas. En sådan tillämpning innebär en vidgning av vilka typer av anläggningar som alls omfattas av kraven. Enligt ÄPBL omfattades endast byggnader och lovpliktiga anläggningar av kraven i nuvarande 2 kap, varför konstruktioner som ett trettio meter högt kors¹³⁸ respektive en skejtboardramp¹³⁹ inte behövde följa bestämmelserna.

Våra överväganden och förslag avseende vilka krav i 2 kap. PBL åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan ska uppfylla finns i avsnitt 7.17.3.

5.10.4 Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 8 kap. PBL

Även byggåtgärder som inte omfattas av krav på bygglov eller anmälan ska med några undantag följa de krav på byggnadsverket som följer av 8 kap. (8 kap. 8 § PBL). För en sådan byggåtgärd får dock kraven på byggnadsverks utformning (8 kap. 1 § PBL) och byggnadsverks tekniska egenskaper (8 kap. 4 § PBL) anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skälig med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Avsteg från tillgänglighetskraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 PBL får dock göras endast om det med hänsyn till åtgärdens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven (8 kap. 8 § PBL).

En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas (8 kap. 13 § PBL) och ändringar och flyttning av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17 § PBL). Kravet på varsamhet och förbudet mot förvanskning för åtgärder som inte omfattas av

¹³⁶ Se MÖD 2015:42.

¹³⁷ Se MÖD:s dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16.

¹³⁸ Se RÅ 1991 ref. 96.

¹³⁹ Se RÅ 1993 ref. 40.

krav på lov gäller uttryckligen endast byggnader. För andra anläggningar gäller varsamhetskravet respektive förvanskningförbudet endast om anläggningen omfattas av krav på lov (8 kap. 13 § andra stycket 1 och 8 kap. 18 § PBL).

Man kan i det här sammanhanget konstatera att införandet av termen byggnadsverk även i det här avseendet inneburit en skärpning av kraven jämfört med vad som gällde enligt ÄPBL. Enligt de bestämmelser som då gällde omfattades över huvud taget inte sådana anläggningar som inte omnämndes som lovpliktiga eller lovbefriade av provningssystemet i PBL.¹⁴⁰ Om termen byggnadsverk numera används behöver i stället undantagen uttryckligen anges om de inte ska träffas av provningssystemet.

Särskilt om s.k. följdkrav på tomter och allmänna platser

De krav som ställs på tomter utan föregående lovprövning tar sin utgångspunkt i att en obebyggd tomt ska förses med ett byggnadsverk, oavsett om byggnadsverket omfattas av krav på bygglov eller inte. Utgångspunkten är även att det ställs samma krav på tomternas anpassning till stads- och landskapsbilden och natur- och kulturvärden, omgivnings- och trafikpåverkan, parkerings- och angöringsmöjligheter m.m. oberoende av om byggnadsverket är bygglovspliktigt (8 kap. 9 § PBL). Från denna utgångspunkt görs dock vissa lättnader. Om det på en bebyggd tomt ska vidtas en anmälningspliktig åtgärd kan samtliga de krav på anpassning, omgivnings- och trafikpåverkan som finns på tomter ställas, dock bara i den utsträckning som är skälig med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper (8 kap. 11 § PBL). För att sådana följdkrav ska kunna ställas måste ändringsarbeten ha en viss omfattning. De krav som ställs ska också stå i relation till kostnaderna för de arbeten som utlöser kraven.¹⁴¹ Då anmälningspliktiga åtgärder endast utlöser begränsade följdkrav på ordnandet av tomten torde åtgärder som varken omfattas av krav på anmälan eller lov möjligen utlösa än mer begränsade följdkrav. Detta är emellertid, såvitt vi vet, inte prövat.

¹⁴⁰ Se RÅ 1991 ref. 96; jfr även MÖD 2015:42.

¹⁴¹ Se prop. 1993/94:178 s. 112.

Våra överväganden och förslag avseende vilka krav i 8 kap. PBL åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan ska uppfylla finns i avsnitt 7.17.3.

5.10.5 Något om s.k. frivilligt lov

Det är möjligt att ansöka om frivilligt lov för en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark som inte omfattas av krav på lov. Ansökan ska då prövas som om åtgärden krävde lov och prövningen ska avse åtgärdens förenlighet med PBL (9 kap. 14 § PBL). Då prövningen sker som om åtgärden krävde lov innebär det att de lättnader i fråga om kraven som gäller för många av de bygglovsbefriade åtgärderna inte kan beaktas. Exempelvis får vissa bygglovsbefriade åtgärder strida mot detaljplan och områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra och tredje stycket PBL), samtidigt som vid en lovprövning som om åtgärden krävde lov får åtgärder typiskt sett inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 30 § första stycket 2 och 31 § 1 PBL).

Bakgrunden till bestämmelsen är bl.a. att kraven i PBL och PBF kan komma att tillämpas även beträffande åtgärder som inte omfattas av krav på lov och att byggnadsnämnden tillsynsvis kan ingripa även mot sådana åtgärder. En ansökan om ”frivilligt” lov kan därför i vissa situationer vara en lämplig åtgärd för sökanden av förutsebarhetsskäl. Byggnadsnämnden kan såklart inte meddela lov utan stöd i författning, men nämnden kan uttala sig om förutsättningarna för att få vidta åtgärden. Lägg märke till att prövningen enligt bestämmelsens ordalydelse endast synes avse åtgärdens förenlighet med PBL och alltså inte med föreskrifter meddelade med stöd av denna, t.ex. PBF.

Vid en prövning enligt bestämmelsen är det inte möjligt att tillämpa bestämmelser om åtgärder som kan vidtas utan bygglov, se t.ex. 9 kap. 4–4 c §§ PBL.¹⁴²

Vid prövning av en ansökan om ”frivilligt” lov gäller i tillämpliga delar samma handläggningsregler som vid prövning av ett ”ordinärt” lov (se kapitel 6).

Här kan även nämnas företeelsen att en sökande inom ramen för en ansökan om bygglov i första hand yrkar att byggnadsnämnden ska förklara att bygglov inte krävs och i andra hand att bygglov ska ges. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande ansett att en

¹⁴² Se MÖD:s dom den 5 februari 2015 i mål nr P 7955-14.

prövning av om lov över huvud taget krävs för åtgärden är möjlig.¹⁴³ Domstolen ansåg i avgörandet att starka ändamålsskäl talar för att ett yrkande om att förklara att bygglov inte krävs ska kunna prövas i domstol. Mark- och miljööverdomstolen har även i andra avgöranden godkänt motsvarande fastställseliknande talan.¹⁴⁴

Motsvarande situation kan uppstå i de fall byggnadsnämnden förelägger ägaren av fastigheten eller byggnadsverket att söka lov i efterhand (11 kap. 17 § PBL). Det är, såvitt vi vet, inte prövat om ett sådant föreläggande är överklagbart, men föreläggandet bör rimligen förstås som att byggnadsnämnden anser att åtgärden omfattas av krav på lov.

En annan situation uppstår om någon sökt och beviljats lov. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande då funnit att personen inte kan överklaga beslutet och yrka att det ska förklaras att lov inte ska ges.¹⁴⁵ Nämndens avgörande om givet lov i enlighet med ansökan kan nämligen inte anses ha gått klaganden emot (13 kap. 8 § PBL och 42 § FL).

Våra överväganden och förslag avseende s.k. frivilliga lov finns i avsnitt 7.17.4 och 7.17.5.

5.11 Extraordinära situationer

Extraordinära situationer kan påverka vilka förutsättningar som ställs för lov respektive vilka krav som ställs för genomförande av åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan. I 16 kap. PBL regleras fyra extraordinära situationer vid vilka regeringen har bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag.

De extraordinära situationerna är följande.

1. Naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom (16 kap. 13 § PBL).
2. Tillströmning av asylsökande som har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande (16 kap. 13 a § PBL).
3. Spridning av en samhällsfarlig sjukdom som innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till (16 kap. 13 b § PBL).

¹⁴³ Se MÖD 2019:25.

¹⁴⁴ Se MÖD:s dom den 30 oktober 2013 i mål nr P 2036-13.

¹⁴⁵ Se MÖD:s dom den 25 juni 2020 i mål nr P 13428-19.

4. Riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara (16 kap. 14 § PBL).

Vilka undantag som kan föreskrivas skiftar något beroende på vilken extraordinära situation som är aktuell. För de tre första situationerna handlar det i princip om att göra undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,
2. krav på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap.,
3. krav på att en åtgärd ska vara förenlig med en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. krav på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., samt
5. bestämmelserna i 10 kap. om förfarandet efter bygg- och rivningslov m.m.

För samtliga situationer gäller att föreskrifter om undantag endast får meddelas om de är nödvändiga. Föreskrifterna ska vidare vara proportionella i förhållande till de intressen som bestämmelserna avser att skydda och främja.

Med stöd av bemyndigandet som rör samhällsfarlig sjukdom (16 kap. 13 b § PBL) har regeringen gjort vissa undantag bl.a. från kraven på hänsyn till allmänna intressen, utformningskrav och kraven på tomter, allmänna platser och andra områden för tillfälliga vårdbyggnader, se förordningen om undantag från plan- och byggregler för tillfälliga vårdbyggnader till följd av pandemin covid-19.

Se om förslag på följändringar i dessa bestämmelser i avsnitt 7.23.2.

6 Handläggning av lov- och anmälningsärenden och andra processuella frågor

6.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller en beskrivning av gällande rätt, förarbeten och utmaningar i tillämpningen avseende det processuella regelverk som lov- och anmälningspliktiga åtgärder omfattas av. Beskrivningen är på en övergripande nivå med fördjupningar i de delar som vi bedömer innefattar störst utmaningar. Således beskrivs exempelvis närmare byggnadsnämndernas underrättelseskyldighet, vem som har rätt att överklaga beslut om lov och startbesked, men också delar av den genomförandeprocess som följer efter beslut om lov och startbesked liksom den process som följer på ett överklagande av ett sådant beslut.

6.2 Ansökan och anmälan

Första steget i det förfarande som lov- och anmälningspliktiga åtgärder omfattas av utgörs av den ansökan om lov eller förhandsbesked respektive den anmälan om anmälningspliktig åtgärd som den sökande ska lämna till byggnadsnämnden. I detta avsnitt beskrivs de bestämmelser i 9 kap. PBL som reglerar vad en sådan ansökan respektive anmälan ska innehålla, den handläggning som sker vid en ofullständig ansökan respektive anmälan samt hanteringen av en ändring av ansökan eller anmälan.

6.2.1 Krav på innehåll

Ritningar m.m.

Av 9 kap. 21 § första stycket, 44 och 46 §§ PBL följer att en ansökan om lov eller förhandsbesked respektive en anmälan om anmälningspliktig åtgärd ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Av 6 kap. 8 § 1–3 PBF framgår att både ansökningar och anmälningar ska innehålla uppgifter om fastighetens beteckning, byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress samt den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas. Om byggnadsnämnden begär det ska ansökan respektive anmälan dessutom vara utförda så att de är lämpliga för arkivering (6 kap. 9 § PBF).

Bestämmelsen i 9 kap. 21 § första stycket PBL överensstämmer i huvudsak med tidigare reglering i ÄPBL (jfr 8 kap. 19 § andra stycket och 20 § första stycket ÄPBL) och av förarbetena¹ framgår att byggnadsnämnden inte bör ställa krav på ritningar och andra handlingar i vidare omfattning än vad som verkligen behövs med hänsyn till det som ska byggas. Vidare framgår av samma proposition att nybyggnadskarta i många fall borde kunna undvaras, t.ex. vid tillbyggnader långt från tomtgräns och vid uppförande av komplementbyggnader.²

Även av praxis framgår att ritningarna behöver vara så tydliga som krävs för att ansökan ska kunna prövas.³

Kontrollansvariga

En ansökan om lov ska dessutom innehålla byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga (9 kap. 21 § andra stycket 1 och 46 §; jfr också 10 kap. 9 och 10 §§ PBL). Mer specifikt behöver ansökan innehålla uppgift om den föreslagna kontrollansvariges person- eller organisationsnummer samt namn och adress. Ansökan ska också innehålla en bedömning av om byggherren tycker att en kontrollansvarig behövs (6 kap. 8 § 4 PBF).

Anledningen till att dessa uppgifter ska ingå i ansökan är att beslut om kontrollansvarig ska framgå redan av beslutet om lov (9 kap. 40 § PBL). Vid små tillbyggnader och andra små ändringar av en-

¹ Se prop. 1985/86:1 s. 84.

² Se prop. 1985/86:1 s. 728.

³ Se MÖD:s dom den 8 juli 2020 i mål nr P 1312-20.

eller tvåbostadshus (jfr 10 kap. 10 § PBL) krävs det dock i normalfallet inte någon kontrollansvarig och ansökan behöver då inte heller innehålla någon uppgift om sådan (jfr 7 kap. 5 § PBF).

Konstruktionshandlingar

Slutligen ska en ansökan om lov innehålla de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus (9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL). Detta krav har tillkommit för att ge byggnadsnämnden en möjlighet att i denna typ av enklare ärenden fatta beslut om lov och startbesked samtidigt utan att tekniskt samråd först hålls. Detta innebär att sökande behöver bifoga ett förslag till kontrollplan. Av förarbetena framgår att det också kan handla om exempelvis handlingar med uppgifter om bärande stomme, brandskydd, energihushållning, bullerskydd och fuktsäkerhet. Utifrån handlingarna bör byggnadsnämnden därefter kunna göra en bedömning av behovet av att ändå hålla ett tekniskt samråd.⁴

Särskilda krav på MKB-projekt

Enligt förslag i propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁵ bör en ansökan om lov i vissa fall dessutom innehålla fler uppgifter. Det handlar om ansökningar av bygglovspliktiga åtgärder som är s.k. MKB-projekt. Vilka uppgifter en sådan ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla kommer att framgå av PBF enligt ett förslag på nytt bemyndigande i 16 kap. 7 a § PBL.

Se mer om propositionen och MKB-direktivet i avsnitt 2.4.9 och 4.5.1.

Utmaningar

Under utredningstiden har endast en synpunkt på dagens författningsreglerade krav på innehåll i en ansökan respektive anmälan framkommit. Den synpunkten avser kravet i 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL

⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 och 471.

⁵ Se prop. 2020/21:174 s. 40 f.

att de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. PBL ska finnas med redan i ansökan om lov för tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus. Den kritik som har framförts har handlat om att det inte borde vara obligatoriskt att inkomma med sådana konstruktionshandlingar redan i samband med ansökan om lov. Ofta görs dessa ansökningar av privatpersoner och det är inte ovanligt att ansökan om lov ändras under handläggningstidens gång, exempelvis efter föreläggande från byggnadsnämnden att förtydliga ansökan i något avseende. Med kravet på att konstruktionshandlingarna ska finnas framme redan i samband med ansökan kan resultatet bli att byggherren blir tvungen att ta fram flera omgångar med konstruktionshandlingar vilket fördröjar processen.

Därutöver har det framkommit att det är otillfredsställande att olika kommuner ställer olika krav på handlingar i bygglovsskedet och att det vore önskvärt med mer vägledning från Boverket i dessa frågor.

Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.3.

6.2.2 Handläggning vid ofullständig ansökan eller anmälan

Om en ansökan eller anmälan är ofullständig, får byggnadsnämnden, med stöd av 9 kap. 22 eller 46 § PBL, förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick.

Bestämmelsen om föreläggande vid ofullständig ansökan respektive anmälan hänger nära samman med bestämmelserna om beräkning av handläggningstid i 9 kap. 27 § PBL. Enligt dessa behöver nämnden förelägga sökanden att avhjälpa en brist i ansökan eller anmälan inom tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ för att tidsfristen för handläggningen ska få räknas från den dag då bristen avhjälpes. Om byggnadsnämnden förelägger sökande att avhjälpa bristen först efter tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den

senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ räknas tidsfristen för handläggningen i stället från den dag ansökan inkom eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.

Utredningen kan konstatera att det är vanligt att ansökningar och anmälningar är ofullständiga när de inkommer till byggnadsnämnden. Samtidigt kan konstateras att ett stort antal kommuner arbetar aktivt med olika åtgärder för att minska andelen ofullständiga ansökningar och anmälningar. Det har inte framkommit några synpunkter på de bestämmelser som reglerar detta. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.4.

6.3 Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet

Om byggnadsnämnden finner att en åtgärd som avses med en ansökan också kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa sökanden om detta (9 kap. 23 § och 40 § andra stycket samt 10 kap. 24 § 5 PBL).

Ytterst är det sökanden som har ansvaret för att nödvändiga tillstånd enligt annan lagstiftning finns för en åtgärd som en ansökan avser. Däremot ingår det alltså i byggnadsnämndens serviceskyldighet att upplysa sökanden om att det vid sidan av lov eller startbesked kan finnas andra tillstånd som sökanden är tvungen att inhämta i det enskilda fallet (se avsnitt 3.3).⁶

Bestämmelsen överensstämmer med tidigare bestämmelse i 8 kap. 25 § ÄPBL och av förarbetena framgår att det vore lämpligt om byggnadsnämnderna genom t.ex. Planverket (numera Boverket) kan få en förteckning över de lagar och författningar som kan bli aktuella. Det framgår också att upplysningarna inte får bli innehållslösa. För att de ska fylla sin funktion behöver byggnadsnämnden ange de författningar som nämnden vid sin granskning av handlingarna funnit att sökanden har att beakta. Det är självfallet bra om denna upplysning kan ges till sökanden på ett tidigt stadium och alltså redan före byggnadsnämndens beslut i lovärendet.⁷

⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 23 §.

⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 738.

Exempel på sådana tillstånd som byggnadsnämnden kan behöva upplysa om är strandskyddsdispens, tillstånd av eller anmälan till miljö-
nämnden för olika verksamheter samt tillstånd från väghållningsmyndigheten för utfart från en fastighet till allmän väg.

På Boverkets hemsida finns en längre lista med upplysning om olika krav på tillstånd, dispenser och anmälningar.⁸

Det har inte framkommit några synpunkter på de bestämmelser som reglerar detta. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.5.

6.4 Samordnad handläggning mellan byggnadsnämnden och miljö- nämnden

Om en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljö-
nämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljö-
nämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang. Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig (9 kap. 24 § PBL).

Den samordnande regleringen ska tillämpas inte bara vid en bygglovsprövning utan även vid en ansökan om förhandsbesked för en åtgärd som kräver anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken.

Av förarbetena framgår att den fråga som övervägdes särskilt var frågan hur samordningen med miljöbalksprövningen ska gå till i de fall då en ansökan om förhandsbesked enligt PBL föregår den slutliga bygglovsprövningen.⁹

Eftersom ett förhandsbesked är bindande för den kommande bygglovsprövningen talar det mesta för att miljöbalksprövningen bör komma in redan i det skedet. Samtidigt är syftet med förhandsbeskedet att det ska gå att få ett tidigt besked utan att allt underlag behöver tas fram. Visser-

⁸ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/beslut-om-lov/upplysningar-i-lov/lista-over-tillstand-dispenser-och-anmalan/, hämtad 2020-12-14.

⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 283 ff.

ligen kan ett förhandsbesked villkoras men det är knappast lämpligt att ett positivt förhandsbesked, när det gäller en så avgörande fråga som miljöbalksbedömningen, kan villkoras med att tillståndet förutsätter att en senare miljöprövning leder till att anläggningen kan godtas. Frågan är därför snarast hur långt den miljöbalksprövning behöver gå som ska samordnas med prövningen av frågan om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Som tidigare har berörts är det inte ovanligt att bedömningar i miljöskyddsfrågor sker successivt, på så sätt att man utnyttjar redan vunna erfarenheter för att så småningom fastställa mera långsiktiga föreskrifter om skyddsåtgärder m.m. Den viktiga frågan är då när och på vilket underlag man kan göra den avgörande bedömningen att en anläggning över huvud taget kan tillåtas från miljöskyddssynpunkt på avsedd plats. I anmälningsärenden, som ju generellt sett ska vara av mindre allvarlig art från miljösynpunkt, sker detta avgörande inte genom ett uttryckligt godtagande av anläggningen utan indirekt genom att den miljöansvariga nämnden inte beslutar om förbud eller om att tillstånd måste sökas. Den lämpliga ordningen tycks därför vara att prövningen av en ansökan om förhandsbesked men att det ska kunna vara möjligt att på det stadiet begränsa miljöprövningen till frågan om det krävs förbud eller tillståndsprövning. Frågan om försiktighetsmått skulle därmed kunna skjutas till ett senare tillfälle, t.ex. då bygglov ges. I och för sig är det naturligtvis en nackdel att frågor som kan vara av stor praktisk betydelse inte närmare prövas då det avgörande tillståndet ges. Det innebär att sökanden på ett senare stadium kan drabbas av kostnadskrävande åtgärder som sökanden inte har räknat med. Det har dock varit sökandens eget val att först begära förhandsbesked. Nackdelarna följer av möjligheten som sådan till den uppdelade prövning som förhandsbeskedet innebär. Dessa nackdelar får vägas mot de praktiska fördelar som det i många fall kan medföra att kunna projektera vidare med säkerheten att anläggningen ändå på något sätt får utföras. För sakägare innebär uppdelningen att de inte i ett sammanhang får den prövning av samtliga omständigheter som kan underlätta för dem att bevaka sina intressen. Jämfört med nuvarande ordning innebär det ändå en förbättring att en miljöskyddsbedömning över huvud taget sker innan ett för den fortsatta prövningen enligt plan- och bygglagen bindande tillstånd lämnas. Övervägandena rör i första hand samordningen mellan prövningen enligt plan- och bygglagen och den prövning av miljöfarlig verksamhet som sker med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 6 § miljöbalken. Också när det gäller annan prövning med stöd av 9 kap. miljöbalken avseende inrättande eller ändring av avloppsanordningar, värmepumpsanordningar, grundvattentäkter m.m. bör en samordning ske när en sådan prövning aktualiseras i anslutning till en lovprövning enligt plan- och bygglagen. Ett bygglov för ett bostadshus kan således förutsätta att också en avloppsanordning eller annan anläggning inrättas efter särskild prövning enligt miljöbalkens bestämmelser.

Utredningen kan konstatera att bestämmelsen om samordning i 9 kap. 24 § PBL inte synes tillämpas i någon större utsträckning. Önskemål om upphävande av bestämmelsen har också framkommit under utredningsarbetet. Den samordning som är lämplig uppges ändå äga rum som en följd av att frågorna hanteras av samma nämnd i kommunen eller att samarbetet mellan nämnderna är gott. Frågan är helt enkelt om bestämmelsen behövs och vilken funktion den då ska fylla. Se mer om samordning av ärenden i avsnitt 6.6.2. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.6.

6.5 Kommunikering och underrättelseskyldighet

När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden ska byggnadsnämnden under vissa förutsättningar underrätta andra än sökanden om ansökan. Bestämmelserna om detta framgår av 9 kap. 25 och 26 §§ PBL. I detta avsnitt beskrivs närmare *när* byggnadsnämnden är skyldig att underrätta om en ansökan, *vilka* byggnadsnämnden ska underrätta, *hur* underrättelsen ska ske och vad som händer vid en utebliven underrättelse. Slutligen redogörs för vad som gäller i fråga om underrättelse när fråga är om en anmälan om anmälningspliktig åtgärd.

6.5.1 När är byggnadsnämnden skyldig att underrätta?

Av 9 kap. 25 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle att yttra sig över en ansökan om lov i två olika situationer. För det första i det fall den ansökta åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. För det andra i det fall åtgärden ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, åtgärden inte är reglerad i områdesbestämmelser och åtgärden inte är en sådan åtgärd som avses 9 kap. 31 a § 1 PBL (dvs. åtgärden utförs i ett område som inte omfattas av en detaljplan och endast innebär att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad, eller att en byggnad ändras genom att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial). Se mer om avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser i avsnitt 5.2. Kravet på underrättelse gäller dock inte om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Kravet på underrättelse har haft en liknande utformning sedan ÄPBL:s tillkomst (8 kap. 22 § ÄPBL).

Att kravet på underrättelse i det första fallet endast gäller när en ansökan innebär en avvikelse mot detaljplan eller områdesbestämmelser motiverades i förarbetena till ÄPBL med att även om sakägarna i princip ska underrättas om och få tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om lov fick inte handläggningen av ärenden om lov bli alltför tungrodd och resurskrävande. I de fall då en åtgärd stämmer överens med detaljplan eller områdesbestämmelser ansågs sakägarna och andra intressenter ha haft tillfälle att tillvarata sina intressen vid planens eller bestämmelsernas tillkomst varför underrättelse bedömdes kunna undvaras.¹⁰

Då en detaljplan ofta uttömmande reglerar den tillåtna markanvändningen är de frågor som byggnadsnämnden har att pröva, vid en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan som inte strider mot planen, väsentligt färre än vad som annars är fallet, då merparten av de frågor som berör andra intressen, bl.a. grannarnas intressen, redan är prövade genom detaljplanen. Att grannarna måste vara beredda på att tåla varje åtgärd som är förenlig med detaljplanen har också uttryckts som motivet till att någon underrättelseskyldighet inte föreligger vid en ansökan som är förenlig med detaljplanen.¹¹ Av naturliga skäl kan emellertid grannar m.fl. inte förutsättas tåla åtgärder som avviker från detaljplanen varför en sådan åtgärd medför ett krav på att de ska underrättas om ansökan och ges tillfälle att yttra sig över den. Jämför även den begränsning av rätten att klaga som gäller för frågor som redan är avgjorda genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked (13 kap. 2 § första stycket 8 PBL) och beskrivningen av denna begränsning i avsnitt 6.11.6.

I fråga om åtgärder i ett område som omfattas av områdesbestämmelser gäller kravet på underrättelse såväl om åtgärden avviker från bestämmelserna som om den över huvud taget inte är reglerad. Beroende på åtgärd kan prövningen i ett område som omfattas av områdesbestämmelser motsvara en ansökan om lov helt utanför detaljplan och områdesbestämmelser. Detta då omfattningen av regleringen i områdesbestämmelser, till skillnad från i en detaljplan, kan vara mycket begränsad och det kan vara flera frågor som inte har reglerats. Det kan uttryckas som att grannar m.fl. genom att granska områdes-

¹⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 732.

¹¹ Se prop. 2014/15:122 s. 56 f.

bestämmelserna endast kan förutse beslut om sådana åtgärder som faktiskt är reglerade i områdesbestämmelserna. Detta har motiverat att det föreligger en skyldighet för nämnden att underrätta grannar m.fl. när åtgärden i sig inte regleras av områdesbestämmelserna.¹²

Att någon underrättelseskyldighet inte heller föreligger vid kompletteringsåtgärder och förändringar av en byggnads yttre utseende i ett område som inte omfattas av en detaljplan (9 kap. 31 a § 1 PBL) har motiverats med att sådana åtgärder normalt har så begränsad omgivningspåverkan att grannar och andra sakägare inte berörs.¹³

För åtgärder i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser gäller i princip alltid underrättelseskyldigheten. Det enda undantaget från skyldigheten är generellt och innebär att underrättelse, oavsett situation, inte behövs om det är uppenbart att lov inte kan ges. Undantaget tillkom i samband med att PBL ersatte ÄPBL. Av förarbetena¹⁴ framgår att ändringen, jämfört med ÄPBL, endast var språklig. Motsvarande bestämmelse i ÄPBL (8 kap. 22 §) var dock inte utformad som ett undantag. I stället föreskrevs generellt att underrättelseskyldigheten endast gällde ”innan lov lämnas”. Oavsett utformning får dock innebörden av båda bestämmelserna anses vara att krav på kommunikering inte finns om lov inte ska ges. Kravet på att det ska vara *uppenbart* att lov inte kan ges torde dock innebära att i många av de fall där ett beslut att neka ett lov överklagas och överinstansen inte delar byggnadsnämndens skäl till avslag bör ansökan redan vara kommunicerad varför återförvisning och ytterligare tidsutdräkt inte nödvändigtvis blir aktuellt.

Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL tillämpas i stället för bestämmelsen om kommunikering i 25 § förvaltningslagen då förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning, dvs. att förvaltningslagen inte gäller om en annan lag eller förordning innehåller någon avvikande bestämmelse (4 § FL).¹⁵ Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL kan därmed sägas uttömmande reglera kravet på byggnadsnämnden att underrätta andra intressenter än sökanden och fastighetsägaren. Att 9 kap. 25 § PBL ställer krav på att en ansökan ska kommuniceras i de två ovan nämnda situationerna bör emellertid inte innebära att byggnadsnämnden skulle vara förhindrad från att, inom ramen för sin utredningsskyldighet som förvaltningsmyndighet (jfr 23 § FL)

¹² Se prop. 2014/15:122 s. 56 f.

¹³ Se prop. 1985/86:1 s. 732.

¹⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 472.

¹⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 f., även prop. 1985/86:1 s. 730 f.

vid behov och beroende på ansökt åtgärd, höra grannar och andra intressenter även vid prövningen av en ansökan om lov som inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Flera utredningar har sett över bestämmelserna i 9 kap. 25 § PBL. I första hand har det då handlat om frågan om vilka som ska vara adressater för byggnadsnämndens underrättelse. Det har dock också framkommit synpunkter på att de situationer i vilka underrättelseskyldighet råder är onödigt långtgående och att olika begränsningar bör kunna göras, bl.a. vid sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) på motsvarande sätt som i 25 § tredje stycket förvaltningslagen. Våra överväganden avseende denna bestämmelse framgår av avsnitt 7.19.7.

Underrättelse vid ändrad ansökan

Författningstexten innehåller inte någon reglering om förfarande när en ansökan ändras efter det att den har getts in till byggnadsnämnden. Det är således i dessa situationer oklart huruvida byggnadsnämnden då behöver underrätta om ansökan på nytt enligt 9 kap. 25 § PBL eller om det vid denna situation i stället är de allmänna bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen som gäller för underrättelse om ändringen.

I praxis har det faktum att ändringssituationen inte är författningsreglerad i PBL resulterat i tolkningen att berörda behöver höras på nytt om ansökan ändras på ett sätt som är av betydelse för deras inställning.¹⁶ Vidare har bedömts att den överprövande instansen inte kan pröva en talan där sökande efter överklagandet önskar ändra den åtgärd som avses i lovansökan. Den överprövande instansen behöver i stället utgå ifrån sökandens önskemål så som det såg ut i den ansökan som låg till grund för det överklagade beslutet.¹⁷

På samma sätt framgår av praxis att det faktum att ändringssituationen är oreglerad innebär att det normalt krävs ett nytt beslut om bygglov om det under den byggprocessen som följer efter det att lovbeslutet getts uppstår sådana behov av ändringar och anpassningar av byggnationen som påverkar de uppgifter som har redovisats i bygglovshandlingarna (se avsnitt 6.7).

¹⁶ Se t.ex. RÅ 2009 not. 14 och MÖD:s dom den 12 december 2017 i mål nr P 2603-17.

¹⁷ Jfr MÖD:s dom den 23 september 2015 i mål nr P 10330-14.

Under utredningstiden har flera kommuner vittnat om den problematik som avsaknaden av en reglering av ändringssituationen medför ihop med övriga handläggningsbestämmelser. Sammantaget blir vår bild att nuvarande regelverk i denna fråga leder till en splittrad och ofta onödigt byråkratisk hantering av ändringar och en handläggningsprocess som inte ligger i linje med ambitionen att göra lovprocessen smidigare. Nuvarande tolkning motverkar också byggnadsnämndens möjlighet att fullgöra sitt utredningsansvar, i vilket innefattas att bistå den sökande med t.ex. förslag på alternativ placering och utformning etc.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.19.12.

6.5.2 Vilka ska underrättas om och ges tillfälle att yttra sig över en lovansökan?

Enligt lagtextens ordalydelse ska en underrättelse om en ansökan ske till dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 PBL. Detta innebär att underrättelse ska ske till de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs (5 kap. 11 § första stycket 2 PBL) samt de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet, eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen (5 kap. 11 § första stycket 3 PBL). Enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 ska de som anges som sakägare alltid underrättas, medan hyresgäster, bostadsrättshavare och boende, som räknas upp i samma punkt, endast ska underrättas om de berörs. I 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL är det detaljplanen som de som kommunen ska samråda med ska vara berörda av. Eftersom 9 kap. 25 § PBL handlar om ansökningar om förhandsbesked och lov får bestämmelsen förstås så att det är åtgärder som omfattas av sådana ansökningar som hyresgäster, bostadsrättshavare och boende ska vara berörda av för att underrättelseskyldighet ska föreligga.

Nedan beskriver vi underrättelseskyldigheten avseende respektive grupp samt redogör för de utmaningar som finns kopplade till respektive skyldighet.

Underrättelse till kända sakägare

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked gäller för det första de s.k. kända sakägarna. Dessa ska alltid underrättas – oavsett om de är berörda av åtgärden eller inte. Termen sakägare är inte definierad i lagen.

Avsaknaden av legaldefinition och det faktum att termen inte används på ett enhetligt sätt i PBL har lett till svårigheter i tillämpningen av bl.a. nuvarande 9 kap. 25 § PBL.¹⁸ Närmare om vad som framgår av förarbeten och praxis beskrivs i anslutning till våra överväganden och förslag i avsnitt 7.19.8.

Underrättelse till kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ny ansökan gäller för det andra kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs.

Av förarbetena till 9 kap. 25 § PBL¹⁹ framgår att kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av ett samråd, en ansökan eller ett beslut hamnar utanför sakägarbegreppet (se ovan för beskrivning av sakägarbegreppet). Denna tolkning överensstämmer också delvis med praxis.²⁰

Det får också anses vara därför som bostadsrättshavare, hyresgäster och boende har angetts särskilt i de bestämmelser i PBL där de ska omfattas av samråd eller få en underrättelse, såsom i exempelvis 9 kap. 25 § PBL genom hänvisningen till 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL.

Underrättelse till känd hyresgästorganisation

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ny ansökan gäller för det tredje de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

På samma sätt som gäller för bostadsrättshavare, hyresgäster och boende bedöms hyresgästorganisation inte ingå i sakägarbegreppet.

¹⁸ Se NJA 2017 s. 3.

¹⁹ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 268 och 299 f.

²⁰ Jfr t.ex. MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13.

Det är därför som dessa organisationer har angetts särskilt i exempelvis 9 kap. 25 § PBL, genom hänvisningen till 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL.

Anledningen till att dessa hyresgästorganisationer ska ingå i den krets som omfattas av samråd enligt 5 kap. 25 § första stycket 2 ÄPBL (numera 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL) anges i förarbetena vara att ”en sådan sammanslutning har ett väsentligt intresse av förslaget till detaljplan”²¹ och att hyresgästernas organisationer bör ha samma ställning som sakägarna för att garantera de boende möjligheter till god information. Vidare anges att en sådan reglering därigenom betonar betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende. Det är dock inte fråga om att ta ifrån den enskilda hyresgästen rätten att framföra synpunkter vare sig hon eller han är ansluten till en hyresgästorganisation eller inte.²² Skälen för varför underrättelse ska ske med hyresgästorganisationer motiveras enbart utifrån bestämmelsen i 5 kap. PBL om tillfälle till samråd och kallelse till utställning av planförslag. Varför hyresgästorganisationer även bör underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked framgår inte av förarbetena, men vi utgår ifrån att det även i dessa ärenden borde handla om att garantera de boende möjlighet till god information.

Under vårt utredningsarbete har kravet på underrättelse till hyresgästorganisation ifrågasatts. Detta mot bakgrund av att krav på underrättelse också finns till hyresgäst och boende. Samtidigt har det framförts att skäl saknas för att bara underrätta hyresgästorganisation när det också finns andra organisationer som kan informera de boende, såsom exempelvis Villaägarna eller Fastighetsägarna. Se vår bedömning avseende denna fråga i avsnitt 7.19.8.

Underrättelse till myndigheter

Byggnadsnämnden har ingen lagreglerad skyldighet att underrätta andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av en ansökan om lov (jfr 5 kap. 11 § första stycket 4 PBL) utan underrättelse till sådana myndigheter behöver endast ske om myndigheten bedöms vara sakägare enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL. Även om byggnadsnämnden inte har en sådan underrättelseskyldighet kan byggnadsnämndens utredningsansvar ändå innebära att kontakt behöver tas med sådana myndigheter (jfr 6, 8, 23 och 26 §§ FL).

²¹ Se prop. 1985/86:1 s. 610.

²² Se prop. 1985/86:1 s. 80.

Av förarbetena till ÄPBL²³ framgår att lagstiftaren också utgick ifrån att sådan underrättelse vid behov ändå skulle ske.

Skyddsområden

S.k. skyddsområden i översiktsplanen kan avse att skydda fortsatt drift av en miljöstörande anläggning eller en viktig allmän anläggning, t.ex. en vattentäkt. Bebyggelse med avloppsutsläpp måste här av hygieniska skäl kunna avvisas. Riktlinjer till skydd för sådana samhällsintressen får anses ha en avgörande inverkan på möjligheterna att bygga eller göra andra ingrepp i miljön. Här anser jag därför att enskilda intressen av att t.ex. få bygga hus som regel måste vika, eller att projektet i vart fall måste ges ett sådant tekniskt utförande som lokaliseringen kräver.

Ett annat skyddsområde kan vara utlagt kring en anläggning som tjänar ett väsentligt statligt samhällsintresse, t.ex. en militär anläggning, ett kärnkraftverk eller en högspänningsledning. Översiktsplanens riktlinjer utgör i sådana fall ofta en upplysning om restriktioner som redan gäller enligt annan lagstiftning. Avsikten är att värna om den enskildes säkerhet och hälsa. Sådana riktlinjer i översiktsplan måste givetvis – för den enskildes bästa – få avgörande betydelse så länge anläggningen i fråga är i drift. Men jag vill även här stryka under behovet av en realprövning i varje enskilt fall. Uppförande av ett fritidshus i närheten av en militär anläggning kan många gånger, liksom hittills skett, tillåtas om anläggningens funktion inte störs nämnvärt. Jag förutsätter att byggnadsnämnden samråder med militära myndigheter i dessa ärenden.

Att bygga hus för enskilt ändamål inom skyddsområden för kärnkraftverk, högspänningsledningar etc. kan emellertid inte komma i fråga. Samma rigorösa skydd har t.ex. fornminnen.

Ett antal myndigheter har under utredningsarbetet beskrivit vilka risker avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta myndigheter som har ett väsentligt intresse av en ansökan om lov kan leda till. Försvarsmakten har exempelvis framfört följande.

Försvarsmakten ska enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ange riksintressen för totalförsvaret samt områden av betydelse för totalförsvarets militära del (3 kap 9 § miljöbalken). Mark- och vattenområden som utgör riksintresse för totalförsvaret ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dess värden. Bestämmelserna om riksintresse och områden av betydelse för totalförsvaret ska tillämpas av beslutsmyndigheter i mål och ärenden enligt miljöbalken, vid fysisk planering enligt PBL och vid tillståndsprövning enligt andra författningar.

Försvarsmaktens riksintressen utgörs bland annat av skjut- och övningsfält, flygplatser, sjöövningssområden, tekniska system och anläggningar. Dessa utgör en förutsättning för att uppnå den av riksdag och regering beslutade förmågan och utgör därför en grundläggande produktions-

²³ Se prop. 1985/86:1 s. 718 f.

resurs för Försvarsmaktens samtliga förband. Områden som utgör riksintressen för totalförsvarets militära del är områden som bedöms ha nationellt viktiga värde och kvalitéer för att skydda Sverige. Dessa områden bör därmed så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dess värden.

Områden som berörs av omgivningspåverkan från ett av Försvarsmakten utpekade riksintresseområde redovisas som ett påverkansområde. Ett påverkansområde är ett område inom vilket åtgärder som exempelvis ny bostadsbebyggelse kan påverkas av, eller som i sin tur kan påverka, verksamhet inom riksintresseområdet. Hur stora påverkansområden som redovisas runt till exempel skjutfält eller flygplatser varierar beroende på den verksamhet som bedrivs.

Inom påverkansområden måste Försvarsmakten kunna säkerställa att ny bebyggelse eller andra åtgärder inte innebär risk för påtaglig skada på ett riksintresse eller påtagligt motverkar totalförsvarets intressen. Vilka åtgärder inom påverkansområden som kan innebära en risk för påtaglig skada på riksintresset eller som anses motverka totalförsvarets intressen kan inte i detalj anges på förhand, utan risken får bedömas i varje enskilt fall. Exempelvis kan meddelade bygglov för bostäder innebära inskränkningar i Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet, eftersom miljöbalken och PBL medför krav på att Försvarsmaktens verksamhet inte får innebära olägenheter för kringboende i form av buller. Ju fler bostadshus som etableras i närheten av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvaret, desto större är risken att Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet måste inskränkas. Ett annat exempel på åtgärder inom påverkansområden som kan innebära inskränkningar i Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet är etablering av höga byggnader inom områden där Försvarsmakten bedriver flygning på låg höjd.

För att beslutsmyndigheten ska kunna fatta väl avvägda beslut om och hur ärenden som rör åtgärder inom ett påverkansområde påverkar ett riksintresse eller ett område av betydelse för totalförsvarets intressen måste Försvarsmakten få möjlighet att yttra sig under handläggningen av ärendet. I de flesta fall remitteras dessa ärenden till Försvarsmakten innan beslut fattas. Det förekommer dock att beslut fattas utan att Försvarsmakten får tillfälle att yttra sig. Om Försvarsmakten inte får kännedom om åtgärder som utförs inom påverkansområden innebär det att Försvarsmakten inte har möjlighet att hävda militära intressen och upprätthålla riksintressets värde för att skydda Sverige. Det kan innebära skada på det utpekade riksintresset och att Försvarsmaktens möjligheter att bedriva verksamhet begränsas. Att plan- och lovprocesser hanteras olika av olika beslutsmyndigheter i olika kommuner innebär dessutom en osäkerhetsfaktor vid bedömningen av Försvarsmaktens produktionsförutsättningar.²⁴

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.19.10.

²⁴ Skrivelse från experten Johanna Alterman, Försvarsmakten, den 18 september 2020.

6.5.3 Hur ska underrättelsen ske?

Bestämmelserna om underrättelseskyldighet säger inte något om formerna för underrättelsen förutom i de fall ett stort antal personer ska underrättas. Bestämmelserna säger inte heller något om vilka handlingar som byggnadsnämnden ska kommunicera eller hur lång tid som de som underrättas ska få på sig för att yttra sig. I många kommuner torde byggnadsnämnden av praktiska skäl enbart kommunicera de ansökningshandlingar som har störst betydelse för grannarna, men inte blanketter eller andra handlingar som kan antas sakna relevans för dessa.

I Lagrådsremissen inför antagandet av ÄPBL föreslogs att underrättelsen skulle skickas till sakägarna med rekommenderat brev eller på annat sätt som kunde styrkas, men att det för de boende på en viss fastighet fick ske genom anslag inom fastigheten på lämpligt sätt.²⁵ På Lagrådets förslag slopades dock kravet på rekommenderat brev och en möjlighet infördes till kungörelse för det fall ett stort antal personer skulle underrättas.²⁶

Regeringen har i praxis godtagit att byggnadsnämnden vid ett samrådsmöte underrättat sakägarna genom att beskriva den sökta åtgärden och gett sakägarna möjlighet att framföra sina synpunkter muntligen.²⁷

Enligt gällande lydelse i 9 kap. 25 § PBL ska byggnadsnämnden *underrätta och ge tillfälle att yttra sig*. Det får förstås som att det räcker med att underrättelsen skickas med vanligt brev. Byggnadsnämnden bör dock på något sätt dokumentera att underrättelsen har skickats.²⁸ Om nämnden får kännedom om att underrättelsen inte har nått den som söks har nämnden ansetts vara skyldig att vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sin underrättelseskyldighet.²⁹ Vidare anges uttryckligen att det är *byggnadsnämnden* som ska stå för underrättandet. Det innebär att det inte är tillräckligt att t.ex. sökanden inhämtar yttranden från närboende, även om inget hindrar att så sker för att t.ex. redan i ansökan bemöta eventuella invändningar eller anpassa den ansökta åtgärden utifrån dessa.³⁰

²⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 154.

²⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 730 f.

²⁷ Se regeringens beslut den 3 december 1998, In 98/1759/PL.

²⁸ Se MÖD:s dom den 12 december 2012 i mål nr P 7952-12.

²⁹ Se MÖD:s dom den 17 januari 2013 i mål nr P 4868-12.

³⁰ Se MÖD:s dom den 26 september 2013 i mål nr P 3247-13; jfr även JO 1989/90:1 s. 338.

Om ett stort antal personer ska underrättas får byggnadsnämnden, i stället för att skicka en underrättelse till var och en, kungöra meddelandet genom att anslå det på kommunens anslagstavla och föra in det i en ortstidning eller sprida ett informationsblad om kungörelsen till de boende som är berörda, om det stora antalet mottagare av meddelandet är boende (9 kap. 25 § andra stycket PBL). Detta förfarande är detsamma som gäller vid meddelande av ett stort antal personer under processen med att ta fram en detaljplan enligt 5 kap. 35 § första stycket 2 PBL.

Bestämmelsen i 9 kap. 25 § PBL innehåller inga närmare krav på kungörelsens innehåll och i förarbetena anges endast att kungörelsen bör innehålla en kortfattad upplysning om den sökta åtgärden, en uppgift om var ansökningshandlingarna finns tillgängliga samt när och till vem eventuella yttranden ska lämnas in.³¹ Det har dock framförts att då underrättelseskyldigheten motiverats av att den sökta åtgärden avviker från plan bör underrättelsen, oavsett i vilken form den skickas även innehålla en upplysning om i vilket eller vilka avseenden den sökta åtgärden avviker från detaljplanen.³²

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på formen för underrättelsen. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna fråga.

6.5.4 Kommunikering med sökanden och fastighetsägaren

I 9 kap. 26 § PBL finns ett krav på kommunikering med sökanden och fastighetsägaren. Enligt bestämmelsen, får en fråga om lov eller förhandsbesked inte avgöras utan att sökanden och fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Kravet gäller dock inte om en sådan kommunikering är uppenbart onödig.

Att kommunikering ska ske med fastighetsägaren om denne inte är densamme som sökanden motiverades i förarbetena till PBL³³ med att PBL i denna del bör stämma överens med förvaltningslagen som anger att *part* ska få del av det som tillförs ärendet och möjlighet att

³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 731.

³² Se Lindberg, Mindre avvikelser från detaljplan – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen, i FT 2003 s. 89 ff., samt www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/hora_grannar/, hämtad 2021-04-29.

³³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 ff.

yttra sig över det (jfr nuvarande 25 § första stycket FL). Fastighetsägaren har, vilket redogörs för nedan, rätt att överklaga beslut om lov och bör anses ha ställning som part i ärendet. Vidare kan det inte anses annat än rimligt att en fastighetsägare får kännedom om en ansökan på den egna fastigheten och vilka synpunkter som andra närboende och intressenter har haft på den sökta åtgärden. Att en motsvarande reglering saknades i ÄPBL angavs i förarbetena till PBL vara en stor brist.

Att någon annan än fastighetsägaren är sökande i ett ärende om lov är förhållandevis vanligt. Det kan exempelvis handla om en ansökan om lov för uppförande av en skylt på en butik där ansökan görs av den som tillverkar skylten eller en ansökan om tillbyggnad av en byggnad som görs av en presumtiv köpare av en fastighet. Ibland är det också en arkitekt eller husleverantör som ansöker om lov på fastighetsägarens uppdrag.

Om sökanden uppger sig vara t.ex. hyresgäst eller arrendator, behöver byggnadsnämnden inte utreda detta förhållande, men däremot måste nämnden – för att underrättelseskyldigheten ska kunna fungera – alltså ta reda på vem som är lagfaren ägare till fastigheten.³⁴

Det ska i sammanhanget dock noteras att fastighetsägarens samtycke till en ansökt åtgärd och sökandens civilrättsliga rätt att få vidta en åtgärd på en viss fastighet inte är något som beaktas vid en lovprövning enligt PBL (9 kap. 30–31 a §§ PBL).³⁵

Under utredningstiden har det framkommit uppgifter om att det råder osäkerhet bland handläggare hos byggnadsnämnderna om hur bestämmelsen ska tillämpas, exempelvis om vad som behöver kommuniceras med fastighetsägaren. En oklarhet anges vara om byggnadsnämnden behöver kommunicera utkast till tjänsteskrivelse innan ett ärende behandlas av nämnden.

Se våra överväganden i avsnitt 7.19.11.

6.5.5 Underrättelse avseende anmälningspliktig åtgärd

För åtgärder som endast omfattas av krav på anmälan till byggnadsnämnden finns det inte något specifikt krav på kommunikering med närboende m.fl. i PBL. Dessa ärenden ska i stället kommuniceras

³⁴ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 26 §.

³⁵ Jfr RÅ 2006 not. 6.

som andra förvaltningsärenden i enlighet med 25 § förvaltningslagen. Det innebär att byggnadsnämnden, innan beslut om startbesked fattas, ska underrätta den som är *part* om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Det finns vare sig i den nu gällande förvaltningslagen eller i 1971 eller 1986 års förvaltningslag någon definition av vad som avses med uttrycket *part*. I den tidigare lagstiftningen användes uttrycket ”sökande, klagande eller annan *part*”. Sökande är den som hos en myndighet ansöker om en offentligrättsligt reglerad åtgärd. Det kan exempelvis röra sig om en ekonomisk förmån eller ett tillstånd. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Det kan t.ex. vara en sökande som fått avslag på sin ansökan eller någon som påverkas av ett ingripande och vill att beslutet ska upphävas eller ändras. Med uttrycket *annan part* avsågs bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed har ställning som s.k. förklarande *part*. Den som i någon annan egenskap har ett intresse i saken anses normalt sett inte som *part* i första instans, dvs. beslutsmyndigheten. Skulle dennes intresse i saken vara sådant att han eller hon anses ha rätt att överklaga myndighetens beslut, kan personen i fråga dock bli *part* i högre instans. Intressenten uppträder då som klagande i det ärende eller mål i en högre instans som inleds genom överklagandet. En förutsättning för att någon ska anses som *part* i första instans är dock att denne bedöms ha ett sådant intresse i saken som ger en rätt att överklaga det kommande beslutet, dvs. att personen i fråga är saklegitimerad.³⁶

Av 13 kap. 15 § PBL framgår att det endast är anmälaren i ärendet som får överklaga ett beslut om startbesked (se avsnitt 6.11.5).

Byggnadsnämnden är inte skyldig att behandla någon tredje man som *part*, om det inte av utredningsmaterialet eller omständigheterna i övrigt framgår att personen bör behandlas på sådant sätt. Nämnden ska således inte behöva göra efterforskningar för att ta reda på om det finns eventuella okända intressenter i ärendet.

Om en *part* har ombud ska kommunikation normalt ske med ombudet. Kommunikationsplikten är alltså uppfylld utan att utredningsmaterialet tillställs parten själv. En annan sak är att det från service-synpunkt ibland kan vara lämpligt att också kommunicera material

³⁶ Lundmark, Säfstén, Förvaltningslagen En kommentar, JUNO (Version 1), kommentaren till 25 §.

med parten personligen. Finns ett ombud kan dock inte kommunikation ske enbart med parten.

Kommunikationskravet har betydelse inte minst när en myndighet får muntliga upplysningar i ett ärende. Förvaltningslagen skiljer inte mellan skriftligt och muntligt utredningsmaterial när det gäller kommunikationsplikten. Byggnadsnämnden har samma skyldighet att kommunicera materialet med den som är part oavsett vilken form det har. Det gäller även en upplysning som nämnden får t.ex. vid telefonsamtal. Rör det sig om en uppgift av betydelse, får beslut enligt huvudregeln inte fattas utan att parten har underrättats om den och lämnats tillfälle att yttra sig över materialet.

Kommunikationsplikten är inte undantagslös. Redan i 25 § första styckets första mening förvaltningslagen, dvs. integrerat i huvudregeln, finns ett undantag som gäller fall då kommunikation är uppenbart obehövlig. Regeln syftar till att undvika onödig kommunikation. Regeln ska enligt förarbetena³⁷ tolkas snävt och är tillämplig enbart i sådana fall där behovet av kommunikation, sett objektivt och med beaktande av den enskildes perspektiv, är mindre framträdande eller helt saknas. Det måste alltså stå klart för myndigheten att åtgärden att underrätta och ge parten tillfälle att yttra sig är uppenbart obehövlig i den meningen att den inte kan tillföra något i det aktuella ärendet. Ett exempel som ges i förarbetena är kommunikation av handlingar med den som får fullt bifall i ett ansökningsärende där det inte finns någon motpart.³⁸ Det kan också vara fråga om s.k. förfarandebeslut eller olika åtgärder av mer eller mindre teknisk karaktär som en myndighet vidtar och som ibland utgör beslut. Det kan t.ex. handla om beslut om anstånd, att byta handläggare eller att inhämta ett utlåtande av någon sakkunnig. Andra tänkbara exempel kan vara beslut om remiss eller beslut som avser hantering av bristfälliga framställningar. Det kan i de flesta fall också vara uppenbart obehövligt att kommunicera uppgifter som har lämnats av parten själv. Enbart den omständigheten att ärendet rör en sak av ringa värde är dock inte ett tillräckligt skäl för att underlåta kommunikation.³⁹ Vid tvekan om kommunikation har någon uppgift att fylla i ärendet ska kommunikation ske.

³⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 311.

³⁸ Jfr prop. 1985/86:80 s. 67 och prop. 1971:30 Del 2 s. 468 och 470.

³⁹ Jfr prop. 1971:30 Del 2 s. 470.

Av andra stycket i 25 § förvaltningslagen framgår att det är myndigheten som bestämmer hur underrättelse ska ske. Vilket sätt som är lämpligast beror på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. materialets art och omfattning. En viktig omständighet är också om myndigheten behöver något bevis om att parten verkligen nåtts av underrättelsen. Kommunikation kan ske såväl muntligt som skriftligt. I ärenden om anmälningspliktig åtgärd har byggnadsnämnden normalt skriftligt material i ärendet och då är det vanligast att nämnden kommunicerar handlingarna genom att skicka kopior av dessa till parten, t.ex. med e-post eller med vanlig post. Bestämmelsen hindrar dock inte att parten får del av materialet t.ex. vid ett telefonsamtal, i samband med ett besök hos byggnadsnämnden eller vid besiktning som nämnden utför.

Kravet på kommunikation gäller allt material av betydelse för beslutet. Någon skyldighet att höra en part så snart byggnadsnämndens bedömning avviker från partens finns dock inte enligt förvaltningslagen. Det finns således inte något krav på att byggnadsnämnden inbjuder parten att yttra sig över t.ex. ett förslag till beslut. Sådan kommunikation kan dock ibland vara att rekommendera för att undvika att avgörandet annars kan komma att bygga på ett ofullständigt eller missvisande underlag.

Enligt 25 § tredje stycket förvaltningslagen gäller de begränsningar av underrättelsesyldigheten som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, vilken innebär bl.a. att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessbelagd uppgift inte röjs.

Utredningen kan konstatera att byggnadsnämndens underrättelsesyldighet i ärenden om anmälningspliktig åtgärd är begränsad till att, innan beslut om startbesked fattas, underrätta anmälaren om sådant material i ärendet som anmälaren inte själv har lämnat in. Eftersom allt material i dessa ärenden normalt kommer från anmälaren innebär det att kommunikering ofta inte behövs.

Att underrättelsesyldigheten i dessa ärenden, liksom möjligheten att överklaga startbesked, inte omfattar grannar eller andra saksägare på sätt som sker vid ansökan om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. 25 § PBL har i praxis i vissa fall bedömts strida mot Europakonventionen.⁴⁰

⁴⁰ Se MÖD:s dom den 21 juli 2016 i mål nr P 1451-16.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.5. Se mer om rätten att överklaga startbesked i avsnitt 6.11.5.

6.5.6 Konsekvensen av utebliven underrättelse

Avgränsningen av vilka som ska få en underrättelse kan självklart vara komplicerad och det förekommer att byggnadsnämnder inte underrättar samtliga som ska underrättas. Även en felaktig bedömning av att en åtgärd inte innefattar någon avvikelse från detaljplan kan medföra att den som rätteligen skulle ha fått en underrättelse inte får det.

Om byggnadsnämnden inte fullgör sin underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 25 och 26 §§ PBL för en ansökan eller enligt 25 § förvaltningslagen för en anmälan får det till följd att beslutet i ärendet inte anses ha tillkommit i laga ordning. Efter överklagande kan det då, beroende på omständigheterna, bli aktuellt för en högre instans att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny behandling. Av praxis framgår att underlåtelse att på ett korrekt sätt bereda en viss känd sakägare tillfälle att yttra sig över en inlämnad bygglovsansökan har ansetts utgöra ett sådant allvarligt fel som föranleder ovillkorlig återförvisning (jfr principerna i 50 kap. 26 och 28 §§ och 59 kap. 1 § första stycket 2 RB).⁴¹

6.6 Handläggningstid

6.6.1 Ärenden om lov och förhandsbesked

Av 9 kap. 27 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden, eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, har

⁴¹ Se MÖD:s domar den 8 juni 2012 i mål nr P 1606-12, den 18 september 2012 i mål nr P 3765-12, den 26 september 2013 i mål nr P 3247-13, den 21 november 2013 i mål nr P 7444-13, den 11 februari 2015 i mål nr P 10418-14, den 17 mars 2016 i mål nr P 9993-15 och den 13 juni 2019 i mål nr P 11904-18.

förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen för handläggningen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet får byggnadsnämnden förlänga tidsfristen för handläggningen en gång med högst tio veckor.

Bestämmelser om handläggningstid för prövning av lov och förhandsbesked infördes i samband med att PBL ersatte ÄPBL. Ett överskridande av tidsfristen var till en början inte förenat med några konsekvenser i PBL. Sådana konsekvenser genom bestämmelser om avgiftsreduktion infördes först från den 1 januari 2019. Syftet med avgiftsreduktionen vid överskridande av tidsfristen var, enligt förarbetena, att skapa incitament för kommunerna att följa de tidsfrister som gäller för beslut.⁴²

Avgiftsreduktionen innebär att avgiften för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked eller lov ska reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som tidsfristen överskrids (12 kap. 8 a § PBL). Om tidsfristen överskrids med mer än fem veckor, kan nämnden inte längre ta betalt för handläggningen i ärendet. Hur tidsfristen ska beräknas är således av stor vikt.

Att nämnden skriftligen ska informera sökanden dels om när ansökan kommer in, dels om tidsfristen börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, framgår av 9 kap. 27 a § PBL. Av samma bestämmelse framgår också att byggnadsnämnden ska lämna information om skälen för förlängningen.

Avseende byggnadsnämndens möjlighet att förlänga tidsfristen framgår av förarbetena att detta kan göras exempelvis om nämnden har gett sökanden anstånd med att komma in med ytterligare underlag och detta inte kommer in vid den tidpunkt som nämnden bestämt. En förlängning kan också bli aktuell om tidpunkten för att komma in med underlaget infaller efter den ursprungliga tioveckorsfristen. Vidare kan en förlängning aktualiseras för att nämnden ska kunna beakta remissvar från instanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen, utföra en inventering av kulturvärden eller göra ett platsbesök som inte kunnat genomföras tidigare på grund av svåra väderförhållanden. När fristen riskerar att överskridas av skäl som ligger utanför kommunens kontroll, t.ex. att remisstiden blir för kort för remissinstanser som inte tillhör den kommunala förvaltningen såsom ett länsmuseum eller Försvarsmakten, är det viktigt för att säkerställa

⁴² Se prop. 2017/18:210 s. 1.

kvaliteten i dessa ärenden att handläggningstiden kan förlängas. Sådant som regeringen bedömde inte bör utgöra skäl för en förlängning av tidsfristen är den politiska behandlingen av ett ärende i byggnadsnämnden, dvs. nämndens sammanträdesplanering.⁴³

Ett beslut att förlänga handläggningstiden kan inte överklagas (se 13 kap. 2 § första stycket 5 PBL). JO har i ett antal beslut kritiserat byggnadsnämnd för dess skäl att förlänga tidsfristen. Skäl som JO menar inte är godtagbara är att nämnden har åberopat hög personalomsättning och generationsväxling, hög arbetsbelastning respektive planering av sammanträdesdagar.⁴⁴

Bestämmelserna om handläggningstid gäller även för ett ärende som har återförvisats från överprövande instans till byggnadsnämnden för förnyad handläggning (9 kap. 27 b § PBL). Enligt JO bör ett återförvisat ärende dessutom handläggas med förtur.⁴⁵

Under utredningstiden har synpunkter på bestämmelserna framförts. För det första handlar det om tillämpningsproblem avseende exempelvis vad som är på sökandens initiativ, om sökande kan ändra sin ansökan eller om en ändring ska ses som en helt ny ansökan, om byggnadsnämnden kan avvisa en ansökan utan föregående begäran om komplettering, om byggnadsnämnden genom en begäran om komplettering kan ”tvinga” sökande att ändra sin ansökan och vad som menas med att meddela beslut – dvs. är det när beslutet fattas eller när meddelandet om kungörandet sker? Men också att tidsfristerna inte är anpassade till ärendenas komplexitet och svårighetsgrad. Det har också framkommit att behovet av förlängning av handläggningstiden inte sällan har sin bakgrund i att en byggnadsnämnds sammanträdesdatum behöver inväntas, dvs. precis ett sådant skäl som inte ansetts godtagbart. Vidare har framförts att det vore rimligt att även de överprövande instanserna borde ha en författningsreglerad handläggningstid om avsikten är att verkligen skynda på processerna. Se vår bedömning i avsnitt 7.19.13-15.

⁴³ Se prop. 2017/18:210 s. 18 och 26.

⁴⁴ Se JO:s beslut den 26 mars 2013, dnr 1815-2012, den 22 oktober 2012, dnr 4086-2011 och den 19 februari 2020, dnr 1048-2020.

⁴⁵ Se JO 2016/17 s. 354.

6.6.2 Anstånd med anledning av avvaktan på annat beslut

I två situationer får byggnadsnämnden besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän annat ärende avgjorts, dvs. fatta ett s.k. anståndsbeslut (9 kap. 28 § PBL). Den första situationen avser när ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd. Den andra situationen avser när ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Byggnadsnämndens anståndsbeslut får överklagas (13 kap. 3 § PBL).

Sedan bestämmelsen infördes 1987 i samband med att ÄBPL trädde i kraft har den endast ändrats språkligt.⁴⁶

Av förarbetena framgår att ändring av ett förhandsbesked inte är tillåten under beskedets giltighetstid.⁴⁷ Det innebär att en ansökan om lov inte kan vilandeförklaras med stöd av 9 kap. 28 § PBL om positivt förhandsbesked har lämnats och ansökan om bygglov görs inom två år från dagen för beslutet om förhandsbesked.

Expropriationstillstånd

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriationstillstånd har avgjorts (9 kap. 28 § PBL).

Ett beslut om anstånd med anledning av en ansökan om tillstånd att expropriera kan meddelas även om annan än kommunen har ansökt om expropriationen.

Bestämmelsen ger inte byggnadsnämnden möjlighet att låta ärendet om lov eller förhandsbesked vila ända till dess att en eventuell expropriation är fullbordad. Det kan ju dröja länge innan t.ex. ersättningsfrågan är avgjord. Beslut i ärendet om lov eller förhandsbesked ska i stället fattas snarast möjligt efter det att ansökan om tillstånd till expropriation slutligt har avgjorts.⁴⁸

⁴⁶ Jfr 8 kap. 23 § ÄPBL.

⁴⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 382 f.

⁴⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 734.

Om ett bygglov för en åtgärd tidigare har vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts och det tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden dock inte avslås på grund av ett nytt expropriationstillstånd förrän tio år har förflutit från den dag då det första expropriationstillståndet gavs (9 kap. 29 § PBL). Byggnadsnämnden kan således inte upprepade gånger vägra lov till åtgärder på grund av att kommunen eller någon annan tidigare har fått tillstånd till expropriation som inte utnyttjats. Däremot har byggnadsnämnden i en sådan situation naturligtvis fortfarande en möjlighet att vilandeförklara ansökan om lov på en annan grund, t.ex. för att ett arbete att ändra en detaljplan har påbörjats.

Planarbete

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, får byggnadsnämnden, i enlighet med 9 kap. 28 § PBL, besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Av förarbetena⁴⁹ till bestämmelsen framgår att det inte har varit möjligt att entydigt uttala vad som ska förstås med *att påbörja ett planarbete*. Av föreslagna övergångsbestämmelser i senare propositioner bl.a. i propositionen *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen* tydliggörs dock att frågan om ett ärende om detaljplan har påbörjats utgår från om handläggningen av detaljplaneärendet har påbörjats.⁵⁰ Slutsatsen är att ett positivt planbesked enligt 5 kap. 5 § PBL får anses innebära att en planläggning har påbörjats.⁵¹ Oftast finns det också protokollförda beslut som visar att frågan har väckts, men om sådana inte finns bör det krävas att kommunen kan peka på någon konkret åtgärd som har vidtagits av något kommunalt organ i form av utredningar, förslag till program

⁴⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 734.

⁵⁰ Jfr prop. 2013/14:128 s. 68.

⁵¹ Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 440.

eller liknande. Det finns inte något hinder mot att beslut om att påbörja planläggning fattas vid samma tillfälle som beslutet om anstånd.⁵²

Andra parallella processer

Uppräkningen av i vilka situationer byggnadsnämnden kan vilande-förklara en ansökan om lov enligt 9 kap. 28 § PBL är uttömmande. Det innebär att byggnadsnämnden inte har möjlighet att besluta om anstånd i andra situationer. Samtidigt finns andra parallella besluts-situationer där det under vårt utredningsarbete framkommit förslag på att anstånd borde kunna beslutas.

En sådan situation är när det område som åtgärden i ansökan om lov ska utföras i omfattas av strandskydd. För att åtgärden om lov ska kunna få utföras krävs då inte bara bygglov utan normalt också strandskyddsdispens. Frågan om strandskyddsdispens prövas dock inte genom bygglovet utan i ett eget ärende efter en ansökan om strandskyddsdispens till kommunen eller länsstyrelsen (jfr 7 kap. 13–18 h §§ MB).

Det finns situationer där den sökande önskar driva olika proces-ser parallellt exempelvis för att vinna tid vid ett eventuellt överkla-gande, men oftast framstår det faktum att dessa tillståndsfrågor inte prövas i ett sammanhang, liksom det faktum att den sökande kan hamna i situationen att bygglov ges samtidigt som strandskyddsdispens nekas, som förvirrande. Även rent processekonomiskt kan ifråga-sättas om det är lämpligt att gå vidare med en prövning av en ansökan om lov så länge som det är oklart om strandskyddsdispens kan ges.

En annan fråga med nära koppling till frågan om lov är processen för fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. I detta fall finns i PBL en reglering med möjlighet att ge lov för en avvikelse från detaljplan om avvikelsen har godtagits vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildnings-lagen (9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL). Det finns också en be-stämmelse som innebär att ett mål om inlösen av ett markområde enligt 6 kap. 14 § PBL ska förklaras vilande om det vid prövningen av målet om inlösen samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning i överensstämmelse med den detaljplan som gäller för markområdet

⁵² Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 28 §.

(15 kap. 3 § andra stycket PBL). Målet om inlösen ska i sådant fall förklaras vilande till dess att fastighetsbildningsärendet är slutligt avgjort. Det finns dock inte någon möjlighet för byggnadsnämnden att vilandeförklara ett ärende om lov om det för aktuellt område samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning. För det fall en ansökan om lov avser en åtgärd som är beroende av att exempelvis en tomt först avstyckas kan det framstå som olyckligt att byggnadsnämnden inte har möjlighet att vilandeförklara ärendet om lov till dess frågan om avstyckning är slutligt avgjord i en lantmäteriförrättning.

Se avsnitt 7.19.16-17 för våra överväganden om behovet av reglering av ytterligare situationer i vilka byggnadsnämnden skulle ges möjlighet att vilandeförklara ett ärende om lov eller förhandsbesked i avvaktan på annat beslut.

6.6.3 Anmälningsärenden

På samma sätt som gäller för ansökningar om lov och förhandsbesked ska en anmälan om att vidta en anmälningspliktig åtgärd handläggas skyndsamt (9 kap. 45 § PBL). Nämnden ska meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från den dag anmälan kom in till nämnden, eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag anmälan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från anmälaren på hans eller hennes initiativ, har förelagt anmälaren att avhjälpa en brist i anmälan, räknas tidsfristen för handläggningen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får tidsfristen förlängas en gång med högst fyra veckor.

Bestämmelsen i 9 kap. 27 a § PBL om skriftlig information till sökanden i ett ärende om lov eller förhandsbesked gäller också för anmälaren i ett anmälningsärende (9 kap. 46 § PBL).

Även bestämmelsen om handläggningstid för ett ärende som har återförvisats från överprövande instans till byggnadsnämnden för förnyad handläggning gäller för anmälningsärenden (9 kap. 27 b § PBL).

Under utredningstiden har inga specifika synpunkter på bestämmelserna om tidsfrister m.m. för anmälningsärenden inkommit, se ovan under avsnitt 6.6.1 om generella synpunkter på regleringen om tidsfrister. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket.

6.7 Beslut

6.7.1 Förhandsbesked

Ett beslut om förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska innehålla dels en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft, dels en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, och slutligen de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen (9 kap. 39 § PBL).

Att förhandsbeskedet ska förses med en upplysning om giltighetstiden, dvs. fram till två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft är av vikt då den lokaliseringsprövning som gjorts i förhandsbeskedet, under denna tid, är bindande för efterföljande bygglovsprövning och även för överprövande instanser som prövar ett eventuellt överklagande av bygglovet. Att lokaliseringsprövningen gjorts i ett förhandsbesked bör därför också anges i efterföljande bygglovsbeslut.

På samma sätt som gäller för lovbesluten ska förhandsbeskeden innehålla de villkor som behövs.⁵³ För förhandsbesked handlar detta i första hand om de villkor och andra förutsättningar som bör gälla för den kommande lovprövningen. Även om vissa grundläggande förutsättningar, som exempelvis frågor om vatten och avlopp, bör vara klarlagda redan innan ett positivt förhandsbesked lämnas⁵⁴ kan särskilda villkor med krav på utformningen eller utförandet av åtgärden behöva ställas i förhandsbeskedet för att åtgärden ska kunna tillåtas. Kraven kan vara påkallade av kulturhistoriska skäl, med hänsyn till landskapsbilden eller från t.ex. energihushållnings- eller grundläggningssynpunkt. Det kan exempelvis vara fråga om att villkora förhandsbeskedet med att åtgärden av miljö- eller kulturmiljöskäl utformas, placeras eller utförs på ett visst sätt. Det kan också vara fråga om villkor om att en tillfartsväg ska ordnas genom en lantmäteriförrättning eller att byggnader ska ha en viss storlek och placering. Byggnadsnämnden kan dock inte förena ett beslut om förhandsbesked med vilka villkor som helst. Villkoren behöver ha stöd i PBL och också vara tillräckligt preciserade och konkreta. Att endast kräva

⁵³ Jfr prop. 1985/86:1 s. 753.

⁵⁴ Jfr regeringens beslut den 23 maj 1990, BO 90/2928/P, även RÅ 2006 not. 34.

att tillkommande bebyggelse ska placeras och utformas i enlighet med bestämmelserna i PBL är således inte tillräckligt. Lagens krav gäller ändå och en hänvisning till bestämmelserna utgör inte sådant villkor ”som behövs”. Villkoren får inte heller innebära att åtgärden villkoras av resultatet i ett helt annat ärende (exempelvis ett planärende) eller att berörda grannar inte ska ha något att invända.⁵⁵ Det ska vara rättsligt och faktiskt möjligt för den sökande att uppfylla villkoren på egen hand för att villkoren ska få ställas. Byggnadsnämndens kommunikationsskyldighet, enligt 9 kap. 25 § PBL, ska alltså ha fullgjorts innan ett beslut om positivt förhandsbesked meddelas.

Det är dock viktigt att de villkor som behövs framgår av förhandsbeskedet för att det ska vara tydligt vad som har prövats i förhandsbeskedet och vad som återstår att pröva i bygglovet. Om sökanden uppfyller villkoren eller inte får sedan bedömas vid granskning av den ansökan om bygglov som följer på förhandsbeskedet.

Under utredningstiden har inga synpunkter på denna bestämmelse inkommit. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i denna del av regelverket.

6.7.2 Lov

Innehåll i beslutet

Ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska innehålla uppgift om dels vilken giltighetstid lovet har, dels om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, samt slutligen att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. (9 kap. 40 § första stycket PBL). Beslutet ska också innehålla de villkor och upplysningar som behövs, se närmare beskrivning nedan under rubriken Villkor och upplysningar.

Lovets giltighetstid är beroende av att åtgärden som lovet avser har påbörjats och avslutats inom viss tid (jfr 9 kap. 9, 33, 33 a och 43 §§ PBL), se närmare under avsnitt 6.10. Om fråga är om ett beslut om lov i efterhand ska anges den tid inom vilken nödvändiga ändringar i det utförda ska göras.

Att ett beslut om lov ska innehålla uppgift om kontrollansvarig hänger samman med att den kontrollansvarige ska komma in så tidigt

⁵⁵ Jfr JO:s beslut den 2 juni 2006, dnr 882-2005.

som möjligt i processen, dvs. om möjligt redan under projekteringsstadiet.⁵⁶

Bestämmelsen att ett beslut om lov ska innehålla uppgift om att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. trädde i kraft 2011 efter förslag i propositionen *En enklare plan- och bygglag*⁵⁷, dvs. i samband med att institutet med startbesked och slutbesked infördes i PBL.

År 2018 tillkom nya bestämmelser om verkställbarhet av beslut om lov i 9 kap. 42 a § PBL. Dessa bestämmelser innebär att det inte alltid räcker att den sökande inväntar byggnadsnämndens startbesked utan också behöver invänta lovets verkställbarhet. Lovets verkställbarhet inträder, enligt huvudregeln, fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts. Något krav på att tiden för verkställbarhet ska framgå av lovet finns inte i 9 kap. 40 § PBL, men det får ändå anses vara en sådan upplysning som beslutet bör förses med.

Se mer om verkställbarhet av beslut i avsnitt 6.9.

Av 9 kap. 40 § PBL framgår inte om beslutet om lov behöver innehålla några skäl för det beslut som ges. Om inget sägs i PBL är dock bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga. Av 32 § förvaltningslagen framgår att huvudregeln är att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Det innebär att både bifalls- och avslagsbeslut normalt bör innehålla skälen för beslutet.

Ytterligare innehåll i beslut som avser MKB-projekt

I regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*⁵⁸ föreslås att beslut om lov eller förhandsbesked ska innehålla en redovisning av de skäl som medför att åtgärden kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om åtgärden innebär att området kan tas i anspråk för eller om den vidtas i ett område som redan är ianspråktaget för ett MKB-projekt. Regler-

⁵⁶ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 292 och 308 f. samt SOU 2008:68 s. 244 f.

⁵⁷ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 315 ff.

⁵⁸ Se prop. 2020/21:174 s. 56 f.

ingen av detta krav kommer att ske i PBF som en följd av föreslaget bemyndigande i 16 kap. 7 a § PBL.

Villkor och upplysningar

En grundläggande förvaltningsrättslig princip är att ett offentligrättsligt tillstånd alltid får förenas med villkor, oavsett om en sådan möjlighet framgår av specialförfattningen. En myndighet får således även utan författningsstöd förena ett tillstånd med villkor under förutsättning att dessa ligger inom ramen för de syften som ska tillgodoses genom tillståndsgivningen.⁵⁹

I PBL är villkorsgivning dock särskilt reglerat. I 9 kap. 40 § andra stycket PBL anges att beslut om lov ska innehålla de villkor och upplysningar som behövs, dels utifrån ett antal olika situationer, dels i övrigt. De situationer som lagstiftaren ser framför sig är i första hand de som beskrivs nedan.

Om krav på tillstånd eller anmälan till annan myndighet behövs ska beslutet om lov innehålla en upplysning om detta (9 kap. 23 § PBL).

Om en förutsättning för att ett beslut om lov ska gälla är att ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska ha vunnit laga kraft ska beslutet om lov innehålla sådant villkor. Beslutet om lov ska i så fall också innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft (9 kap. 36 § PBL). Genom att använda sig av ett sådant villkor kommer överklagandetiderna för detaljplanen respektive lovet att löpa parallellt och byggprocessen därmed skyndas på. Bestämmelsen är avsedd att enbart tillämpas när beslutet att anta detaljplanen är okontroversiellt. I annat fall riskerar byggnadsnämnden dels att arbetet med lovprövningen sker förgäves, dels att kommunen begränsar sin möjlighet att enligt 13 kap. 17 § andra stycket PBL medge att en domstol endast delvis upphäver planen eller ändrar den på något annat sätt i stället för att helt upphäva beslutet att anta detaljplanen.

Om byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen får byggnadsnämnden förena beslut om bygglov med sådant villkor (9 kap. 37 § PBL).

⁵⁹ Jfr t.ex. RÅ 1990 ref. 12 och HFD 2020 ref. 18.

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för vissa åtgärder får ges vid villkor att vissa angivna förutsättningar ska vara uppfyllda, det kan vara fråga om att lov inte kan ges förrän en byggnad rivits, trafikaneläggningar ordnats, markföreningar avhjälpas eller det har uppförts ett bullerplank (4 kap. 14 § PBL). Även om planen anger att villkoret ska vara uppfyllt för att lovet ska få ges, kan nämnden bestämma att förutsättningen ska vara uppfylld först vid prövningen av om startbesked ska få ges (9 kap. 37 a § PBL). Sådana villkor ska sedan följas upp och prövas vid beslutet om startbesked (10 kap. 23 § första stycket 5 PBL).

I ett beslut om bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts, får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall också ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda (9 kap. 38 § PBL).

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden (9 kap. 40 § tredje stycket PBL). Denna bestämmelse tillkom 2015 efter förslag i propositionen *Samordnad prövning av buller i miljöbalken och plan- och bygglagen*⁶⁰. Syftet med förslagen i propositionen var bl.a. att åstadkomma en reglering som innebär att buller som har godtagits i ett ärende enligt PBL som huvudregel inte ska få leda till senare ingripanden med stöd av miljöbalken.⁶¹ Det infördes därför också en bestämmelse i miljöbalken med innebörden att en tillsynsmyndighet inte ska få besluta om förelägganden eller förbud när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad om det i bygglovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden (26 kap. 9 a § MB). Huvudregeln är således att beräknade bullervärden vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats ska redovisas i bygglovet i de fall det görs en nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad. Ett undantag gäller om det kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen. Av förarbetena framgår att detta kan vara fallet t.ex. om bostaden kan antas utsettas för omgivningsbuller enbart i ringa omfattning. Vidare anges

⁶⁰ Se prop. 2013/14:128.

⁶¹ Se prop. 2014/15:122 s. 67.

att kravet på redovisning av bullernivåer inte är begränsat till situationer då riktvärdena riskerar att överskridas. Slutligen anges att beräkningarna av värden för omgivningsbuller ska göras enligt samma principer som vid detaljplaneläggning.⁶² Bestämmelsen i 9 kap. 21 § PBL ger byggnadsnämnden stöd för att vid behov ställa krav på den som söker bygglov att lämna det underlag som behövs för prövningen även i bullerfrågan. Enligt övergångsbestämmelserna ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats behöver således endast anges i mål och ärenden som har påbörjats den 2 januari 2015 eller senare.

Bland de villkor som i övrigt kan behövas i lovbeslut kan nämnas krav på att t.ex. en viss byggnad ska rivras innan arbetena får påbörjas.

Om länsstyrelsen eller regeringen enligt 11 kap. 12 § PBL har förordnat att bestämmelserna om överprövning i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL ska tillämpas, bör även detta anmärkas i beslut som omfattas av förordnandet.

Det bör framhållas att byggnadsnämnden endast kan föreskriva villkor som har stöd i PBL eller i föreskrifter meddelade med stöd av PBL.⁶³ Byggnadsnämnden kan i beslutet exempelvis inte skriva att byggherren ska underrätta grannar om att lov getts⁶⁴ eller villkora lovet med att markägaren behöver ge sitt tillstånd⁶⁵.

Nytt beslut efter ändring vid genomförandet

Bortsett från situationer när det är fråga om rättelse av skrivfel eller annan liknande uppenbar oriktighet (36 § FL) finns i den plan- och byggrättsliga regleringen ingen möjlighet att besluta om ändringar i ett lämnat lov. Om det under bygg-, rivnings- eller markåtgärdsprocessen uppstår sådana behov av ändringar och anpassningar av

⁶² Se prop. 2013/14:122 s. 46.

⁶³ Jfr HFD 2020 ref. 18.

⁶⁴ Se JO 2003/04 s. 377.

⁶⁵ Se JO 1989/90 s. 338.

bygg-, rivnings- respektive markåtgärden som påverkar de uppgifter som har redovisats i lovet, krävs därför normalt ett nytt lov.⁶⁶

Under utredningstiden har det från olika håll framförts att det är problematiskt att det i nuvarande regelverk inte är tydligt reglerat hur prövningsramen för ett givet bygglov ser ut respektive i vilken utsträckning en ändring av lovet, efter ett förenklat beslutsförfarande, skulle kunna göras. Behovet av ett sådant förenklat förfarande bedöms stort och även utan stöd i lagen uppges ett antal av bygglovs-handläggarna agera som om ett sådant stöd finns.

Utredningen kan konstatera att det är relativt vanligt att en byggåtgärd behöver ändras efter beslut om lov bl.a. därför att åtgärden normalt inte är projekterad i alla detaljer redan inför bygglovet. Vid projekteringen kan exempelvis behov av ytterligare brandutrymningsväg, ny placering av ventilationsutrymmen eller ändrade fönstersättningar uppkomma. Det kan också handla om att en revidering behöver ske i enlighet med en överenskommelse med granne, för att undvika en fortsatt process. En minskning i volym kan också aktualiseras av praktiska eller ekonomiska skäl. Ändringarna kan påverka byggnadens utseende, fasad och/eller volym, på så sätt att förutsättningarna för bygglovet ändras. Även om ändringen i volym är mindre än vad ett beviljat bygglov ger utrymme för och ändringen inte påverkar redan prövade avvikelser eller justeringar som har gjorts för att minska insyn med hänsyn till en granne, krävs ett helt nytt bygglov där helheten prövas på nytt. För de sökande innebär detta inte bara en försenad byggprocess utan också en fördyrad process där exempelvis en ny bygglovsavgift behöver betalas. Att förfarandet vid en ändring av ansökan respektive vid mindre ändringar efter ett givet bygglov inte är reglerad kan således medföra att processen upplevs som såväl omständlig som oproportionerlig.

Se våra överväganden i avsnitt 7.19.28.

Ändring av beslut i överprövande instans

Överprövande instans ändrar ibland ett beslut om lov på så sätt att delar av beslutet om lov upphävs till följd av att dessa delar strider mot bestämmelser i plan- och byggregelverket. Överinstans möjlighet att på detta sätt ändra ett lovbeslut är dock begränsad.

⁶⁶ Jfr t.ex. MÖD 2018:13 samt MÖD:s dom den 10 december 2019 i mål nr P 11651-18 och domar den 7 oktober 2020 i mål nr P 6272--6280-20.

Av praxis från Mark- och miljööverdomstolen framgår exempelvis att det inte är möjligt att ändra ett beslut om lov om den eller de åtgärder som kvarstår när delar av beslutet upphävt inte kan prövas fristående, exempelvis därför att de olika åtgärderna rent konstruktionsmässigt hänger ihop i de ursprungligen inlämnade ritningarna. I dessa fall behöver frågan om lov i stället på nytt prövas i sin helhet av byggnadsnämnden som första instans.⁶⁷

På samma sätt som anges ovan kan ifrågasättas om det är rimligt – både tidsmässigt och processekonomiskt – att en överprövande instans har så begränsade möjligheter att ändra ett lovbeslut, inte minst i de situationer då alla inblandade parter är överens om ändringen. Nuvarande praxis leder också till att prövning sker av åtgärder som part inte längre har för avsikt att (fullt ut) vidta.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.22.1.

6.7.3 Startbesked och andra beslut i byggprocessen

Innehåll i startbesked

Lov- och anmälningspliktiga åtgärder får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked (10 kap. 3 § PBL).

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd får påbörjas om 1) åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och byggregelverket, 2) ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd, 3) ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked, 4) en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden om en sådan redovisning krävs och 5) de villkor som har uppställts för startbesked i detaljplan eller lov är uppfyllda (10 kap. 23 § PBL). Om fråga är om s.k. attefallsåtgärd räcker det att åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och byggregelverket, dvs. endast första punkten.

I startbeskedet ska byggnadsnämnden 1) fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga, 2) bestämma villkor för att få påbörja åtgär-

⁶⁷ Se MÖD 2019:15.

derna, om sådana villkor behövs, 3) bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs, 4) bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked och 5) ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs (10 kap. 24 § PBL).

Om förutsättningarna för att ge startbesked inte är uppfyllda får byggnadsnämnden besluta om att startbesked vägras. Ett sådant beslut kan sedan överklagas av den sökande (13 kap. 3 och 15 §§ PBL).

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla (9 kap. 43 § PBL). Ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs (10 kap. 25 § PBL). Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt tekniskt samråd behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt sammanträde för tekniskt samråd eller slutsamråd om det finns förutsättningar för slutsamråd.

Byggnadsnämnden får besluta om kompletterande villkor för bygg- eller rivningsåtgärderna eller för kontrollen om sådana villkor behövs för att uppfylla kraven enligt plan- och byggregelverket och behovet av villkoren inte kunde förutses när startbeskedet gavs (10 kap. 29 § PBL).

Bestämmelserna om startbesked innehåller inte några uppgifter om formerna för hur startbeskedet ska ges, exempelvis om detta ska ske skriftligen eller om det räcker med ett muntligt besked. Av praxis framgår att allmänna lämplighetsskäl starkt talar för skriftlighet.⁶⁸

Kontrollplan

Byggherren ska se till att det finns en kontrollplan för kontrollen av en bygg- eller rivningsåtgärd (10 kap. 6 § PBL).

Vad som gäller för markåtgärder framgår inte av bestämmelsen. I praxis har det dock ansetts vara en naturlig följd av bestämmelsen i 10 kap. 5 § PBL att en kontrollplan ska finnas också för markåtgärder.⁶⁹

Kontrollplanen ska innehålla uppgifter om 1) vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse, 2) vem som ska göra kontrollerna, 3) vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden, 4) vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och

⁶⁸ Se MÖD:s dom den 8 januari 2014 i mål nr P 7235-13.

⁶⁹ Jfr MÖD:s dom den 12 juni 2020 i mål nr P 2162-20.

när besöken bör ske, 5) vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och 6) vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra materialåtervinning av hög kvalitet och avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att alla väsentliga tekniska egenskapskrav uppfylls, förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL följs och kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ PBL uppfylls (10 kap. 7 § PBL).

Om en ombyggnad ska genomföras i etapper ska tidpunkterna för detta framgå av kontrollplanen (7 kap. 1 § PBF).

Av kontrollplanen ska det också framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet med ett certifikat (10 kap. 8 § PBL).

Kontrollplan krävs alltid med undantag för den situation att det handlar om en rivningsåtgärd och byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan (10 kap. 18 § andra stycket PBL).

Av förarbetena⁷⁰ framgår att systemet med kontrollplan förtydligades både avseende innehåll och form i samband med införandet av PBL. Syftet med detta var att åtgärda negativa erfarenheter med det tidigare systemet och för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll. Framtagandet av de äldre kontrollplanerna kritiserades för att ske slentrianmässigt efter mallar och att de blev nästan likadana oavsett projektets omfattning och komplexitet.

Frågan nu är dock om det nuvarande systemet inte har blivit alltför oflexibelt. Till skillnad från vad som gäller för kravet på kontrollansvarig har byggnadsnämnderna, med undantag för rivningsåtgärder, inte möjlighet att besluta om att en kontrollplan inte krävs i ett enskilt fall. Detta oavsett hur liten eller enkel åtgärden är. Samtidigt vållar det den enskilde byggherren – och då särskilt ”engångsbyggaren” – ofta stort huvudbry att ta reda på vilken utformning och innehåll en kontrollplan för en mindre åtgärd bör ha.

⁷⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302 ff.

Av förarbetena⁷¹ framgår att regeringen ansåg att det var lämpligt att Boverket skulle ta fram exempel på hur en kontrollplan skulle kunna utformas för att uppfylla föreskrivna krav. Det skulle dock inte vara fråga om en typkontrollplan som skulle användas i alla lägen eftersom varje kontrollplan borde vara objektsspecifik.

Boverket har på PBL Kunskapsbanken lagt ut allmän information om en kontrollplans utformning.⁷² Informationen innehåller dock inte exempel på utformning av kontrollplan utifrån olika åtgärder. Ett antal kommuner har dock tagit fram sådana mallar för olika åtgärder eftersom sådana efterfrågas av byggherrarna.

Även om det ibland finns mallar att använda framstår kravet på kontrollplan för samtliga byggåtgärder, exempelvis vid en mindre åtgärd som att uppföra ett plank eller vid en ändrad användning utan byggåtgärd, dock oftast inte bara som onödigt byråkratiskt utifrån ett byggherreperspektiv, utan också som onödigt ur ett kontrollperspektiv. Vidare kan delar av den kritik som framfördes mot kontrollplanerna i ÄPBL – att de slentrianmässigt gjordes efter mallar och blev nästan likadana – anses kvarstå när det gäller dessa enkla åtgärder.

Som har nämnts tidigare är det byggherren som ansvarar för att ett förslag till kontrollplan upprättas och lämnas till byggnadsnämnden senast vid det tekniska samrådet (10 kap. 18 § första stycket PBL; se även nedan). Av förarbetena⁷³ framgår dock att byggnadsnämnden innan startbesked ges bör komplettera kontrollplanen med sådana kontroller som krävs enligt verkställighetsföreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Exempel på sådana obligatoriska kontroller är ventilationskontrollen enligt 5 kap. PBF och energibesiktning enligt lagen (2006:985) om energideklarationer.

För den kontroll som ska göras av åtgärden ska det finnas en eller flera kontrollansvariga (10 kap. 9 § PBL). I vissa situationer krävs dock inte någon kontrollansvarig. Dessa situationer är att göra små ändringar av en- eller tvåbostadshus, om byggnadsnämnden inte beslutar annat (10 kap. 10 § PBL) eller sådana andra små åtgärder som avses i 7 kap. 5 § PBF. Exempel på de sistnämnda åtgärderna är att vidta en åtgärd med uthus, garage och andra små byggnader eller att uppföra eller ändra ett komplementbostadshus eller komplementbyggnad eller vidta annan s.k. attefallsåtgärd. För båda fallen gäller

⁷¹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 305.

⁷² www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-utformning/, hämtad 2020-12-17.

⁷³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302 ff.

dels att åtgärderna ska vara relativt okomplicerade, dels att byggnadsnämnden bedömer att byggherren kan uppfylla sitt ansvar enligt 10 kap. 5 § PBL utan stöd av en kontrollansvarig. Byggnadsnämndens bedömning i fråga om behovet av kontrollansvarig får inte överklagas (13 kap. 2 § PBL).

Se avsnitt 7.20.2–3 för våra överväganden avseende behovet av ändring i regelverket för kontrollplan respektive kontrollansvarig.

Tekniskt samråd

I fråga om lov- och anmälningspliktiga åtgärder ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om det krävs en kontrollansvarig, ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt eller byggherren har begärt ett sådant samråd (10 kap. 14 § PBL). Tekniskt samråd behövs inte för s.k. attefallsåtgärder eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader. Byggnadsnämndens bedömning i fråga om behovet av tekniskt samråd får inte överklagas (13 kap. 2 § PBL). Kallelsen till det tekniska samrådet ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga.

Om det inte behövs något tekniskt samråd, ska byggnadsnämnden i beslutet om lov eller snarast möjligt därefter eller efter det att anmälan har kommit in ge startbesked eller förelägga byggherren att ge in de ytterligare handlingar som behövs för nämndens prövning i frågan om startbesked (10 kap. 22 § PBL).

Slutbesked

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat (10 kap. 4 § PBL).

I samband med att byggåtgärder som har omfattats av ett tekniskt samråd avslutas ska byggnadsnämnden kalla till ett sammanträde för slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt (10 kap. 30 § PBL). En kallelse till slutsamråd ska vara skriftlig (10 kap. 31 § PBL).

Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att en eller flera åtgärder ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. PBL (10 kap. 34 § PBL). Ett slutbesked får dock ges även om det finns brister i uppfyllandet som är försumbara. Byggnadsnämnden ska i så fall i slutbeskedet göra de anmärkningar som behövs med anledning av bristerna (10 kap. 35 § PBL). Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). Ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. Om det behövs, ska nämnden i ett interimistiskt slutbesked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk. När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked (10 kap. 36 § PBL).

Bestämmelserna om slutbesked innehåller inga uppgifter om formerna för hur slutbeskedet ska ges, exempelvis om detta ska ske skriftligen eller om det räcker att beskedet lämnas muntligen.

Av praxis framgår att även om allmänna lämplighets-skäl starkt talar för att slutbesked enligt PBL bör vara skriftliga har även muntliga slutbesked rättsverkan.⁷⁴

Att det av lagtexten är tydligt att kallelsen till slutsamråd ska ske skriftligen (10 kap. 31 § PBL), men inte tydliggörs i vilken form beslutet om slutbesked ska lämnas, får anses både olämpligt och inkonsekvent.

Vidare har vi i vårt utredningsarbete fått synpunkter på att frågan om när något ska anses vara taget i bruk ibland inte går att fastställa och att slutbeskedet i dessa situationer upplevs som onödigt utifrån ett byggherreperspektiv. Detta gäller exempelvis vid åtgärden att uppföra ett plank eller en mur eller att fälla ett träd. I denna typ av ärenden kan det således inte bli aktuellt med någon sanktion enligt 11 kap. PBL för att anläggningen eller trädet har tagits i bruk innan slutbesked getts. Några sanktionsbestämmelser för dessa situationer finns inte heller i 9 kap. PBL. Den enda funktion slutbeskedet i dessa

⁷⁴ Se MÖD 2019:11.

situationer har är att vara en signal på att ärendet hos byggnadsnämnden kan avslutas.

Se ovan om startbesked samt avsnitt 7.20.1 för våra överväganden om krav på slutbesked.

6.7.4 Beslut om avgift

Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked respektive anmälan, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har fastställts (9 kap. 40 a och 47 §§ PBL). Paragrafen 9 kap. 40 a § PBL infördes i PBL 2019 efter förslag i propositionen *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*⁷⁵. Syftet med införandet av bestämmelsen har inte närmare angetts i förarbetena. Det finns inte heller någon vägledning i förarbetena om vilka uppgifter som bör ingå i redovisningen.

Lämpligt synes dock vara att i beslutet ange avgiftens storlek och med stöd av vilka bestämmelser som avgiften har debiterats (jfr 32 § första stycket förvaltningslagen). Det kan även vara lämpligt att ange hur betalning ska ske, när betalning ska ske, hur avgiftsbeslutet kan överklagas (i den mån avgiftsbeslutet är ett separat beslut skilt från beslutet om lov eller förhandsbesked) samt att mervärdeskatt inte utgår på avgift som avser myndighetsutövning.⁷⁶ Det ligger också i sakens natur att redovisningen bör innehålla en beskrivning av hur avgiften har beräknats utifrån utformningen av kommunens beslutade taxa enligt 12 kap. 8 och 10 §§ PBL. I denna del är det av vikt att redovisa hur avgiften är kopplad till olika delar av handläggningen. Detta eftersom reduktionen av avgiften vid en överskriden handläggningstid endast ska ske i förhållande till den del av avgiften som hänför sig till handläggningen av beslutet om lov och inte i förhållande till den del avgiften som avser handläggningen därefter fram till slutbeskedet.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på dessa bestämmelser. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i dessa.

⁷⁵ Se prop. 2017/18:210.

⁷⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 40 a §.

6.8 Expediering och kungörelse

6.8.1 Lov och förhandsbesked

Enligt 9 kap. 41 § PBL ska ett beslut om lov eller förhandsbesked, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges dels sökanden och annan part, dels dem som anges i 9 kap. 25 § PBL och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Om delgivning är uppenbart obehövt ska beslutet i stället skickas till dem.

Enligt 9 kap. 41 a § PBL ska ett beslut att ge lov eller positivt förhandsbesked också kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Av 9 kap. 41 b § PBL följer att byggnadsnämnden senast den dag som meddelandet om beslutet kungörs också ska skicka meddelandet till kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. Oavsett antal ska dock ett sådant meddelande alltid skickas till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata (s.k. rågrannar). Något sådant meddelande behöver dock inte skickas till dem som ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 § PBL.

Bestämmelserna om expediering och kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked har sin bakgrund i en önskan att dessa beslut ska få laga kraft, dvs. inte längre gå att överklaga.⁷⁷ För att uppnå detta krävs att de parter och andra sakägare som anges i bestämmelserna är delgivna eller informerade på rätt sätt. I annat fall finns en möjlighet att ansöka om återställande av försutten tid i upp till ett år (se avsnitt 6.11.4).

Enligt ÄPBL var den krets som skulle underrättas om beslutet de som omfattades av kommuniseringskyldigheten och yttrat sig i ärendet, medan kretsen som hade rätt att överklaga ett beslut ofta var vidare. Detta ledde till att överklagandetiden inte började löpa för de som inte fått del av beslutet. Med PBL fick vi systemet att en krets ska delges beslutet och övriga underrättas genom en kungörelse

⁷⁷ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 293 ff. och prop. 2010/11:63 s. 27 ff.

kombinerad med ett meddelande om lovet. För de som inte ska delges beslutet är det då kungörelsen som initierar tiden för att överklaga beslutet (13 kap. 16 § tredje stycket PBL).

När ska delgivning ske?

Delgivning enligt 9 kap. 41 § PBL ska ske av alla beslut om lov eller förhandsbesked, dvs. oavsett om beslutet om lov innebär ett bifall eller avslag till ansökan och oavsett om beslutet om förhandsbesked är positivt eller negativt.

Vem ska delges beslutet?

Som har nämnts ovan ska beslut om lov och förhandsbesked delges sökanden och annan part (9 kap. 41 § första stycket 1 PBL).

”Annan part” har i förarbetena angetts kunna vara fastighetsägaren när fastighetsägaren inte är sökande i ärendet. Men annan part kan också vara annan rättighetshavare, t.ex. arrendator.⁷⁸

Utöver sökanden och annan part ska beslutet också delges de som byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 25 § PBL, har underrättat om ansökan om lov eller förhandsbesked om det är så att de har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda (9 kap. 41 § första stycket 2 PBL). Vilka som bör underrättas om ansökan om lov eller förhandsbesked framgår av 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 PBL (se avsnitt 6.5.2). Eftersom skyldigheten att delge beslutet i detta fall endast avser de som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda är den krets som byggnadsnämnden ska delge beslutet normalt mindre än den som byggnadsnämnden ska underrätta om ansökan om lov eller förhandsbesked. Kretsen som ska delges beslutet är ofta också mindre än den krets som har rätt att klaga på beslutet (se avsnitt 6.11.5).

Hur ska delgivning ske?

Även om det inte uttryckligen framgår av 9 kap. 41 § PBL får utgångspunkten anses vara att det är det förfarande som anges i delgivningslagen (2010:1932) som ska användas vid delgivningen. Detta framgår

⁷⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 57.

också indirekt genom undantaget i 9 kap. 41 § tredje stycket PBL. I denna bestämmelse tydliggörs att delgivning med sökanden inte får ske enligt bestämmelserna om kungörelsedelgivning eller stämmningsmannadelgivning, dvs. genom att handlingen lämnas till en annan person nära delgivningsmottagaren eller i anslutning till delgivningsmottagarens hemvist (34–38 och 47–51 §§ DL).

Under utredningstiden har framförts att det är vanligt att kommuner i bygglovssammanhang använder förenklad delgivning (22–26 §§ DL). Förenklad delgivning innebär att myndigheten först skickar den handling som ska delges och nästa arbetsdag skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Vid förenklad delgivning behöver mottagaren inte skicka in något bevis på att handlingen har mottagits.

Av 9 kap. 41 § andra stycket PBL framgår att byggnadsnämnden kan göra bedömningen att delgivning är uppenbart obehövligt och i sådant fall räcker det att beslutet skickas till dem som annars skulle ha delgetts.

Frågan är i vilka situationer en delgivning kan anses vara uppenbart obehövlig. Av förarbetena framgår att en sådan situation skulle kunna vara när det är ”ställt utom allt rimligt tvivel” att grannarna inte kan tänkas ha något att invända mot beslutet. Som ytterligare exempel har angetts dels situationen när en granne har motsatt sig en åtgärd endast till viss del och kommunen beslutar att avslå ansökan i dess helhet, dels när en granne har yrkat att en ansökan ska avslås och kommunen avskriver ansökan efter att sökanden har återkallat den.⁷⁹

De situationer som räknas upp i förarbetena ligger nära frågan om när underrättelse bör ske, se ovan, och i departementspromemorian *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag*⁸⁰ som låg till grund för arbetet med propositionen *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen*⁸¹ föreslogs också att uttrycket ”om det inte är uppenbart obehövligt” skulle flyttas från andra stycket till inledningen av första stycket 9 kap. 41 § PBL. Utformningen av paragrafen blev dock inte sådan. Se vår bedömning i denna del i avsnitt 7.19.21.

⁷⁹ Se prop. 2014/15:122 s. 55 och 124.

⁸⁰ Se Ds 2014:31 s. 42.

⁸¹ Se prop. 2014/15:122.

Kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar

Av 9 kap. 41 a § PBL framgår att ett beslut om att ge lov eller positivt förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Bestämmelsen, som infördes i PBL 2011, innebar inledningsvis att både avslagsbeslut och beslut att ge lov, liksom negativa och positiva förhandsbesked, skulle kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Att kungöra avslagsbeslut liksom negativa förhandsbesked ansågs dock vara onödigt och sedan den 1 januari 2016 har bestämmelsen haft sin nuvarande utformning.⁸²

Bakgrunden till införandet av bestämmelsen var att beslut om lov och förhandsbesked skulle kunna få laga kraft genom att *okända* sakägare underrättas om beslutet i Post- och Inrikes Tidningar. Post- och Inrikes Tidningar valdes som plattform eftersom den ansågs rättsäker och billig. Det var dessutom en fördel att kungörandet i Post- och Inrikes Tidningar kunde göras elektroniskt.⁸³

Numera finns Post- och Inrikes Tidningar som en webbtjänst på Bolagsverkets webbplats. Bestämmelser om avgift för kungörande i Post- och Inrikes Tidningar framgår av 13 § förordningen (2006:1226) om Post- och Inrikes Tidningar. Hösten 2020 är avgiften 20 kronor för en kungörelse som överförs elektroniskt och 70 kronor för kungörelser som lämnas in på annat sätt.

Frågan är dock om en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar är en lämplig plattform för att underrätta okända sakägare om ett beslut om lov eller förhandsbesked.

I betänkandet *En effektivare plan- och bygglovsprocess*⁸⁴ ifrågasatte Plangenomförandeutredningen om den elektroniska kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar är en godtagbar lösning för att okända sakägare ska anses ha underrättats om ett beslut, bl.a. utifrån om förfarandet tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. Bolagsverket, som administrerar Post- och Inrikes Tidningar, saknade 2013 system för att följa upp hur många som tar del av information på Post- och Inrikes Tidningar och utredningen kunde därför inte med säkerhet uttala sig om i vilken utsträckning informationen används. I stället föreslog Plangenomförandeutredningen underrättelse via internet och skyltning.

⁸² Se prop. 2014/15:122 s. 50 f.

⁸³ Se prop. 2010/11:170 Del 1 s. 296.

⁸⁴ Se SOU 2013:34 s. 314 f.

Även PBL-överklagandeutredningen hade 2014 synpunkter på att kungörelse ska ske i Post- och Inrikes Tidningar. Utredningen framförde att det är få personer som känner till Post- och Inrikes Tidningar. Vidare konstaterades att tidningen inte längre finns som papperstidning utan endast på webben. PBL-överklagandeutredningen gjorde bedömningen att beslut om lov och förhandsbesked i stället borde tillkännages på elektronisk väg på kommunens webbplats och att olika kommunala beslut borde tillkännages elektroniskt på samma sätt i enlighet med framtida kommunallag.⁸⁵

I kommunallagen (2017:725, KL) finns sedan 2018 bestämmelser om tillkännagivanden av kommunala beslut på kommunens anslagstavla (8 kap. 9–12 §§ KL). Anslagstavlan ska finnas på kommunens webbplats, men det ska också vara möjligt för allmänheten att i kommunens lokaler eller på annan plats ta del av innehållet på anslagstavlan. Av 8 kap. 9 § kommunallagen framgår att anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen. Av förarbetena framgår att med ”lättillgänglig” avses att anslagstavlan bör kunna nås direkt från webbplatsens startsida. Med ”kunna särskiljas” innebär att den för en användare inte ska kunna sammanblandas med annat material på webbplatsen. Skyldigheten att ge allmänheten en möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan utgör en utökning av den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och den skyldighet som finns enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar. Skyldigheten kan fullgöras genom att kommunerna även har en fysisk anslagstavla i sina lokaler, eller där tillhandahåller dataterminaler för tillgång till internet och erbjuder stöd för allmänheten att ta del av informationen. Skyldigheten kan också fullgöras genom att på begäran lämna ut utskrifter med den information som finns på anslagstavlan. För att service på detta sätt ska kunna motsvara den tillgänglighet som information på internet innebär, måste informationen dock lämnas ut utan något som helst dröjsmål.⁸⁶

Av 8 kap. 10 § kommunallagen framgår vilka beslut som ska tillkännages på anslagstavlan, bl.a. tillkännagivande av justerade protokoll och delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd. Av andra stycket i denna bestämmelse framgår att anslagstavlan också ska innehålla sådana kungörelser, tillkännagivanden eller annan in-

⁸⁵ Se SOU 2014:14 s. 158 f.

⁸⁶ Se prop. 2016/17:171 s. 220 f och 394.

formation som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

Utformningen av tillkännagivandena måste ske i enlighet med reglerna om offentlighet och sekretess samt dataskyddsförordningen⁸⁷. Genom anslagstavloras tillkännagivanden om att beslut har fattats i ett visst ärende, bör det vidare vara möjligt att direkt eller genom en länk komma till beslutets innehåll.

Vi kan konstatera att den situation som beskrevs i Plangenomförandutredningens betänkande ovan avseende uppföljning och utveckling hos Post- och Inrikes Tidningar 2013 fortfarande gäller hösten 2020. Vi kan också konstatera att Post- och Inrikes Tidningar alltjämt upplevs som en omodern och irrelevant plattform för allmänheten att ta del av information om bygglov och förhandsbesked. Se avsnitt 7.19.22 för våra överväganden avseende kungörande av beslut om lov och förhandsbesked.

Meddelande om kungörelse

Av 9 kap. 41 b § PBL framgår att det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar senast den dag då kungörandet sker ska skickas till 1) ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata och 2) övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. Ett meddelande behöver inte skickas till de som har delgetts beslutet enligt 9 kap. 41 § PBL.

Bakgrunden till införandet av bestämmelsen i 9 kap. 41 b § PBL var att det enligt bestämmelserna i ÄPBL var osäkert när beslut om lov och förhandsbesked fick laga kraft i förhållande till *kända* sakägare som inte fått del av beslutet. Det var inte ovanligt att sökanden redan hade uppfört byggnaden helt eller delvis när en klagande uppträdde som inte hade fått del av beslutet och därför fortfarande hade rätt att överklaga beslutet om lov.

⁸⁷ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

Av förarbetena framgår vidare att ändamålet med ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § PBL är att informera kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter.⁸⁸ Det har alltså inte ansetts vara tillräckligt att underrätta dessa sakägare enbart genom kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar. Meddelandeskyldigheten är därför en viktig rättssäkerhetsgaranti. När ett meddelande inte har skickats till den som enligt 9 kap. 41 b § PBL ska få ett sådant, föreligger det också laga förfall vid ett för sent överklagande om han eller hon inte på annat sätt har fått kännedom om beslutet.⁸⁹

Den nuvarande regleringen i 9 kap. 41 a och b §§ PBL tillsammans med bestämmelsen i 13 kap. 16 § tredje stycket PBL innebär att en tid för överklagande börjar löpa också för alla de som inte har delgetts ett beslut enligt 9 kap. 41 § PBL. När tiden har löpt ut får beslutet laga kraft.

Den krets som byggnadsnämnden ska underrätta är i 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL de s.k. rågrannarna. Kravet på att skicka ett meddelande till rågrannar gäller oavsett hur långt från grannen som åtgärden vidtas. Det innebär att om en åtgärd ska vidtas på exempelvis allmän platsmark kan fastigheten gränsa till ett oerhört stort antal fastigheter relativt långt från åtgärden i fråga. Detsamma gäller om en mindre åtgärd ska vidtas på t.ex. en stor skogsfastighet. Det kan i sådana fall vara uppenbart att det enda som genererar underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 25 § PBL och krav på att skicka ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § PBL är de fastighetsrättsliga förhållandena. Som lyfts tidigare kan detta leda till en omfattande kommunikering och expediering som inte står i proportion till nyttan med dem.⁹⁰ Samtidigt finns det egentligen inte något hinder mot att neka någon rätt att överklaga ett beslut om dennes enskilda intressen inte påverkas (13 kap. 8 § PBL och avsnitt 6.11).

Liknande resonemang kan även föras i fråga om ett reguljärt villaområde där en fastighetsägare bygger ut sitt hus utom synhåll för vissa grannar.

När det gäller den krets som ska meddelas enligt 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL uttalas följande i förarbetena.⁹¹

⁸⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 53.

⁸⁹ Se NJA 2014 s. 267.

⁹⁰ Se Ds 2014:31 s. 218 f. och Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26) s. 13 f.

⁹¹ Se prop. 2010/11:63 s. 52 f.

Det bör liksom i dag vara kommunens uppgift att utreda vilka kända sakägare som ska underrättas. Kravet enligt paragrafen gäller inte i de fall som det trots kommunens ansträngningar inte är möjligt att få fram de uppgifter som behövs för att få fram meddelandet. Okända sakägare täcks in av kravet på kungörelse enligt 41 a §.

I punkten 2 görs undantag från kravet på underrättelse då antalet kända sakägare är stort. Enligt bestämmelsen ska de kostnader och besvär som meddelandet innebär vägas mot ändamålet med meddelandet. En bedömning får göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Kommunens skyldighet att skicka meddelandet underlättas av att det inte krävs någon delgivning.

Ändamålet med meddelandet är att underrätta kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter. Vid bedömningen bör hänsyn tas till på vilket sätt och i vilken grad sakägarna berörs av beslutet. Behovet av att skicka ett meddelande om beslutet till sakägarna är stort när deras fastigheter påverkas på ett mer påtagligt sätt, exempelvis om en vacker utsikt försämras. I andra fall kan inverkan på flertalet kringliggande fastigheter vara mindre påtaglig, exempelvis om ett mycket stort antal boende i en stad påverkas inom ett stort område kring ett nytt högt hus som omfattas av en ny detaljplan. För övriga kända sakägare enligt punkten 2 bör det då räcka med kungörelsen enligt 41 a §.

Det bör vägas in om beslutet rör en åtgärd som överensstämmer med detaljplanen eller områdesbestämmelserna eller om det är en avvikelse. Behovet av att skicka meddelandet till kända sakägare i fall som rör åtgärder som överensstämmer med detaljplanen får i regel anses mindre än i fall som innebär avvikelse från planen. Utgångspunkten bör vara en ganska restriktiv tillämpning av undantaget. Det bör överlämnas till praxis att närmare avgöra hur stort antalet övriga kända sakägare bör vara i olika situationer för att det ska räcka med kungörelsen.

I en del fall kan det vara svårt att på ett säkert sätt avgöra vem som hör till kretsen kända sakägare. I paragrafen ställs inget krav på att meddelandet ska delges sakägarna. Det bör normalt vara enkelt för kommunen att skicka meddelandet i t.ex. ett brev även om det är osäkert om mottagaren verkligen är sakägare. Att det kan vara svårt att avgränsa sakägarkretsen bör med andra ord inte räcka som skäl för att underlåta att skicka ett meddelande om beslutet. Avgörande för detta är i stället att det är fråga om ett stort antal sakägare.

Det är således kommunens uppgift att utreda vilka kända sakägare som ska underrättas. Kravet på att skicka ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL gäller dock inte i de fall då kommunen trots utredning inte har kunnat få fram de uppgifter som behövs för meddelandet. Vidare framgår att bedömningen av om undantaget för ett stort antal sakägare är tillämpligt får göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen ska hänsyn tas till

på vilket sätt och i vilken grad sakägarna berörs av beslutet. Behovet av meddelandet är stort när sakägarna påverkas på ett mera påtagligt sätt. Undantaget från kravet på meddelande ska tillämpas restriktivt.

I praxis har Högsta domstolen slagit fast att begreppet kända sakägare i 9 kap. 41 b § PBL får anses omfatta även berörda bostadsrättshavare. Det meddelande som kungörs enligt 9 kap. 41 a § PBL ska därför skickas också till sådan bostadsrättshavare.⁹² Mark- och miljööverdomstolen har i avgöranden därefter bedömt att även hyresgäster och boende kan omfattas av meddelandeskyldigheten.⁹³ I ett senare avgörande har Högsta domstolen i fråga om nämndens utredning av vilka som är övriga kända sakägare uttalat följande.⁹⁴

Det får därmed som regel ankomma på nämnden att försöka närmare utreda vilka dessa är, t.ex. genom kontroll i folkbokföringen och kontakt med bostadsrättsföreningen. Endast när byggnadsnämnden gjort skäligen ansträngningar i dessa hänseenden har nämnden fullgjort sin utredningsskyldighet. En sakägare som nämnden då inte känner till får anses vara okänd och omfattas inte av meddelandeskyldigheten.

I samma avgörande har Högsta domstolen slagit fast att en klagande kan komma att anses tillhöra kretsen med kända sakägare enbart på den grund att kommunen inte har fullgjort sin utredningsskyldighet.

Om byggnadsnämnden missat att skicka en underrättelse får den klagande därmed anses ha laga förfall både vid ett för sent överklagande och vid en ansökan om återställande av försutten tid.⁹⁵

Svårigheterna för byggnadsnämnden att avgränsa kretsen av kända sakägare i kombination med slutsatserna i praxis får anses utgöra skäl för ett brett utskick av meddelanden. Byggnadsnämnden behöver inte heller vara försiktig och återhållsam i bedömningen av vilka som ska vara att se som kända sakägare utifrån ett överklagandeperspektiv eftersom det av 13 kap. 9 § PBL framgår att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt PBL inte ger denne rätt att överklaga beslutet.⁹⁶

Att byggnadsnämnden behöver lägga mycket tid på att identifiera sakägare och andra berörda när beslutet redan är fattat uppfattas av många kommuner som tidsödande och omständligt. Det har också

⁹² Se NJA 2017 s. 3.

⁹³ Se MÖD:s dom den 2 september 2019 i mål nr P 1498-19.

⁹⁴ Se NJA 2020 s. 556.

⁹⁵ Se NJA 2014 s. 267.

⁹⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 41 b §.

visat sig vanligt att kommunerna inte följer reglerna eftersom de uppfattas som orimligt betungande. Framför allt följs inte reglerna om att bostadsrättshavare, hyresgäster och de boende som berörs ska underrättas om ansökan. Det är även relativt vanligt att byggnadsnämnden inte skickar ut det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar till alla de sakägare som ska få meddelandet enligt 9 kap. 41 b § PBL.⁹⁷

När meddelandet skickas ut görs det ofta med vanlig post, men inget hindrar att meddelandet skickas elektroniskt så länge som det går att säkerställa att det når rätt adress.⁹⁸ Av praxis framgår att det är adressaten som både står för den s.k. befordringsrisken och risken för att den officiella adressen – folkbokföringsadressen för privatpersoner respektive registeradressen för juridiska personer – är felaktig, om inte särskilda omständigheter föranleder annat.⁹⁹

Under utredningstiden har, från flera håll, synpunkter framförts avseende rimligheten av omfattningen både på byggnadsnämndens utredningsskyldighet och den utökade meddelandeskyldighet som Högsta domstolens tolkning av uttrycket övriga kända sakägare i 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL har inneburit. Nuvarande praxis leder inte bara till ett omfattande administrativt arbete för landets byggnadsnämnder och osäkerhet avseende tidpunkten för när beslutet får laga kraft, utan också till ökade avgifter för de som söker lov. Se avsnitt 7.19.23 för våra överväganden.

Meddelande om beslut till länsstyrelsen

Om byggnadsnämndens beslut är inom ett sådant geografiskt område där regeringen eller länsstyrelsen beslutat om att länsstyrelsen ska pröva beslut om lov eller förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § PBL ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 42 § PBL genast skicka beslutet till länsstyrelsen.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna reglering. Vi fördjupar oss därför inte ytterligare i den.

⁹⁷ Jfr SOU 2013:34 s. 312.

⁹⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 32 f.

⁹⁹ Se NJA 2016 s. 674.

Expediering av beslut till andra myndigheter

Byggnadsnämnden har inte någon lagreglerad skyldighet att delge eller meddela andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av ett beslut om lov eller förhandsbesked utan sådana myndigheter behöver endast delges eller meddelas om myndigheten bedöms vara sakägare enligt 9 kap. 41 eller 41 b § PBL.

Detta bekräftas av praxis från Mark- och miljööverdomstolen som 2020 uttalat att i det fall en myndighet inte är att se som sakägare finns det inte någon skyldighet för byggnadsnämnden att expediera lovet till myndigheten. Detta gäller även i det fall då nämnden har inhämtat yttrande från myndigheten i fråga och denna motsatt sig den ansökta åtgärden.¹⁰⁰

Ett antal myndigheter, bl.a. Försvarmakten, Fortifikationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har under utredningsarbetet beskrivit vilka risker avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta myndigheter som har ett väsentligt intresse av ett beslut om lov eller förhandsbesked kan innebära (se avsnitt 6.5.2).

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.19.25.

6.8.2 Startbesked och slutbesked

PBL innehåller inte några särskilda bestämmelser om hur ett beslut om startbesked eller slutbesked ska expedieras. Se mer om startbesked och slutbesked i avsnitt 6.7.3.

6.9 Verkställbarhet av lov

Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft (9 kap. 42 a § första stycket PBL). Byggnadsnämnden får dock bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det (9 kap. 42 a § andra stycket PBL).

Bestämmelsen infördes i PBL den 1 juli 2018. Bakgrunden var att den nya förvaltningslagen, som trädde i kraft samtidigt, som huvud-

¹⁰⁰ Se MÖD:s dom den 28 maj 2020 i mål nr P 6116-19.

regel uppställer ett krav på att ett beslut ska få laga kraft för att beslutet ska få verkställas (35 § första stycket FL). Tidigare saknades bestämmelser i PBL om när beslut om lov fick verkställas och utan specialbestämmelser i PBL skulle förvaltningslagens bestämmelse ha gällt i ärenden enligt PBL.¹⁰¹

Av förarbetena till ÄPBL framgår dock att beslut om lov och förhandsbesked som regel blir gällande omedelbart. Den enda situation som man då ansåg motiverade ett undantag från denna huvudregel var när länsstyrelsen beslutat att prövning skulle ske i ett visst ärende. I samband med detta kunde länsstyrelsen förordna att beslutet inte skulle gälla förrän frågan om prövning slutligt avgjorts (jfr 12 kap. 4 § andra stycket ÄPBL och 11 kap. 12 § andra stycket PBL).¹⁰² Att ett bygglovsbeslut fick verkställas omedelbart följde också av rättspraxis.¹⁰³

Om förvaltningslagens krav på laga kraft för verkställighet skulle ha ställts på beslut enligt PBL skulle detta ha förändrat rättsläget för verkställighet av dessa beslut och enligt förarbetena till 9 kap. 42 a § PBL potentiellt ha kunnat leda till betydande förseningar av byggprojekt eftersom överklagandeprocessen kan pågå under lång tid. Den nya specialregleringen i PBL motiverades också med att byggherren har ett skyddsvärt intresse av att så snart som möjligt kunna utnyttja bygglovet. Förseningar i byggprojekt skulle kunna medföra betydande ekonomiska konsekvenser för byggherrar och en negativ påverkan på det allmänna intresset av att nya bostäder byggs.¹⁰⁴

Fristen på fyra veckor från kungörande till verkställighet har bestämts utifrån den tid det tar att inleda en överklagandeprocess och begära inhibition om fråga är om genomförande av åtgärder som skulle kunna riskera oåterkalleliga skador på t.ex. natur- och kulturvärden.¹⁰⁵

Bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL innebär inte i sig att den åtgärd som lov har getts för får påbörjas efter den angivna tidsfristen. En ytterligare förutsättning för att påbörja en åtgärd är att byggnadsnämnden har gett startbesked (10 kap. 3 och 23 §§ PBL). När det gäller villkorade lov får den åtgärd som lov har getts för inte heller påbörjas innan villkoret är uppfyllt (9 kap. 36 och 37 §§ PBL).

¹⁰¹ Se prop. 2017/18:240 s. 1.

¹⁰² Se prop. 1985/86:1 s. 804.

¹⁰³ Jfr RÅ 1981 2:33 och MÖD 2017:9.

¹⁰⁴ Se prop. 2017/18:240 s. 8.

¹⁰⁵ Se prop. 2017/18:240 s. 8 f.

Att en överinstans får bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla (inhibition) följer av 48 § förvaltningslagen och 26 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden. Ett överklagat beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov kan inhiberas oavsett om startbesked har getts eller ett villkor för lovet har uppfyllts. Väljer en byggherre efter startbesked att verkställa ett lovbeslut även om det inte har fått laga kraft står han eller hon risken för att beslutet kan upphävas om beslutet överklagas och åtgärden senare bedöms olovlig.¹⁰⁶

Bestämmelser om att det av ett lov ska framgå att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked finns i 9 kap. 40 § PBL. Bestämmelser om byggsanktionsavgift för att påbörja en åtgärd innan byggnadsnämnden har gett startbesked finns i 11 kap. 51 § PBL och i 9 kap. PBF. Det finns däremot inte några sanktionsmöjligheter om nämnden meddelar startbesked i samma beslut som lovet och byggherren därefter verkställer beslutet innan fyra veckorsfristen har löpt ut.¹⁰⁷

I förvaltningslagen regleras även vissa undantag från huvudregeln att ett beslut normalt måste få laga kraft för att det ska få verkställas, vilket innebär att ett beslut i sådana fall får verkställas omedelbart. Ett sådant undantag avser beslut där kretsen av de som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut (35 § andra stycket 3 FL). Enligt förarbetena till 9 kap. 42 a § PBL kommer detta undantag i förvaltningslagen inte att bli tillämpligt på lovbeslut, eftersom det i PBL finns specialbestämmelser som syftar till att lovbeslut ska få laga kraft inom rimlig tid även om den krets som har rätt att överklaga är vid eller obestämd (9 kap. 41–41 b §§ och 13 kap. 16 § tredje stycket PBL).¹⁰⁸ Se mer om dessa bestämmelser i avsnitt 6.8.1 och 6.11.2.

I 9 kap. 42 a § andra stycket PBL finns ett undantag från huvudregeln i första stycket. Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Undantagsregeln är generell och knyter an till det behov av att utföra en åtgärd omgående som

¹⁰⁶ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 42 a §.

¹⁰⁷ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 42 a §.

¹⁰⁸ Se prop. 2017/18:240 s. 8.

kan göra sig gällande i det konkreta fallet (jfr 35 § tredje stycket FL). Det är byggnadsnämnden som ska göra behovsbedömningen.

Med uttrycket väsentligt allmänt intresse avses sådana angelägna samhällsintressen som t.ex. avvärijandet av akut fara för någons liv eller hälsa. Med uttrycket väsentligt enskilt intresse avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden, dock inte rena ekonomiska intressen av att få verkställa beslutet omedelbart. Sådana angelägna allmänna och enskilda intressen kan exempelvis uppstå i samband med eller till följd av en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande. Det kan t.ex. handla om att fälla stormskadade träd, riva en brandskadad byggnad eller vidta markåtgärder för att hindra att skador uppstår på grund av en översvämning. Det är bara när sådana intressen verkligen kräver att fyraveckorsfristen inte kan avvaktas som första stycket inte hindrar att beslutet verkställs tidigare. Det måste med andra ord ligga en viss fara i att en försening leder till beaktansvärda skadeverkningar i dessa fall. En avvägning måste alltid göras mot motstående enskilda och allmänna intressen. Även om byggnadsnämnden har bestämt att beslutet får verkställas tidigare innebär det inte i sig att åtgärden får påbörjas.¹⁰⁹

Bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL gäller endast beslut om lov. Förvaltningslagens bestämmelse med krav på laga kraft gäller således för beslut om förhandsbesked.

I samband med utarbetandet av den nya förvaltningslagen och den nya bestämmelsen om verkställbarhet gjordes inga överväganden om vad som bör gälla i fråga om lovbeslut enligt PBL.¹¹⁰ Det tidsmässiga utrymmet för att överväga alternativa lösningar var begränsat. Inte heller angränsande bestämmelser övervägdes i lagstiftningsärendet, såsom exempelvis kopplingen mellan verkställbarhet av lov och startbesked. Samtidigt som den nya bestämmelsen i 9 kap. 42 a § PBL föreslogs aviserade regeringen i förarbetena sin avsikt att överväga alternativa lösningar och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv. Regeringen uppdrog också åt Översiktsplaneutredningen att utreda hur verkställbarhet av beslut om lov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås.¹¹¹ Översiktsplaneutredningen redo-

¹⁰⁹ Se prop. 2017/18:240 s. 13 f.

¹¹⁰ Se prop. 2017/18:240 s. 8 och 10.

¹¹¹ Se dir. 2018:62.

visade uppdraget i delbetänkandet *Verkställbarhet av beslut om lov*.¹¹² Utredningens förslag innebär att beslut om lov bör gälla omedelbart även om det inte fått laga kraft. För att faktiskt få påbörja åtgärden bör det även i fortsättningen krävas ett startbesked. Förslaget har remissbehandlats, men regeringen ännu inte beslutat en lagrådsremiss.

Under utredningsarbetet har framkommit att det finns en utbredd kritik mot nuvarande regler och att en återgång till omedelbar verkställighet, i enlighet med Översiktsplaneutredningens förslag, efterfrågats av många. Se våra överväganden i avsnitt 7.19.27.

6.10 Giltighetstiden för beslut

6.10.1 Lov

Huvudregeln är att ett bygglov, rivningslov eller marklov upphör att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § PBL).

För att en åtgärd ska anses påbörjad krävs att de egentliga byggnads-, rivnings- eller markarbetena har kommit igång. Det räcker alltså inte att förberedande åtgärder vidtas. Om lovet innebär medgivande att ändra användningssättet för en byggnad utan att någon faktisk åtgärd behöver vidtas, krävs att byggnaden börjar användas för det nya ändamålet inom tvåårsfristen.¹¹³

Om ett bygglov har meddelats i enlighet med en detaljplan, har planens genomförandetid inte någon betydelse för lovet's giltighet. Lovet är alltså giltigt även om detaljplanens genomförandetid går ut innan arbetet påbörjas.¹¹⁴ Detta följer också av beslutets negativa rättskraft, dvs. orubblighet, på sätt som gynnande förvaltningsbeslut generellt har.

Under utredningsarbetet har framförts synpunkter både på regeln att den åtgärd som lovet avser behöver påbörjas inom två år och att byggherren, oavsett situation, har rätt att fortsätta den påbörjade åtgärden i fem år.

Se vår bedömning i avsnitt 7.19.29.

¹¹² SOU 2018:86.

¹¹³ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 9 kap. 43 §.

¹¹⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 751.

6.10.2 Tidsbegränsade lov

För tidsbegränsade lov enligt 9 kap. 33 och 33 a §§ PBL gäller att de får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär.

För tidsbegränsade lov gäller också, precis som för permanenta bygglov, regeln att lovet upphör att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § PBL).

För bygglov för ändamål av säsongskaraktär gäller att tiden är beroende av att åtgärden upprepas inom ett år från det att åtgärden senast avslutades för att giltighetstiden inte ska löpa ut (9 kap. 9 § PBL).

Bestämmelserna om giltighetstid för tidsbegränsade lov och för bygglov av ändamål av säsongskaraktär har funnits sedan bestämmelsernas införande 1932 respektive 2008. Mer om tidsbegränsade bygglov återfinns i avsnitt 5.3.

6.10.3 Förhandsbesked

Av 9 kap. 18 § PBL framgår att ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft. Giltighetstiden för förhandsbeskedet är således två år från det att det fick laga kraft.

6.10.4 Startbesked

Av 10 kap. 25 § första stycket PBL framgår att ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats behöver ett nytt lov sökas. Detta behövs dock inte om det finns förutsättningar för att i stället kalla till slutsamråd.

Av 10 kap. 25 § andra stycket PBL framgår att ett startbesked för anmälningspliktiga åtgärder upphör att gälla två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt tekniskt samråd behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett

nytt sammanträde för tekniskt samråd. Om det finns förutsättningar för slutsamråd får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.

Under utredningstiden har framförts att 10 kap. 25 § andra stycket PBL vållar tillämpningsproblem eftersom det för anmälningspliktiga åtgärder, till skillnad från lovpliktiga åtgärder, inte finns ett slutdatum då åtgärden ska vara klar.

Se avsnitt 7.20.1 för våra överväganden avseende startbesked.

6.11 Överklagande

I detta avsnitt kommer vi att göra några nedslag i förvaltningslagen, i 13 kap. PBL och de författningar som i övrigt reglerar formerna och förutsättningarna för överklagande av beslut om lov, förhandsbesked och startbesked.

6.11.1 Formerna för ett överklagande

Enligt 13 kap. 16 § PBL gäller 43–47 §§ förvaltningslagen i fråga om överklagande av beslut om lov och förhandsbesked.

Av 43 § förvaltningslagen framgår att ett överklagande ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet, men ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (byggnadsnämnden). I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Några andra krav på innehållet i överklagandet ställs inte i förvaltningslagen. Däremot finns i bl.a. 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄL, krav som gäller vid överklagande av länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstol. Se mer om länsstyrelsens och mark- och miljödomstolarnas prövning av överklaganden i avsnitt 6.12.

6.11.2 Överklagandetid

För de som ska delges ett beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. 41 § PBL ska ett överklagande ha kommit in till beslutsmyndigheten (byggnadsnämnden) inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överkla-

gandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades (44 § FL).

Av förarbetena till 44 § förvaltningslagen framgår att, med uttrycket ”part som företräder det allmänna”, avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentlighetsroll. Om myndigheten uppträder som part i en privaträttslig angelägenhet gäller i stället huvudregeln i första meningen.¹¹⁵ Bestämmelsen i paragrafens andra mening tillkom som en följd av en samtidigt företagen ändring i förvaltningsprocesslagen och motiverades främst av praktiska skäl, dvs. en strävan att undvika onödiga delgivningar.¹¹⁶

I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen¹¹⁷ har domstolen tagit ställning till om Trafikverket, som i det aktuella fallet överklagat ett bygglov intill en väg som Trafikverket som väghållare haft vägrätt för, inkommit med sitt överklagande av ett länsstyrelsebeslut i rätt tid. Majoriteten fann att Trafikverket var en sådan part som företräder det allmänna och att överklagandetiden därför skulle beräknas från dagen för beslutets meddelande. Två av ledamöterna var skiljaktiga och ansåg att Trafikverket hade rätt att överklaga bygglovet med stöd av 13 kap. 10 § PBL.

Efter att Mark- och miljööverdomstolens avgörande överklagats, har Högsta domstolen uttalat att när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL, agerar myndigheten inte som företrädare för det allmänna utan som företrädare för staten i egenskap av innehavare av en fastighetsanknuten rättighet. Det är alltså enligt domstolen fråga om en situation där staten har en ställning motsvarande ett privaträttsligt subjekt, när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL.¹¹⁸

För övriga som inte omfattas av byggnadsnämndens delgivningskyldighet räknas tiden (tre veckor) från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar enligt 13 kap. 16 § tredje stycket PBL (se avsnitt 6.8). Av förarbetena framgår att bestämmelsen ska säkerställa att beslut om lov och förhandsbesked får laga kraft mot samtliga sakägare och att detta gäller oavsett om något meddelande enligt 9 kap. 41 b § PBL har skick-

¹¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 335.

¹¹⁶ Se prop. 1997/98:101 s. 93 f.

¹¹⁷ Se MÖD:s dom den 28 maj 2020 i mål nr P 6116-19.

¹¹⁸ Se Högsta domstolens beslut den 3 mars 2021 i mål nr Ö 3380-20.

ats eller inte.¹¹⁹ Högsta domstolen instämmer dock inte i denna bedömning (se avsnitt 6.11.4).

När överklagandetiden har löpt ut får lovet laga kraft och det är då för sent att överklaga beslutet till länsstyrelsen.

Någon möjlighet för beslutsmyndigheten att på begäran av den klagande förlänga överklagandetiden finns inte. I sådana situationer bör byggnadsnämnden i stället informera den som önskar överklaga att kraven på utformning av ett överklagande inte är särskilt högt ställda, utan att det räcker med en skrivelse i vilken den klagande anger vilket beslut som överklagas.¹²⁰ Svar på en eventuell begäran om anstånd för att få utveckla grunderna för överklagandet ges av den överprövande instansen.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.3.

6.11.3 Byggnadsnämndens hantering av ett överklagande

Byggnadsnämnden ska enligt 45 § förvaltningslagen pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om det har kommit in för sent, ska nämnden avvisa överklagandet. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen beror på att nämnden inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar eller om överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Om byggnadsnämnden inte avvisar överklagandet ska överklagandet och övriga handlingar i ärendet skyndsamt överlämnas till överinstansen enligt 46 § förvaltningslagen. Enligt 38 § förvaltningslagen är byggnadsnämnden skyldig att under vissa förutsättningar själv ändra ett uppenbart felaktigt beslut. Om myndigheten ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen och överklagandet ska då anses omfatta det nya beslutet (46 § andra stycket FL).

Om byggnadsnämnden funnit att ett överklagande har inkommit i rätt tid kan detta ställningstagande inte ifrågasättas av den instans som ska pröva överklagandet.¹²¹

¹¹⁹ Se prop. 2010/11:63 s. 55.

¹²⁰ Jfr JO 2015/16 s. 574.

¹²¹ Se HFD 2018 ref. 9.

6.11.4 Möjlighet att ansöka om återställande av försutten tid

Även om ett beslut har fått laga kraft och den ordinarie överklagandetiden har gått ut finns det under vissa förutsättningar möjlighet att angripa beslutet med s.k. extraordinära eller särskilda rättsmedel. De särskilda rättsmedel som finns att tillgå är resning, återställande av försutten tid och domvilla. I det här sammanhanget finns det skäl att kort redogöra för bestämmelserna om återställande av försutten tid.

Om någon inte har överklagat inom den tid som gäller för överklagande av en dom eller ett beslut och haft laga förfall (giltig ursäkt) för det, får efter ansökan den försuttna tiden återställas enligt 42 § ÄL och 58 kap. 11 § rättegångsbalken. Ansökan prövas, i fråga om ett beslut om bygglov av byggnadsnämnd, av Mark- och miljööverdomstolen enligt 6 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Det är endast den som har rätt att överklaga det aktuella beslutet som är behörig att ansöka om återställande av försutten tid. Om det står klart att sökanden inte tillhör den klagoberättigade kretsen ska ansökan således avvisas.

Om ansökan bifalls får den som ansökt om återställande av försutten tid en ny tid för att överklaga det aktuella beslutet. Ansökan ska ges in inom tre veckor från det att förfallet upphörde och senast inom ett år från det att överklagandetiden gick ut.

Vad som utgör laga förfall finns det omfattande praxis om. Laga förfall föreligger då någon genom avbrott i den allmänna samfärdseln, sjukdom eller annan omständighet som han eller hon inte bort förutse eller som rätten annars anser utgör giltig ursäkt, har hindrats att överklaga beslutet i rätt tid. Det är inte bara absoluta hinder som avses. Som laga förfall kan även godtas en omständighet som är av sådant slag att det inte skäligen kan krävas att parten överklagade i rätt tid (32 kap. 8 § RB).¹²² Praxis finns vad gäller förutsättningarna för att godta ett påstående om att ett beslut inte har kommit fram, både när det har expedierats med vanlig post och när det har expedierats med e-post.¹²³ Av intresse i fråga om bygglov är framför allt vad Högsta domstolen har uttalat om expediering av bygglovsbeslut enligt 9 kap. 41 b § PBL.¹²⁴

¹²² Jfr NJA II 1943 s. 420.

¹²³ Se NJA 2012 s. 435 och NJA 2020 s. 186.

¹²⁴ Se NJA 2014 s. 267 p. 10.

Ändamålet med ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § plan- och bygglagen är att underrätta kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter. Det har alltså inte ansetts vara tillräckligt att underrätta dessa sakägare enbart genom kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar. Underrättelseskyldigheten är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Om någon underrättelse inte har skickats får det därför anses föreligga laga förfall vid ett för sent överklagande från en person som inte på annat sätt har fått kännedom om beslutet.

Högsta domstolens avgörande innebär att om byggnadsnämnden felaktigt inte har skickat en underrättelse enligt 9 kap. 41 b § PBL till någon har denne möjlighet att få en ny tid att överklaga beslutet om lov, förutsatt att en ansökan om återställande av försutten tid görs inom rätt tid.

I praxis klargörs också bl.a. när den klagande senast bör ha lämnat ett överklagande för postbefordran för att överklagandet ska ha ansetts inkommit i rätt tid¹²⁵ och att det faktum att den klagande ställt frågor till byggnadsnämnden om det överklagade beslutet inom överklagandetiden inte är tillräckligt för laga förfall för att inte överklaga beslutet inom överklagandetiden.¹²⁶

6.11.5 Vem har rätt att överklaga ett beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked?

Bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga beslut enligt PBL återfinns i 13 kap. 8–15 §§ PBL.

För beslut om lov och förhandsbesked gäller som huvudprincip den generella regleringen i 42 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (13 kap. 8 § PBL).

I 13 kap. 9 § PBL tydliggörs att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt PBL inte ger denne rätt att överklaga ett beslut. Vidare framgår av 13 kap. 10 § PBL att ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten. Av 13 kap. 14 § PBL framgår att beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 9 kap. 13 § PBL får över-

¹²⁵ Se NJA 2019 s. 526.

¹²⁶ Se MÖD:s beslut den 24 maj 2019 i mål nr P 1570-19.

klagas av Transportstyrelsen, om beslutet rör en civil flygplats, Strålsäkerhetsmyndigheten, om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller annan kärnteknisk anläggning, och i andra fall av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Startbesked får enligt 13 kap. 15 § PBL endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Nedan beskrivs närmare om förutsättningar för överklagande i de olika situationerna.

Huvudregel för lov och förhandsbesked

Av 13 kap. 8 § PBL framgår att bestämmelser om vem som får överklaga beslut bl.a. om lov och förhandsbesked finns i 42 § förvaltningslagen. Bestämmelsen är en huvudregel som följs av vissa förtydligande bestämmelser om statens möjligheter att överklaga bl.a. beslut om lov (13 kap. 10 och 14 §§ PBL).

Bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen har i sak samma innebörd som den bestämmelse om rätt att överklaga som fanns redan i 1971 års förvaltningslag.¹²⁷ Den omfattande och utvecklade rättspraxis som finns i fråga om vem som får överklaga ett förvaltningsbeslut gäller därför fortfarande.

Genom uttrycket den som beslutet *angår* klargörs att den som överklagar ett beslut måste ha ett visst intresse i saken för att överklagandet ska tas upp till prövning av en högre instans. Man brukar säga att klaganden ska vara saklegitimerad. Det finns alltså inte någon rätt för var och en att överklaga. Hör klaganden inte till kretsen av saklegitimerade, ska överklagandet avvisas utan prövning i sak.

Klagorätt har i första hand den som är part. Part är normalt den som är sökande i ansökningsärendet. Även fastighetsägaren, om denne är annan än sökande, bör anses vara part. Likaså bör intressenter som tidigare uppträtt i ärendet hos byggnadsnämnden anses vara parter.¹²⁸

Ett beslut kan angå också andra än parter. Även intressenter som inte tidigare uppträtt i ärendet kan vara klagoberättigade. Allmänt sett brukar det för klagorätt krävas att beslutet antingen påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen.¹²⁹

¹²⁷ Se prop. 1971:30 Del 2 s. 390 ff. och prop. 1985/86:80 s. 72.

¹²⁸ Se RÅ 1977 ref. 43 och RÅ 1997 not. 125.

¹²⁹ Se HFD 2013 ref. 74.

Om det i specialförfattning regleras att vissa utpekade intressenter ska höras i ärendet medför detta normalt klagorätt för dessa intressenter. I 13 kap. 9 § PBL finns dock en bestämmelse som innebär att enbart det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats enligt lagen inte ger denne rätt att överklaga vissa beslut.

Den avvägning som domstolar och andra överprövande instanser ska göra vid avgränsningen av klagorätten är ofta komplicerad. Å ena sidan bör alla med beaktansvärda intressen i saken beredas det skydd som klagorätten innebär. Å andra sidan bör kretsen av klagoberättigade inte bli för vid och obestämd. Då blir det nämligen svårt att avgöra om ett beslut har fått laga kraft. Detta kan i så fall bli till nackdel för både enskilda och det allmänna som behöver kunna lita på att beslutet blir bestående. Utsträcker man klagorätten för mycket kan det slutliga avgörandet också försenas och fördyras i onödan. Av främst dessa skäl erkänns i Sverige inte någon rätt för vem som helst att överklaga (s.k. *actio popularis*).¹³⁰

Som regel förutsätts för klagorätt att beslutets effekt drabbar klaganden direkt.¹³¹ Det räcker normalt inte med indirekta verkningar för t.ex. en närstående. Det ska också vara fråga om negativa verkningar.

Utöver den sökande och fastighetsägaren anses beslut om bygglov och förhandsbesked normalt även angå ägare till de fastigheter som gränsar direkt till den fastighet som bygglovet gäller eller endast skiljs åt av en mindre väg (s.k. rågrannar).¹³² Utöver rågrannarna bedöms beslut om lov och förhandsbesked också angå ägare till fastigheter i nära grannskap om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden.¹³³ Slutligen bedöms beslut om lov och förhandsbesked i vissa fall också angå de som ska underrettas om en ansökan om lov eller förhandsbesked enligt bestämmelserna i 9 kap. 25 § PBL. Detta innebär att kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av beslutet får klagorätt. Deras klagorätt bedöms utifrån arten och omfattningen av den aktuella åtgärden samt natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m.¹³⁴

¹³⁰ Se SOU 1964:27 s. 517 och 536.

¹³¹ Se NJA 2017 s. 421.

¹³² Se RÅ 2005 ref. 36.

¹³³ Se MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13 eller MÖD:s dom den 24 augusti 2020 i mål nr P 7484-19.

¹³⁴ Se RÅ 2006 not. 112 och MÖD:s dom den 27 september 2019 i mål nr P 11078-18.

För hyresgästföreningar, samfällighetsföreningar och vägföreningar gäller att de har rätt att klaga om de är att se som rågranne till den fastighet som omfattas av det överklagade beslutet.¹³⁵

Även de som inledningsvis har lämnat ett godkännande till åtgärden under prövningen av ansökan om lov har ansetts vara berörda och ha rätt att klaga.¹³⁶ Genom överklagandet får det tidigare lämnade godkännandet anses återtaget.

Rätt att överklaga utifrån en bevakning av ett allmänt intresse

I praxis finns flera fall i vilka bedömningen gjorts att det är kommunen som har att beakta allmänna intressen och att klagande som endast åberopat allmänna intressen som stöd för sitt överklagande inte har bedömts ha klagorätt.¹³⁷ Se dock miljöorganisationers rätt överklaga nedan under rubriken Rätt att överklaga enligt Århuskonventionen och MKB-direktivet. Se också mer nedan avseende statens och kommunens rätt att överklaga.

Statens rätt att överklaga

Av 13 kap. 10 § PBL följer att ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen infördes med nya PBL 2011 och att avsikten då var att komma tillrätta med de oklarheter som avsaknaden av reglering på detta område tidigare ledde till.¹³⁸

Länsstyrelsens och de centrala myndigheternas roller vid bevakningen av de allmänna intressena berörs kortfattat i förarbetena till ÄPBL. Det framgår där att syftet med regleringen i dåvarande 12 kap. var att länsstyrelsen ska ges en stark ställning som det samordnande organet på den statliga sidan med en uppgift att självständigt agera för statens räkning i beslutsprocessen. Andra statliga myndigheter ska inte kunna få överklaga länsstyrelsens beslut i frågor som rör den statliga kontrollen. Den mycket begränsade möjlighet att agera som

¹³⁵ Se MÖD:s domar den 22 december 2014 i mål nr P 8071-14 respektive den 1 juni 2015 i mål nr P 1669-15.

¹³⁶ Se NJA 2014 s. 445.

¹³⁷ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 14; jfr även RÅ 1994 ref. 39.

¹³⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 106, 334 ff. och 800 samt prop. 2010/11:170 Del 1 s. 362 och 503.

statliga sektorsmyndigheter kan ha i dessa avseenden inskränker sig enligt propositionen till att de kan begära att regeringen utfärdar planföreläggande. Med den tydliga rollfördelning på den statliga sidan vad gäller ingripanden enligt 12 kap. ÄPBL (numera 11 kap. 10–12 §§ PBL), som framgår av propositionen, var det naturligt att olika sektorsmyndigheter inte heller genom överklagande enligt 13 kap. borde kunna få till stånd en ytterligare prövning av hur olika allmänna intressen hade behandlats.¹³⁹

Av uttalanden i specialmotiveringen i förarbetena till ÄPBL framgår dock att den angivna rollfördelningen endast avsågs gälla bevakningen av statliga intressen av mera allmän karaktär gällande markanvändningen. I propositionen anfördes följande.¹⁴⁰

Det bör vidare framhållas att den prövning som kan ske med stöd av 12 kap. (numera 11 kap. 10–12 §§ PBL; *vår anmärkning*) inte är avsedd för fall där staten uppträder som markägare eller sakägare i övrigt. I sådana fall har staten besvärsmätt enligt bestämmelser som skall gälla för sakägare i allmänhet, dvs. enligt 13 kap. Genom prövning enligt 12 kap. skall staten bevaka de intressen som den kan ha i en planeringsfråga utan att i det skedet vara sakägare. Som exempel kan nämnas vägverkets anspråk på att behövliga vägreservat läggs ut i planer. Har vägrätt uppkommit, är väghållaren sakägare och kan agera enligt 13 kap.

Regeringen har således i förarbetena utgått från att statliga myndigheter som kan betraktas som sakägare ska anses ha rätt att överklaga ett beslut enligt PBL på samma sätt som andra sakägare.

Regeringens praxis följde också denna princip. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg dock i ett uppmärksammat mål (RÅ 1993 not. 125) att Vägverket (numera Trafikverket) inte hade rätt att överklaga ett beslut rörande bygglov för en reklamskylt invid en riksväg. Detta beslut följde en tidigare praxis från den gamla byggnadslagstiftningens tid (RÅ 1972 ref. 60). Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande verkade bl.a. ha utgått från principen att det krävs ett uttryckligt författningsstöd för att en myndighet ska ha rätt att överklaga ett beslut av en annan myndighet.

¹³⁹ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 10 §.

¹⁴⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 800.

Den tidigare Plan- och byggtredningen föreslog, med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens beslut, att Vägverket skulle ges en särskild rätt att överklaga vissa beslut enligt PBL.¹⁴¹

Mot denna bakgrund ansåg regeringen det vara angeläget att den nya PBL tydligt reglerar denna fråga. Statliga myndigheters rätt att överklaga har därför tagits upp i förevarande paragraf, som innebär att staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet har rätt att överklaga beslut som går staten emot. I ett sådant fall får beslutet överklagas av den myndighet som förvaltar fastigheten.

Av bestämmelsen framgår att det är staten som sådan, inte berörd myndighet, som har den ställning som grundar rätten att överklaga, men att det är den statliga myndighet som förvaltar fastigheten som får överklaga.

Av 1 kap. 6 § Lantmäteriets föreskrifter (LMVFS 2006:1) om hur fastighetsregistrets inskrivningsdel ska föras framgår att i uppgifter om lagfart ska för staten anges förvaltande myndighets namn föregånget av ordet staten. Även om registeruppgifter kan vara bristfälliga innebär angivna föreskrifter att det normalt inte ska finnas någon oklarhet om eller några praktiska svårigheter att konstatera när en fastighet som berörs av ett beslut enligt PBL tillhör staten eller om vilken myndighet som har ansvaret för förvaltningen.¹⁴²

Fråga om myndighets rätt att överklaga beslut med stöd av 13 kap. 10 § PBL har prövats av regeringen. I ett ärende från 2016 fann regeringen att Fortifikationsverket, i egenskap av fastighetsägare och förvaltare av en flygplats, hade rätt att överklaga beslut om antagande av detaljplan inom Luleå kommun. Regeringen fann att den aktuella detaljplaneändringen fick anses angå Fortifikationsverket på sådant sätt att rätt att överklaga beslutet fanns.¹⁴³ I beslut från den 7 maj 2020 fann regeringen däremot att Försvarsmakten inte hade rätt att överklaga ett detaljplanebeslut med hänvisning till riksintresset för totalförsvaret. Regeringen konstaterade att det i stället är länsstyrelsen, som inom ramen för sin överprövning enligt 11 kap. PBL, har att bedöma om en detaljplan tillgodoser ett riksintresse. I ärendet

¹⁴¹ Se SOU 1994:134 s. 131.

¹⁴² Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 10 §.

¹⁴³ Se N2016/02252/PBB.

framkom inte heller att detaljplanen angick Försvarsmakten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt.¹⁴⁴

Högsta domstolen har vidare i praxis uttalat att när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL, agerar myndigheten inte som företrädare för det allmänna utan som företrädare för staten i egenskap av innehavare av en fastighetsanknuten rättighet. Det är alltså enligt domstolen fråga om en situation där staten har en ställning motsvarande ett privaträttsligt subjekt, när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL.¹⁴⁵

Se nedan avseende synpunkter som har inkommit, i första hand från Försvarsmakten, avseende rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked.

Rätt att överklaga beslut inom skydds- eller säkerhetsområden

Enligt 13 kap. 14 § PBL får beslut om lov eller förhandsbesked överklagas av vissa myndigheter om åtgärd ska utföras inom skydds- eller säkerhetsområden i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. Om beslutet rör en civil flygplats får det överklagas av Transportstyrelsen. Om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller en annan kärnteknisk anläggning får det överklagas av Strålsäkerhetsmyndigheten. I andra fall får besluten överklagas av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Vi kan konstatera att det inte har inkommit några synpunkter på denna bestämmelse. Däremot har Försvarsmakten framfört att den också bör ha en generell rätt att överklaga andra beslut om lov eller förhandsbesked som avser åtgärd som avses utföras inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken än sådana som följer av bestämmelsen i 9 kap. 13 § PBL. Utan en sådan generell möjlighet att överklaga denna typ av beslut behöver Försvarsmakten uppfylla kraven i 42 § förvaltningslagen för att få klaga. I praxis har de vid flera tillfällen inte bedömts ha rätt att överklaga denna typ av beslut. Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.4.

¹⁴⁴ Se Fi2019/01236/SPN.

¹⁴⁵ Se Högsta domstolens beslut den 3 mars 2021 i mål nr Ö 3380-20.

Kommunens rätt att överklaga beslut om bygglov

Frågan om byggnadsnämnd har rätt att överklaga beslut av länsstyrelsen eller dom av domstol att upphäva beslut om lov eller förhandsbesked har prövats i en lång rad mål både enligt ÄPBL och PBL med olika utgång.

Under 1960–1990-talen bedömdes byggnadsnämnden inte vara behörig att föra talan mot beslut som upphävts eller inhiherats av länsstyrelsen.¹⁴⁶ Från slutet av 1990-talet bedömdes byggnadsnämnd – efter att ha intagit motpartsställning i överinstans – kunna ha rätt att överklaga motsvarande beslut.¹⁴⁷ Av praxis från 2018 och framåt framgår att Mark- och miljööverdomstolen ändrat sin bedömning och numera menar att det inte kan anses vara byggnadsnämndens uppdrag att som första beslutande myndighet bevaka sitt beslut att ge bygglov i en efterföljande domstolsprocess och överklaga om beslutet upphävs.¹⁴⁸

När det fattade beslutet inte kan anses gå nämnden emot har nämnden inte heller rätt att ansöka om resning.¹⁴⁹

Byggnadsnämnden har inte partsställning vid mark- och miljödomstols prövning i PBL-mål i de fall en sådan ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat och målet avser något annat än planer enligt PBL (jfr 5 kap. 2 § andra och tredje styckena lagen om mark- och miljödomstolar).¹⁵⁰

Under utredningstiden har det framkommit synpunkter på att byggnadsnämnden, på sätt som tidigare var praxis, borde få överklaga överinstansens avgörande om det innebär att nämndens beslut upphävs. Skäl för detta uppges vara att det ibland kan finnas skäl för att få fram ett prejudikat i den fråga som beslutet avser och om byggnadsnämnderna inte får rätt att överklaga blir möjligheten att få fram prejudikat helt beroende av om den sökande överklagar eller inte. Ett annat skäl som har förts fram är att byggnadsnämnden bör få klaga för att inte ”felaktiga” avgöranden ska bli bestående.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.21.4.

¹⁴⁶ Se t.ex. RÅ 1988 not. 482, RÅ 1993 not. 588 eller RÅ 1997 not. 269.

¹⁴⁷ Se t.ex. RÅ 1999 not. 17 och 2010 not. 82, MÖD 2003:19, MÖD 2012:22, MÖD 2012:23 och MÖD 2014:7.

¹⁴⁸ Se t.ex. MÖD 2018:26 samt MÖD:s dom den 20 mars 2019 i mål nr P 10076-17 och den 21 september 2020 i mål nr P 2658-20.

¹⁴⁹ Se MÖD:s dom den 19 mars 2018 i mål nr P 11974-17.

¹⁵⁰ Se NJA 2020 s. 190.

Rätten att överklaga ett beslut om startbesked

Enligt 13 kap. 15 § PBL får ett beslut om startbesked endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Rätten för sökanden i ett bygglovsärende att överklaga ett negativt beslut ifråga om startbesked tillkom eftersom ett sådant beslut påverkar förutsättningarna att genomföra åtgärden i beslutet om bygglov. Begränsningen av vem som skulle anses klagoberättigad infördes ursprungligen för att undvika att samma krets som har rätt att överklaga ett beslut om lov även skulle få rätt att klaga på beslutet om startbeskedet då detta endast ansågs beröra sökanden i ärendet.¹⁵¹

Grannar m.fl. skulle således inte kunna ”okynnesöverklaga” beslutet om startbesked när de frågor som berör grannen redan var prövade i beslutet om bygglov och startbeskedet huvudsakligen syftade till att säkerställa att de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap. 4 § PBL tillgodoses (10 kap. 23 § PBL).¹⁵²

Utgångspunkten att startbeskedet huvudsakligen syftar till att tillgodose de tekniska egenskapskraven och att de frågor som berör grannen redan har utretts i beslutet om bygglov har dock förändrats över tid, särskilt efter införandet av bestämmelserna om anmälningsplikt i stället för lovplikt för komplementbostadshus, komplementbyggnader m.fl. s.k. attefallsåtgärder.

Således framgår av praxis att även andra än de som räknas upp i 13 kap. 15 § PBL kan tillerkännas klagorätt med stöd av den rätt till domstolsprövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen.

Mark- och miljööverdomstolen har exempelvis i praxis funnit att en komplementbyggnad som bedömdes påverka sjöutsikten på grannens fastighet berörde grannen på ett sådant sätt att denne hade klagorätt.¹⁵³ Mark- och miljööverdomstolen fann att det överklagade startbeskedet rörde en prövning av grannarnas civila rättigheter och skyldigheter och att de därför enligt artikel 6.1 i Europakonventionen skulle medges rätt till domstolsprövning. I målet påtalades även att det förelegat en skyldighet för länsstyrelsen att före beslut bereda ägaren av grannfastigheten tillfälle att yttra sig över överklagandet samt att mark- och miljödomstolen borde ha hört ägaren till grannfastigheten. Då detta inte gjorts undanröjde Mark- och miljööverdom-

¹⁵¹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 363.

¹⁵² Se prop. 2014/15:122 s. 39 f.

¹⁵³ Se MÖD:s dom den 21 juli 2016 i mål nr P 1451-16.

stolen mark- och miljödomstolens dom och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Samma utgång blev det i en senare dom.¹⁵⁴ I målet hade ett startbesked för komplementbostadshus överklagats av ett bolag som var ägare till grannfastighet. Bolaget gjorde bl.a. gällande att byggnaden låg för nära tomtgränsen, att utsikten från bolagets fastighet påverkades av den anmälda åtgärden och att trafiken i området ökade till följd av byggnationen och att dessa omständigheter påverkade fastighetens värde. Mark- och miljööverdomstolen gjorde följande bedömning.

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Detta är även en grundlagsskyddad rätt enligt 2 kap. 15 § RF. Rätten till skydd för egendom är vidare en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen och en kränkning av denna rättighet ger således rätt till domstolsprövning. En sådan rätt kan tillkomma även ägare av grannfastighet som t.ex. drabbas av olägenhet och värdeminskning till följd av en åtgärd på en annan fastighet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. s. 167 f. samt Europadomstolens avgöranden Zander mot Sverige, p. 27 och Ortenberg mot Österrike, p. 28). Mot bakgrund av den koppling som finns mellan bolagets invändningar och påverkan på bolagets egendom anser Mark- och miljööverdomstolen att beslutet om startbesked får anses beröra bolaget på ett sådant sätt att det har innefattat en prövning av bolagets civila rättigheter. Artikel 6.1 ger därför rätt till domstolsprövning av denna fråga. Vid denna bedömning ska bolaget med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen och med åsidosättande av 13 kap. 15 § PBL medges rätt att klaga på nämndens beslut. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas och målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Också i ett senare avgörande har Mark- och miljööverdomstolen funnit att en granne hade rätt att klaga på ett startbesked som avsåg uppförande av en bygglovsbefriad komplementbyggnad. Mark- och miljööverdomstolens dom överklagades till Högsta domstolen, som beslutade att inte ge prövningstillstånd.¹⁵⁵

Däremot bedömde Mark- och miljööverdomstolen att granne inte hade rätt att överklaga en byggnadsnämnds beslut att ge fastighetsägare startbesked för installation av braskamin.¹⁵⁶ I målet konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att användningen av eldstaden och de utsläpp som användningen kunde medföra inte hade prövats genom startbeskedet och att grannen, om hon drabbades av

¹⁵⁴ Se MÖD 2017:50.

¹⁵⁵ Se MÖD 2018:22 och HD:s beslut den 8 juni 2018 i mål nr Ö 1929-18.

¹⁵⁶ Se MÖD:s dom den 27 augusti 2019 i mål nr P 10674-18.

olägenheter på grund av användningen av eldstaden, hade möjlighet att få sin sak prövad genom att påkalla tillsyn enligt miljöbalkens regler (jfr 26 kap. 9 § MB). Mark- och miljööverdomstolen bedömde att bestämmelsen att ett beslut om startbesked endast får överklagas av sökanden eller anmälaren utifrån förutsättningarna i målet därmed inte stred mot Europakonventionens bestämmelse om rätten till domstolsprövning.

På samma sätt bedömde Mark- och miljööverdomstolen inte att boende, i det flerbostadshus som ett beslut om startbesked för ändring i bärande konstruktion avsåg, hade rätt att överklaga nämndens beslut om startbesked.¹⁵⁷ Domstolen anförde följande.

Det överklagade beslutet avser ett startbesked för ändringar av bärande konstruktion i det flerbostadshus där G S bor. Hennes invändningar mot startbeskedet tar sikte på olägenheter som uppstår till följd av de arbetsmoment, och således inte det slutliga resultat, som beslutet om startbesked ger upphov till. Domstolen bedömer att olägenheterna därför faller utanför 2 kap. 9 § PBL:s tillämpningsområde och inte heller i övrigt kan angripas med stöd av nu nämnda lag. Eftersom beslutet om startbesked således inte har innefattat en prövning av de olägenheter som G S anser påverkar hennes civila rättigheter kan beslutet inte heller läggas till grund för klagorätt enligt Europakonventionen. Eventuella olägenheter i samband med att åtgärderna enligt startbeskedet genomförs får prövas i annan ordning. G S har därför inte haft rätt att överklaga nämndens beslut om startbesked. Mark- och miljödomstolens dom ska således upphävas och länsstyrelsens beslut ändras på så sätt att överklagandet dit avisas. Nämndens beslut att ge startbesked ska därmed stå fast.

Efter att Mark- och miljööverdomstolens avgörande överklagats, har Högsta domstolen beviljat prövningstillstånd vad gäller frågan om klagorätt enligt 13 kap. 15 § PBL när annan än sökanden eller anmälaren i ärendet överklagar ett beslut om startbesked.¹⁵⁸

Mot bakgrund av denna praxis är frågan om begränsningen av klagorätten till sökanden och anmälaren i 13 kap. 15 § står i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen åtminstone avseende åtgärder som innebär uppförande av komplementbostadshus och komplementbyggnad. Se vår bedömning i avsnitt 7.21.5.

¹⁵⁷ Se MÖD:s beslut den 9 juni och 11 september 2020 i mål nr P 6328-19.

¹⁵⁸ Se HD:s beslut den 8 februari 2021 i mål nr Ö 5175-20.

Rätt att överklaga enligt Århuskonventionen och MKB-direktivet

Sverige är sedan 2005 part till Århuskonventionen. Även EU har anslutit sig till Århuskonventionen. Århuskonventionens övergripande syfte är att allmänheten ska ha rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning rörande miljöfrågor. Århuskonventionen föreskriver också en skyldighet för parterna att garantera att allmänheten ges en sådan rätt. Med *allmänhet* avses enligt artikel 2.4 både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer. Vissa av kraven gäller endast den *berörda allmänhetens* rätt och med begreppet avses enligt artikel 2.5 den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av ett beslut på miljöområdet. Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt anses enligt samma artikel ha ett sådant intresse.

När det gäller rätten att överklaga är det artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen som är av intresse.

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts har rätt att överklaga vissa beslut avseende vissa verksamheter. Det gäller sådana större verksamheter som avses i bilaga I till konventionen och, i enlighet med nationell rätt, andra verksamheter som kan ha en betydande påverkan på miljön. Artikel 9.2 har i EU-rätten genomförts i artikel 11 i MKB-direktivet. EU-domstolen har i sin praxis bekräftat att nationella bestämmelser som fastställer krav för att en ickestatlig miljöorganisation ska anses ha en rätt att överklaga, måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning och att bestämmelserna i MKB-direktivet om rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan¹⁵⁹.

Med anledning av kraven i Århuskonventionen och det s.k. MKB-direktivet har bestämmelser införts i PBL om klagorätt för miljöorganisationer. Det första införandet 2008 begränsades till att miljöorganisationer gavs rätt att överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL (13 kap. 12 § PBL). År 2009 utvid-

¹⁵⁹ Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun.

gades miljöorganisationers rätt att överklaga till beslut av en kommun att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan (13 kap. 13 § PBL).

I rättspraxis har miljöorganisationer, som en följd av artikel 9.2 Århuskonventionen, också av Högsta domstolen bedömts ha rätt att överklaga beslut om bygglov trots att stöd för detta saknas i PBL.¹⁶⁰ Se närmare beskrivning av detta avgörande nedan.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse framfört synpunkter på hur det MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Kommissionen menar i den formella underrättelsen att Sverige i vissa avseenden har genomfört direktivet på ett felaktigt sätt, däribland i PBL. Det handlar exempelvis om att det enligt kommissionen saknas bestämmelser som säkerställer att allmänheten informeras elektroniskt och att miljöorganisationer behöver kunna överklaga vissa beslut enligt lagen.

Med anledning av kommissionens synpunkter har en översyn av genomförandet av MKB-direktivet inletts inom Regeringskansliet. Den del av översynen som avser PBL har resulterat i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*¹⁶¹. Förslagen i propositionen innebär bl.a. att det i PBL uttryckligen bör framgå att en miljöorganisation ska ha rätt att överklaga beslut om bygglov och förhandsbesked i de fall besluten handlar om åtgärder avseende vissa MKB-projekt och en bedömning ska göras av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det framgår inte uttryckligen av den nuvarande bestämmelsen i PBL att miljöorganisationer får överklaga beslut om lov och förhandsbesked, men däremot framgår detta av domstolspraxis. Enligt EU-domstolens praxis är emellertid s.k. administrativa förfaranden inte tillräckliga för ett korrekt genomförande av ett EU-direktiv. Mot denna bakgrund föreslås i propositionen att bestämmelserna i 13 kap. 12 § PBL om vilka beslut i PBL som miljöorganisationer får överklaga bör förtydligas. Förslaget innebär att en miljöorganisation ska få överklaga ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för en åtgärd utanför detaljplan som dels innebär att området kan tas i anspråk för eller som vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för ett MKB-projekt, dels kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Klagomå-

¹⁶⁰ Se NJA 2020 s. 190.

¹⁶¹ Se prop. 2020/21:174.

rätten ska dock inte gälla beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.¹⁶²

Eftersom genomförandet av artikel 9.2 i Århuskonventionen och MKB-direktivet har utretts i särskild ordning av regeringen berör vi inte den frågan närmare inom ramen för denna utredning.

Nämnda proposition berör dock inte frågan om hur tillgången till rättslig prövning enligt artikel 9.3 i konventionen har genomförts i PBL. Enligt artikel 9.3 ska varje part till konventionen se till 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. Detta innefattar även en rätt att överklaga beslut av myndigheter som kan strida mot miljölagstiftningen. Av artikel 9.3 följer dock inte något krav på domstolsprövning utan prövning efter överklagande kan även ske i administrativ ordning, dvs. till en förvaltningsmyndighet.

I vägledningen till konventionen har uttalats att artikel 9.3 omfattar mycket fler handlingar och försummelser än artikel 9.2. Den lagstiftning som avses är dels inte begränsad till lagstiftning som omfattas av den i konventionen garanterade rätten till information och deltagande eller till lagstiftning som enligt sin titel eller rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om bestämmelsen i fråga på något sätt är relaterad till miljön.¹⁶³

Eftersom EU är part till konventionen är konventionen en del av unionens rättsordning. Kommissionen har antagit ett tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor¹⁶⁴. Tillkännagivandet är ett vägledande dokument som tydliggör hur individer och föreningar kan ifrågasätta beslut, handlingar och underlåtenheter av myndigheter i relation till EU:s miljölagstiftning och är baserat på EU-domstolens avgöranden.

Tillämpningen av artikel 9.3 har prövats av såväl EU-domstolen som svenska domstolar. EU-domstolen har t.ex. prövat frågan om en slovakisk miljöförenings rätt att överklaga ett beslut om att godkänna jakt på brunbjörn genom ett undantag från bestämmelserna om skydd av arter i art- och habitatdirektivet¹⁶⁵.¹⁶⁶ Domstolen fann

¹⁶² Se prop. 2020/21:174 s. 101 ff.

¹⁶³ Se Aarhus Convention An Implementation Guide, s. 197.

¹⁶⁴ Se kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01).

¹⁶⁵ EU:s direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹⁶⁶ EU-domstolens avgörande den 8 mars 2011 i mål C 240/09.

att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening. Artikeln innebär dock enligt domstolen att det ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. I det aktuella fallet på så sätt att en miljöskydds-förening ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

Högsta domstolen har i avgörandet *Bygglovet i Svarträ*¹⁶⁷, avseende ett beslut om bygglov som överklagats av en miljöförening som åberopat Århuskonventionen som stöd för sin klagorätt, bl.a. funnit att även om konventionsstaterna enligt artikel 9.3 visserligen har rätt att uppställa kriterier i nationell rätt som organisationer måste uppfylla för att de ska ha en rätt att överklaga, kan det inte anses förenligt med grundtankarna bakom konventionen att närmast helt undanta miljöorganisationer från möjligheten att klaga på sådana beslut som omfattas av artikeln. Vidare angavs att den lagstiftning som avses i artikeln inte är begränsad till lagstiftning rörande rätten till sådan information och sådant deltagande som konventionen garanterar eller till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den bestämmelse som är aktuell på något sätt är relaterad till miljön. Domstolen fann att tolkningen av reglerna om rätten att överklaga ska ske med beaktande av Sveriges internationella åtaganden och att en tolkning som innebär att miljöorganisationer i vissa fall har klagorätt med stöd av 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen väl kan förenas med bestämmelsernas utformning. Domstolen konstaterade att det vid en bygglovsprövning aktualiseras flera olika bestämmelser på ett sätt som innebär att kraven i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan behöva beaktas, men att det förhållandet att det finns miljörättsliga bestämmelser som ska beaktas i ett bygglovsärende emellertid inte innebär att varje enskilt bygglovsbeslut omfattas av artikel 9.3, utan att bygglovsärenden tvärtom många gånger torde falla utanför. Domstolen fann slutligen att 42 § FL ska ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden

¹⁶⁷ NJA 2020 s. 190.

som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Domstolen påpekade dock särskilt att denna slutsats inte medför att kommuner och domstolar också ska kommunicera med alla organisationer som skulle kunna tänkas ha klagorätt.

I det aktuella fallet ansågs beslutet vara sådant som mer tydligt relaterade till miljön och naturskyddet varpå föreningen ansågs ha rätt att klaga på beslutet. De aspekter som lyftes var att den aktuella fastigheten låg mellan – och till viss del inom ett av – två naturreservat, varav det ena var utpekad som Natura 2000-område. Området omfattades av riksintresse för kulturmiljövård och naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och hade pekats ut som ekologiskt särskilt känsligt med höga värden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård.

I ett senare avgörande från Högsta domstolen¹⁶⁸ hade domstolen att ta ställning till hur klagorätten enligt artikel 9.3 skulle bedömas när en organisation som hade till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen överklagat ett beslut om detaljplan med hänvisning till sådana intressen. Domstolen uttalade följande.

17. Vad som ska förstås med miljö definieras inte i Århuskonventionen. Vid tolkningen av begreppet är emellertid definitionen av miljöinformation i artikel 2.3 av betydelse (jfr s. 50 i den vägledning som har getts ut av Århuskonventionens sekretariat¹⁶⁹). Definitionen, som omnämner bl.a. kulturmiljöer och byggnadsverk, talar för att kulturmiljöintressen under vissa förutsättningar ska beaktas enligt konventionen.

18. Vid detaljplaneläggning ska kulturmiljöintressen beaktas (se särskilt 2 kap. 2 samt 3 och 6 §§ plan- och bygglagen). Bestämmelser som rör skyddet för kulturmiljön får enligt den svenska miljölagstiftningen anses höra till miljöretten (jfr 1 kap. 1 § miljöbalken).

19. Mot bakgrund av det anförda bör 42 § förvaltningslagen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer med uppgift att tillvarata kulturmiljöintressen, och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön (jfr HFD 2018 ref. 10 II).

I det aktuella fallet ansågs beslutet att anta den överklagade detaljplanen aktualisera hänsynstaganden som mer tydligt var relaterade till kulturmiljön angå föreningen som hade till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen.

¹⁶⁸ Se NJA 2020 s. 641.

¹⁶⁹ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2 uppl. 2014.

Genom Högsta domstolens domar är det klarlagt att de särskilda bestämmelserna om klagorätt för miljöorganisationer som finns i 13 kap. 12 och 13 §§ PBL inte uttömmande reglerar sådana organisationers rätt att klaga på beslut som berör miljön och naturskyddet. Utöver den rätt som följer av dessa bestämmelser ska, enligt rättsfallet, 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Vidare är det klarlagt att en organisation som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken har klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön.

Mark- och miljööverdomstolen har också efter dessa två avgöranden från Högsta domstolen gjort bedömningen att en kulturmiljöorganisation får anses ha rätt att överklaga beslut om bygglov under samma förutsättningar som gäller för beslut om detaljplaner.¹⁷⁰ I bedömningen tog Mark- och miljööverdomstolen i beaktande att frågor om klagorätt så långt möjligt bör hanteras efter enhetliga principer som är enkla att tillämpa. Med en begränsning till fall där det ifrågasatta bygglovsbeslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön kan en sådan klagorätt inte heller anses medföra något orimligt intrång i bygglovssökandens intressen. Samtidigt tydliggjorde Mark- och miljööverdomstolen att sådana organisationer inte har en oinskränkt rätt att överklaga bygglovs- eller andra beslut enligt PBL; i den mån det finns andra begränsningar av klagorätten. I det aktuella fallet ansågs de frågor som innefattades i överklagandet följa direkt av detaljplanen. Den åtgärd som lovet söktes för var också förenlig med detaljplanen. Mot denna bakgrund och då någon fråga som var tydligt relaterad till kulturmiljön inte hade aktualiserats på annat sätt än som redan hade avgjorts genom detaljplanen kunde kulturmiljöorganisationen inte anses ha rätt att överklaga beslutet om bygglov (jfr 13 kap. 2 § PBL). Överklagandet avsågs därför. Mark- och miljööverdomstolens dom överklagades till Högsta domstolen, som beslutade att inte meddela prövningstillstånd¹⁷¹.

¹⁷⁰ Se MÖD:s beslut den 17 september 2020 i mål nr P 12648-19.

¹⁷¹ Se HD:s beslut den 13 april 2021 i mål Ö 5706-20.

Se mer om begränsning av klagorätten i avsnitt 6.11.6 och se våra överväganden i avsnitt 7.21.4.

6.11.6 Begränsningar i rätten att överklaga

Fråga som redan är avgjord genom detaljplan

Enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL får en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte överklagas. Formellt sett innebär det att ett överklagande som endast invänder mot frågor som redan har prövats ska avvisas.¹⁷² Syftet med bestämmelsen är att den ska undanröja oklarheter i genomförandeskedet och medverka till en snabbare beslutsprocess. Bestämmelsen innebär att rätten att överklaga är avskuren i ärenden om lov, om frågan är avgjord i en tidigare antagen detaljplan, och att sakägarna inte ska kunna överklaga beslut om detaljplaner eller lov, om saken är avgjord genom tidigare beslutade områdesbestämmelser. Även förhandsbesked får en sådan verkan på senare beslut om bygglov. Sålunda kan ett senare bygglov inte överklagas i sådana delar som har avgjorts genom förhandsbeskedet, t.ex. frågan om lokaliseringen av byggnaden.¹⁷³

För att exemplifiera detta ytterligare kan sägas att, om en byggnad ska uppföras enligt en lagakraftvunnen detaljplan, bygglovsbeslutet inte får överklagas i de delar lovet följer planbestämmelserna. Om beslutet ska kunna överklagas i denna situation, måste det konstateras att det strider mot PBL i något annat avseende än det som har prövats genom planen. I vad mån beslutet kan överklagas beror alltså till stor del på hur detaljerade planbestämmelserna är.¹⁷⁴

Frågan har behandlats i praxis. Högsta förvaltningsdomstolen har exempelvis i ett fall fastställt beslut av underinstanserna att avvisa talan med tillämpning av förevarande bestämmelse.¹⁷⁵

Om byggnadsnämnden anser att frågan är avgjord i ett tidigare beslut, kan nämnden i det senare beslutet ange att det inte får överklagas på grund av de nu behandlade bestämmelserna. Den klagande som menar att frågan i själva verket inte har behandlats tidigare kan dock

¹⁷² Jfr SOU 2014:14 s. 133 f.

¹⁷³ Se prop. 1985/86:1 s. 367.

¹⁷⁴ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 2 §.

¹⁷⁵ Se RÅ 1992 not. 278.

genom överklagande få ett ställningstagande i just detta hänseende av överinstanserna. Om dessa emellertid finner att byggnadsnämndens förbud mot överklagande var riktigt, blir det inte någon ytterligare sakprövning hos överinstanserna, utan överklagandet ska avvisas.¹⁷⁶

Om kommunerna använder en s.k. flexibel detaljplan i ett första skede och därefter avser att fortsätta beslutsprocessen med att i ett andra skede antingen anta en mer definitiv detaljplan eller meddela bygglov direkt med stöd av den flexibla planen, kan sakägare m.fl. i det första skedet tänkas överklaga den flexibla planen och hävda t.ex. att bebyggelse över huvud taget inte får komma till stånd inom området. Om den flexibla planen ändå får laga kraft, medför bestämmelsen i punkt 8 att möjligheterna till överklaganden i det andra skedet begränsas. Överklaganden kan då ske endast i sådana frågor som inte har blivit avgjorda genom den flexibla planen.¹⁷⁷ Om någon i detta skede återigen hävdar att planområdet inte får användas för bebyggelse, leder alltså inte detta till någon sakprövning av frågan. Markanvändningen inom området har blivit slutligt bestämd i och med att beslutet att anta den flexibla detaljplanen vann laga kraft.

Frågor som däremot många gånger borde kunna överklagas i det andra skedet – antingen det gäller en mer detaljerad plan eller ett bygglov – är sådana som tar sikte på bebyggelsemiljön och de enskilda byggnadernas placering och utformning.¹⁷⁸

Mark- och miljööverdomstolen har prövat frågan huruvida grannars överklagande av ett bygglov i Ronneby kommun avsåg en fråga som redan var avgjord genom detaljplanen. I detaljplanen angavs att högsta tillåtna byggnadshöjd var 4,5 meter. Bygglovet överklagades av grannar som i mark- och miljödomstolen begärde att byggnadens höjd skulle minskas med 0,7 meter så att höjden blev 3,8 meter. Det framgick klart att grannarnas invändning mot det beviljade bygglovet hade sin grund i byggnadens påstådda inverkan på deras sjöutsikt. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen tog ställning till var alltså om byggnaden medförde en betydande olägenhet för grannarna enligt 2 kap. 9 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen fann att denna fråga inte hade avgjorts genom detaljplanen och anförde att det förhållandet att grannarna huvudsakligen framfört invändningar mot den tilltänkta byggnadens höjd och att höjden är

¹⁷⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 367.

¹⁷⁷ Jfr RÅ 1990 ref. 52.

¹⁷⁸ Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 2 §.

reglerad i detaljplanen inte förändrade denna bedömning. Slutsatsen blev alltså att bygglovsbeslutet var överklagbart.¹⁷⁹

Även i två senare avgöranden gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att förbudet i denna bestämmelse inte hindrade prövning av fråga inom ramen för ett bygglov. I målen var fråga om vilken omgivningspåverkan av bebyggelse som prövats i detaljplanen.¹⁸⁰

Bedömningen av om en avvikelse från detaljplan ska kunna tillåtas med stöd av 9 kap. 31 b eller 31 c § innebär med nödvändighet ett ställningstagande till frågor som inte redan kan vara avgjorda genom planen. Detta gäller oavsett om nämnden anser sig kunna godta avvikelsen från planen eller inte. Härav följer att beslut av byggnadsnämnden, som innefattar en sådan prövning alltid kan överprövas. Byggnadsnämnden ska således bifoga en överklagandehänvisning till sådana beslut, om beslutet går parten emot.¹⁸¹

I PBL-systemet ligger att en fastighetsägare blir bunden av vad hans företrädare i äganderätten kan ha gjort eller underlåtit. Om den förre ägaren har avstått från att överklaga ett beslut om en flexibel detaljplan, blir den nye ägaren således avskuren från rätten att föra talan mot en mera detaljerad plan på grunder som har att göra med den första planens utformning. Denna ordning har godtagits i lagstiftningsärendet med hänvisning till att det är en vanlig princip inom fastighetsrätten att en ny ägare blir bunden av vad myndigheter beslutat under den föregående ägarens tid.

En förutsättning för att rätten att överklaga ska vara avskuren är givetvis att det tidigare beslutet alltså gäller. Detta framgår av uttrycket ”en fråga som redan är avgjord”. Att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut spelar inte någon roll; planen gäller ju ändå (4 kap. 38 § PBL).¹⁸²

Vi konstaterar att avvisning till följd av att frågan som överklagandet avser redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked i enlighet med 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL förekommer, men är ovanligt. Om det beror på att frågan sällan är avgjord i detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked eller om bestämmelsen på sätt som praxis visar är svår att tillämpa är oklart.

¹⁷⁹ Se MÖD:s dom den 18 mars 2014 i mål nr P 9646-13.

¹⁸⁰ Se MÖD 2017:47 och MÖD:s dom den 18 april 2017 i mål nr P 7391-16.

¹⁸¹ Se RÅ 1991 not. 520.

¹⁸² Didon m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, JUNO 2020-07-01, kommentaren till 13 kap. 2 §.

En underrättelses påverkan på klagorätten

Av 13 kap. 9 § PBL framgår att det förhållandet att någon har underrättats eller ska ha underrättats om ett beslut enligt PBL inte innebär att denne av den anledningen har rätt att överklaga beslutet. Även om en underrättelse har skett bör det således prövas om beslutet angår honom eller henne och om beslutet har gått honom eller henne emot. Detta följer av den hänvisning till 42 § förvaltningslagen som finns i 13 kap. 8 § PBL. Bestämmelsen infördes 2011 med nya PBL och genom att slå fast att de överklagbara besluten alltid ska angå den som överklagar var avsikten att komma till rätta med de oklarheter som tidigare bestämmelser i PBL har gett upphov till och den praxis¹⁸³ som då rådde.¹⁸⁴

Ett godkännandes påverkan på klagorätten

Att någon som underrättats om en ansökan om lov och förklarat i yttrande att denne inte haft någon erinran mot åtgärden innebär dock inte att denne är förhindrad att överklaga beslutet att ge lov. Detta framgår av ett avgörande från Högsta domstolen där domstolen även konstaterade att den som i ett granneyttrande har godkänt en lovpliktig åtgärd inte heller var bunden av godkännandet under handläggningen i mark- och miljödomstolen.¹⁸⁵

Är klagorätten för vid?

Från olika håll framförs från tid till annan att möjligheten att klaga på beslut om lov är för vid.

PBL-överklagandeutredningen hade i uppdrag att se över möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Utredningen kom 2014 fram till att behovet av att förändra möjligheten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked var begränsat och enligt utredningens beräkningar överklagas endast cirka 2,5–3,5 procent av de cirka 100 000–120 000 beslut i ärenden om lov och förhandsbesked som fattas per år.¹⁸⁶ Utredningen bedömde att den praxis

¹⁸³ Jfr RÅ 1991 ref. 80.

¹⁸⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 503.

¹⁸⁵ Se NJA 2014 s. 445.

¹⁸⁶ Se SOU 2014:14 s. 13.

som fanns på området gav en god vägledning för bedömningen av vilka som ska ha rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked, även om gränsdragningsfall givetvis kan uppkomma. Utredningen ansåg det dock svårt att komma ifrån eftersom det som besluten gäller kan ha en så varierande påverkan på omgivningen.

En rad olika alternativ och modeller analyserades i fråga om att begränsa möjligheterna att överklaga beslut om lov och förhandsbesked. Följande alternativ analyserades.

- Endast fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får överklaga.
- Enskilda har endast talerätt om prövningen rör hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter.
- Endast rågrannar får överklaga.
- Begränsad talerätt vid bygglov till bostäder.
- Boende får inte överklaga bygglov som rör huset de bor i.
- Enskilda får inte åberopa allmänna intressen.
- Beslut om lov och förhandsbesked får endast överklagas av de som yttrat sig under kommunens handläggning. Avvisningsbeslut får endast överklagas i en instans.
- Grannar får inte överklaga beslut om bygglov inom detaljplanelagt område.
- Begränsning av beslut som grannar får överklaga.

Utredningen kom dock fram till att ingen av modellerna uppfyllde kravet på en effektivare prövning utan inskränkningar i rättssäkerheten eller framstod i vart fall inte som bättre än dagens reglering.

Utredningen övervägde också om det fanns några möjligheter till författningsmässiga förtydliganden av bestämmelsen i 13 kap. 2 § första stycket punkt 8 PBL som skulle kunna leda till en effektivare prövningsordning. I bestämmelsen regleras som ovan nämnts att kommunala beslut inte får överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked. Enligt utredningen fyllde bestämmelsen en viktig funktion som ett tydliggörande av att frågor som är rättskraftigt avgjorda genom t.ex. en detaljplan inte kan prövas på nytt vid pröv-

ningen av ett bygglov men fann inte några möjligheter till förtydliganden av bestämmelsen.

Slutligen övervägde utredningen även möjligheten att införa en avgift vid överklagande av PBL-beslut. Utredningens bedömning var att fördelarna med en sådan avgift inte övervägde nackdelarna. Även om en avgift troligtvis skulle ha en viss effekt på antalet överklaganden ansågs det mycket osäkert hur stor denna effekt skulle vara. Det ansågs svårt att utforma ett system som skulle minska antalet s.k. okynnesöverklaganden, utan att personer som har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad skulle tvingas avstå från att överklaga av ekonomiska skäl. Systemet skulle även leda till ökad administration för domstolarna samt i vissa fall riskera att utöka tiden för prövningen av överklagade PBL-beslut.

Boverket fick 2016 i uppdrag att utarbeta ett förslag till tydlig reglering av bl.a. rågrannars rätt att överklaga kommunala beslut enligt 13 kap. PBL. Enligt regeringen skulle inriktningen vara att begränsa rågrannars rätt att överklaga i fråga om åtgärder som i praktiken inte berör rågrannar, andra sakägarna med flera, till exempel åtgärder som inte kan uppfattas från de fastigheter som gränsar till den fastighet som åtgärden är avsedd att vidtas på. Boverket redovisade i rapporten *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* ett förslag till begränsning av överklaganderätten.¹⁸⁷ Enligt förslaget behövde det tydliggöras att enbart det förhållandet att någon äger en fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ett beslut avser eller som skiljs från denna endast av en gata eller väg inte ger denne rätt att överklaga beslutet.

I departementspromemorian *Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m.*¹⁸⁸ föreslogs att det skulle införas bestämmelser i PBL om att ett beslut om lov eller förhandsbesked i fråga om en åtgärd som antingen innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser, endast skulle få överklagas av den som skriftligen har framfört synpunkter på ansökan som inte blivit tillgodosedda. Vidare föreslogs att sakägare skulle upplysas om begränsningen av rätten att överklaga i underrättelsen med tillfälle att yttra sig över ansökan.

¹⁸⁷ Se Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26).

¹⁸⁸ Se N2016/05819/SPN.

Varken Boverkets förslag eller förslagen i departementspromemorian har lett till någon ändring i PBL.

Se våra överväganden i avsnitt 7.21.4.

6.12 Prövningen i länsstyrelse och domstol

Allmänt om instansordning och prövningen

Ett beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked överklagas – liksom beslut om t.ex. föreläggande och byggsanktionsavgift – till länsstyrelsen enligt 13 kap. 3 § PBL. Länsstyrelsens beslut överklagas i sin tur till den av de fem mark- och miljödomstolarna inom vars område kommunen som först har prövat ärendet ligger enligt 13 kap. 6 § PBL och 3 kap. 1 § femte stycket lagen om mark- och miljödomstolar.

Enligt 1 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar överklagas mark- och miljödomstolarnas avgöranden till Mark- och miljööverdomstolen, som organisatoriskt är en avdelning i Svea hovrätt. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i mål om bygglov får i sin tur inte överklagas om inte domstolen på grund av att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen tillåter att avgörandet överklagas dit (5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar). Den nu gällande instansordningen innebär att ett lov först prövas av byggnadsnämnden och därefter kan komma att få en mer eller mindre fullständig överprövning av två instanser, först i länsstyrelsen och sedan i mark- och miljödomstolen. Därefter kan ytterligare en prövning komma att ske i Mark- och miljööverdomstolen om prövningstillstånd meddelas enligt tillämpliga regler om s.k. ändringsdispens, granskningsdispens, prejudikatdispens eller extraordinär dispens (39 § ÄL). Slutligen kan Mark- och miljööverdomstolens avgörande komma att prövas av Högsta domstolen i det fall Mark- och miljööverdomstolen enligt ”ventilen” i den ovan nämnda bestämmelsen i 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar har tillåtit att avgörandet överklagas samt Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd enligt tillämpliga regler om prejudikatdispens eller extraordinär dispens (40 § ÄL och 54 kap. 10 § RB).

Ett beslut om lov (m.m.) kan därmed komma att prövas av fem instanser inom ramen för den ordinära processen. Detta kan jämföras med t.ex. kommunala beslut enligt miljöbalken där det inte finns någon möjlighet alls att överklaga till Högsta domstolen. I övrigt

offentlighetsreglering gäller vidare som huvudregel att överklagande sker till förvaltningsrätt (40 § FL), varefter prövning i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen kräver att prövningstillstånd meddelas (43 a och 36 §§ förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Det finns i rättsordningen även exempel på att prövning sker slutligt i kammarrätt (se t.ex. 16 kap. 9 § utlänningslagen [2005:716]), även när prövningstillstånd i kammarrätten kan meddelas endast enligt bestämmelser om prejudikatdispens respektive extraordinär dispens (se 12 § samma kapitel).

Utredningen kan konstatera att det från flera håll kommer inspel om att det tar för lång tid att få laga kraft på lovbeslut som överklagas och att risken för att ett lov överklagas och processen därmed drar ut på tiden också påverkar intresset av att vidta byggåtgärder. Frågan är om det finns skäl för prövning av beslut om lov, förhandsbesked och startbesked i fem instanser.

I betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* hade PBL-överklagandeutredningen i uppdrag att se över bl.a. instansordningen för beslut enligt PBL.¹⁸⁹ Utredningen föreslog att överklagade beslut om bygglov, andra lov och tillsyn skulle koncentreras till tolv länsstyrelser. Enligt utredningens bedömning var en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn det bästa sättet att åstadkomma en effektivare prövningsordning för sådana beslut. Färre instanser i samma nivå borde ge stordriftsfördelar som lägre styckkostnader och enhetligare genomströmningstider över hela landet och troligtvis även innebära en utveckling mot en mer rationell och effektiv handläggning. Därmed borde tiden det tar för sådana beslut att vinna laga kraft bli kortare. Förslaget bedömdes även leda till minskad sårbarhet för PBL-prövningen och ge ökade möjligheter till specialisering.

PBL-överklagandeutredningens bedömning var att en koncentration av prövningen av överklagade beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn var att föredra framför alternativet att besluten skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolarna (vilket utredningen föreslog i fråga om detaljplaner). Då det var fråga om betydligt fler beslut om lov än antalet överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser skulle det ha inneburit en betydande ökning av antalet mål i domstolarna och det skulle även tillkomma merarbete vid handläggningen av sådana mål. Vidare framförde utredningen att

¹⁸⁹ Se SOU 2014:14 s. 12 f.

en relativt sett stor andel av de överklagade besluten kräver att de kommunala nämnderna kontaktas för komplettering av materialet och att det också är vanligt med besök på platsen samt att det även finns samband mellan prövningar av lov och förhandsbesked och prövningar enligt miljöbalken.

PBL-överklagandeutredningens förslag om en koncentration av överprövningen av beslut om lov, förhandsbesked och tillsyn till tolv länsstyrelser har inte lett till lagstiftning.

Handläggningen i länsstyrelsen

Länsstyrelsens handläggning – liksom andra förvaltningsmyndigheters handläggning – regleras i förvaltningslagen. Av 25 § förvaltningslagen framgår exempelvis skyldigheten att kommunicera uppgifter med sökanden, klaganden och annan part innan ett ärende avgörs. Skyldigheten att kommunicera ett överklagande med sökande gäller även om överklagandet innehåller samma argument som klaganden redan har åberopat i ärendet hos byggnadsnämnden.¹⁹⁰ Bestämmelsen i 25 § förvaltningslagen ska uppfattas som att det krävs att parten har nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet. Bevisbördan för att så skett vilar på myndigheten.¹⁹¹

Utredningen kan konstatera att bestämmelserna i förvaltningslagen är allmänt hållna. De är vidare i första hand anpassade till förfarandet hos beslutsmyndigheten i första instans och inte till förfarandet hos en myndighet som efter överklagande överprövar beslutsmyndighetens avgöranden.

Se våra överväganden i avsnitt 7.22.1.

Handläggningen i domstolarna

Processen i mark- och miljödomstolarna styrs i överklagade mål av lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, LOM, och enligt 5 kap. 1 § den lagen även av flertalet bestämmelser i lagen om domstolsärenden. Handläggningen enligt lagen om domstolsärenden är i första hand skriftlig, men sammanträde kan hållas och ska med vissa

¹⁹⁰ Se regeringens beslut den 9 oktober 2003, M2002/1172/F/P.

¹⁹¹ Se regeringens beslut den 3 december 1998, In98/2623/PL.

undantag hållas om enskild part begär det.¹⁹² Av 3 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar framgår att domstolen ska hålla syn på stället om det behövs. I 4 § samma kapitel anges att rätten också får uppdra åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen om det är lämpligt.

Om en enskild överklagar ett beslut av länsstyrelsen enligt PBL blir byggnadsnämnden motpart till den enskilde i domstolen enligt 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Den klagande kan självklart även ha andra enskilda motparter, jämte nämnden. Byggnadsnämnden får dock inte partsställning i domstolen i fall en sådan ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken är klagande eller målet avser något annat än planer enligt PBL (jfr 5 kap. 2 § tredje stycket LOM).¹⁹³ Av andra stycket följer att i mål om planer är *kommunen* och inte byggnadsnämnden den enskildes motpart.

Domstolen ska ge eventuella motparter tillfälle att svara på överklagandet inom viss tid med vissa undantag (15 § ÄL). Om domstolen håller sammanträde ska vidare den som är part kallas (18 § ÄL). Vid skriftväxling och i fråga om sammanträde ska sakägare och annan mot vilken åtgärd ifrågasätts anses som motparter enligt 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar. Domstolen kan således få anledning att pröva vilka som är sakägare oberoende av vem eller vilka som har yttrat sig i tidigare instanser.¹⁹⁴

Av 22 § lagen om domstolsärenden framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är part har fått kännedom om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Domstolen får dock avgöra ärendet om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse, eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att parten får kännedom om uppgiften. Om domstolen missar att underrätta enligt 22 § lagen om domstolsärenden kan felet, under vissa omständigheter, anses utgöra ett sådant rättegångsfel som kan antas inverka på målets utgång och därmed inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i överprövande instans.¹⁹⁵

¹⁹² Jfr MÖD 2020:21.

¹⁹³ Se NJA 2020 s. 190.

¹⁹⁴ Jfr NJA 2019 s. 629.

¹⁹⁵ Se MÖD 2020:7 och MÖD:s beslut den 30 juni 2020 i mål nr P 10455-19.

För att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva ett överklagande av ett avgörande från mark- och miljödomstolen krävs som ovan nämnts prövningstillstånd enligt 39 § lagen om domstolsärenden. Prövningstillstånd ska ges om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, (ändringsdispens)
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, (granskningsdispens)
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller (prejudikatdispens)
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet. (synnerliga skäl)

Innan prövningstillstånd meddelas finns inget krav på att överklagandet ska kommuniceras med motparter eller andra. Om prövningstillstånd inte ges har därför typiskt sett inte någon annan än den som klagat behövt agera inför domstolen. Om prövningstillstånd däremot meddelas, regleras prövningen i Mark- och miljööverdomstolen av i stort sett samma bestämmelser som i mark- och miljödomstolen.

I det fall Mark- och miljööverdomstolen tillåter att ett avgörande får överklagas till Högsta domstolen på grund av att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen krävs alljämt att även Högsta domstolen ger prövningstillstånd (40 § ÄL). Högsta domstolen ska, enligt 54 kap. 14 § rättegångsbalken, meddela prövningstillstånd om:

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om ärendet i domstol har inletts genom ett överklagande, ska enligt 41 § lagen om domstolsärenden sådana omständigheter eller bevis som klaganden åberopar först i Högsta domstolen beaktas endast om det finns särskilda skäl. En sådan s.k. processuell preklusionsregel,

att det som huvudregel inte går att åberopa nya omständigheter eller bevis i högre instans, finns i fråga om överprövning av bygglov, förhandsbesked och startbesked således endast för Högsta domstolens prövning.¹⁹⁶

Under utredningstiden har det framförts synpunkter på att det är orimligt att ärenden om bygglov, förhandsbesked och startbesked m.m. ska prövas fullt ut i fyra instanser innan Mark- och miljööverdomstolen kan öppna möjligheten att överklaga till Högsta domstolen som en femte instans.

Se våra överväganden i denna fråga i avsnitt 7.22.1.

Regeringens överprövning

I det fall ett ärende enligt PBL som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning enligt 13 kap. 7 § PBL. Prövningen sker då av regeringen i stället för domstolen som därmed lämnar ifrån sig målet.

Av 13 kap. 5 § PBL framgår vidare att länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen.

Det är endast när länsstyrelsen med stöd av 11 kap. 11 § PBL helt eller delvis upphäver det kommunala beslutet som ett överklagande kan ske. Om t.ex. en detaljplan som medger en viss bygggrätt upphävs av länsstyrelsen såsom stridande mot ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken kan inte bara kommunen utan även den enskilde vars rättigheter eller intressen står på spel överklaga länsstyrelsens beslut hos regeringen. I de fall där länsstyrelsen efter prövning har beslutat att *godta* det kommunala beslutet kan länsstyrelsens beslut inte överklagas.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Jfr MÖD 2012:31.

¹⁹⁷ Se regeringens beslut den 10 december 2015, N2015/07283/PUB, och regeringens beslut den 17 juni 2020, Fi2019/02774/SPN.

Av 13 kap. 5 a § PBL framgår att även länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas till regeringen.

Under utredningstiden har ingen synpunkt inkommit avseende den ordning som gäller för överprövning enligt 11 kap. PBL av vissa PBL-beslut hos regeringen. Däremot har det framkommit synpunkter på den ofta mycket långa handläggningstid som regeringen har vid sin överprövning. Det är inte ovanligt att den klagande får vänta över ett år för att få sitt överklagande prövat.

Vidare har i utredningsarbetet framförts vissa synpunkter om att regeringen enligt 13 kap. 7 § PBL – även för det fall den sökta åtgärden trots allt visar sig vara förenlig med totalförsvarets intressen – ändå ska pröva åtgärden i sin helhet.

Se vår bedömning i denna fråga i avsnitt 7.22.2.



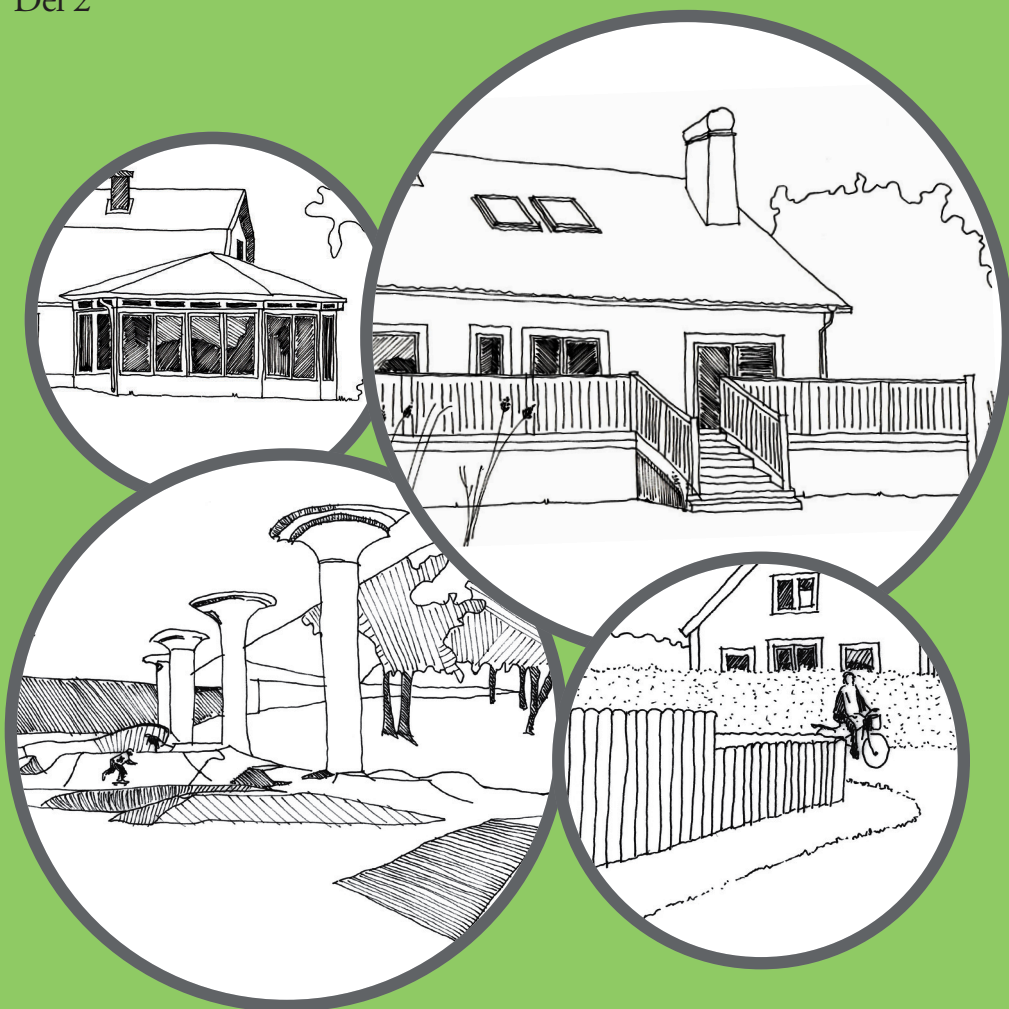
Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0127-6 ISSN 0375-250X

Ett nytt regelverk för bygglov

Del 2



BETÄNKANDE AV
BYGGLOVSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:47

Ett nytt regelverk för bygglov

Del 2

Betänkande av Bygglövsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:47

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslags- och inlageillustrationer: Ann-Kristin Kaplan Wikström

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0126-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0127-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

Förkortningar	21
Sammanfattning	23
1 Författningsförslag	49
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	49
1.2 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	114
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (xxxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	140
1.4 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	141
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.....	143
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd	144
2 Inledning	145
2.1 Kapitlets innehåll	145
2.2 Bygglovsutredningens direktiv	145
2.3 Utredningens arbetsformer.....	149
2.3.1 Externt arbete	149
2.3.2 Analysmetoder.....	152

2.4	Andra utredningar och uppdrag av betydelse	157
2.4.1	Inledning.....	157
2.4.2	Kommittén för modernare byggregler	157
2.4.3	Samordning för bostadsbyggande	159
2.4.4	Barnkonventionsutredningen.....	160
2.4.5	Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet.....	161
2.4.6	Utredningen om översyn av strandskyddet	162
2.4.7	Klimaträttsutredningen	163
2.4.8	Utredningen En rättssäker vindkraftsprövning ..	163
2.4.9	Pågående arbete i Regeringskansliet	164
2.4.10	Uppdrag hos Boverket.....	165
2.4.11	Övriga myndighetsuppdrag med koppling till vårt uppdrag.....	169
2.5	Betänkandets disposition	171
3	Grundläggande förutsättningar	173
3.1	Kapitlets innehåll.....	173
3.2	Historisk tillbakablick på det plan- och byggrättsliga regelverket.....	173
3.2.1	Tidig lokal reglering	174
3.2.2	Byggningabalken i 1734 års lag.....	174
3.2.3	1874 års byggnadsstadga för rikets städer	174
3.2.4	1907 års stadsplanelag	176
3.2.5	1931 års stadsplanelag och byggnadsstadga.....	176
3.2.6	1947 års byggnadslag och byggnadsstadga	178
3.2.7	1959 års byggnadsstadga.....	180
3.2.8	1987 års plan- och bygglag.....	183
3.2.9	2011 års plan- och bygglag.....	185
3.3	Övergripande om gällande rätt	191
3.3.1	Plan- och bygglagen.....	191
3.3.2	Plan- och byggförordningen	195
3.3.3	Boverkets föreskrifter	195
3.3.4	Miljöbalken.....	196
3.3.5	Övriga angränsande regleringar.....	200
3.3.6	Europarätt m.m.	211

3.4	Internationell jämförelse	214
3.4.1	Norge	215
3.4.2	Finland	219
3.4.3	Tyskland.....	227
3.4.4	Skillnader och likheter.....	232
3.5	Mål och politik.....	234
3.5.1	Det klimatpolitiska ramverket och Sveriges miljömål.....	235
3.5.2	Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.....	235
3.5.3	Hållbar stadsutveckling m.m.	236
3.5.4	Mål för boende och samhällsplanering.....	237
3.5.5	Kulturmiljömål	237
3.5.6	Politik för Gestaltad livsmiljö.....	237
3.5.7	Landsbygds politik	238
3.5.8	Folkhälsopolitiken.....	238
3.5.9	Funktionshinderspolitiken	239
3.5.10	Digitaliseringspolitiken	239
4	Lov- och anmälningsplikten	241
4.1	Kapitlets innehåll	241
4.2	Allmänt om lovplikt.....	241
4.2.1	Tillståndsplikt	241
4.2.2	Lovplikt	242
4.3	Allmänt om bygglovplikt.....	243
4.3.1	Bygglovplikt	243
4.3.2	Undantag från bygglovplikt	243
4.4	Bygglovplikt för byggnader	244
4.4.1	Inledning	244
4.4.2	Bygglovplikt för nybyggnad.....	244
4.4.3	Bygglovplikt för tillbyggnad	246
4.4.4	Bygglovplikt för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad.....	249
4.4.5	Bygglovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser	253
4.4.6	Undantag från bygglovplikt avseende byggnader...	255
4.4.7	Ytterligare undantag från krav på bygglov.....	277

4.5	Bygglovsplikt för andra anläggningar än byggnader	278
4.5.1	Inledning.....	278
4.5.2	Bygglovsplikt för nöjesparker och djurparker	283
4.5.3	Bygglovsplikt för idrottsplatser	284
4.5.4	Bygglovsplikt för skidbackar och kabinbanor.....	287
4.5.5	Bygglovsplikt för campingplatser	288
4.5.6	Bygglovsplikt för skjutbanor och motorbanor ...	289
4.5.7	Bygglovsplikt för småbåtshamnar.....	289
4.5.8	Bygglovsplikt för friluftsbad	290
4.5.9	Bygglovsplikt för golfbanor	291
4.5.10	Bygglovsplikt för upplag och materialgårdar	291
4.5.11	Bygglovsplikt för tunnlar och bergrum	294
4.5.12	Bygglovsplikt för cisterner m.m.....	295
4.5.13	Bygglovsplikt för radio- eller telemaster och torn	296
4.5.14	Bygglovsplikt för vindkraftverk.....	298
4.5.15	Bygglovsplikt för murar och plank	299
4.5.16	Bygglovsplikt för parkeringsplatser utomhus	302
4.5.17	Bygglovsplikt för begravningsplatser.....	303
4.5.18	Bygglovsplikt för transformatorstationer	304
4.5.19	Bygglovsplikt för anläggning för grundvattentäkt	304
4.5.20	Särskilt om altaner och pooler.....	305
4.6	Bygglovsplikt för skyltar och ljusanordningar	306
4.6.1	Inledning.....	306
4.6.2	Bygglovsplikt för skyltar	307
4.6.3	Bygglovsplikt för ljusanordningar	310
4.7	Rivningslovsplikten	312
4.8	Marklovsplikten.....	313
4.9	Anmälningsplikten	315
4.9.1	Allmänt om anmälningsplikt	315
4.9.2	Allmänt om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten	316
4.9.3	Närmare om den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten	318

5	Förutsättningar för lov.....	321
5.1	Kapitlets innehåll	321
5.2	Förutsättningar för bygglov	321
5.2.1	Inledning	321
5.2.2	Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan	322
5.2.3	Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan	343
5.2.4	Förutsättningar för bygglov när åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser	349
5.3	Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov	357
5.3.1	Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov i allmänhet	357
5.3.2	Förutsättningar för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål	358
5.4	Förutsättningar för förhandsbesked.....	359
5.5	Förutsättningar för rivningslov.....	361
5.6	Förutsättningar för marklov	362
5.7	Villkorade lov	363
5.8	Förutsättningar för villkorsbesked	364
5.9	Genomförandet av lovpliktiga åtgärder.....	365
5.10	Förutsättningar för genomförandet av åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan	365
5.10.1	Inledning	365
5.10.2	Även åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste som huvudregel vara planenliga	366
5.10.3	Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 2 kap. PBL	370
5.10.4	Åtgärder som inte omfattas av krav på lov måste följa 8 kap. PBL.....	371
5.10.5	Något om s.k. frivilligt lov.....	373
5.11	Extraordinära situationer.....	374

6	Handläggning av lov- och anmälningsärenden och andra processuella frågor	377
6.1	Kapitlets innehåll	377
6.2	Ansökan och anmälan	377
6.2.1	Krav på innehåll	378
6.2.2	Handläggning vid ofullständig ansökan eller anmälan	380
6.3	Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet	381
6.4	Samordnad handläggning mellan byggnadsnämnden och miljönämnden	382
6.5	Kommunicering och underrättelseskyldighet	384
6.5.1	När är byggnadsnämnden skyldig att underrätta?	384
6.5.2	Vilka ska underrättas om och ges tillfälle att yttra sig över en lovansökan?	388
6.5.3	Hur ska underrättelsen ske?	393
6.5.4	Kommunicering med sökanden och fastighetsägaren	394
6.5.5	Underrättelse avseende anmälningspliktig åtgärd	395
6.5.6	Konsekvensen av utebliven underrättelse	399
6.6	Handläggningstid	399
6.6.1	Ärenden om lov och förhandsbesked	399
6.6.2	Anstånd med anledning av avvaktan på annat beslut	402
6.6.3	Anmälningsärenden	405
6.7	Beslut	406
6.7.1	Förhandsbesked	406
6.7.2	Lov	407
6.7.3	Startbesked och andra beslut i byggprocessen	413
6.7.4	Beslut om avgift	419
6.8	Expediering och kungörelse	420
6.8.1	Lov och förhandsbesked	420
6.8.2	Startbesked och slutbesked	430

6.9	Verkställbarhet av lov	430
6.10	Giltighetstiden för beslut	434
6.10.1	Lov.....	434
6.10.2	Tidsbegränsade lov	435
6.10.3	Förhandsbesked.....	435
6.10.4	Startbesked.....	435
6.11	Överklagande	436
6.11.1	Formerna för ett överklagande	436
6.11.2	Överklagandetid	436
6.11.3	Byggnadsnämndens hantering av ett överklagande	438
6.11.4	Möjlighet att ansöka om återställande av försutten tid	439
6.11.5	Vem har rätt att överklaga ett beslut om lov, förhandsbesked eller startbesked?	440
6.11.6	Begränsningar i rätten att överklaga	457
6.12	Prövningen i länsstyrelse och domstol.....	463
7	Överväganden och förslag	471
7.1	Kapitlets innehåll	471
7.2	Allmänna utgångspunkter	471
7.2.1	Ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk	471
7.2.2	En reglering hållbar över tid	473
7.2.3	Regleringen måste förhålla sig till annan reglering	474
7.2.4	Regleringen måste förhålla sig till grundlag, europarätt och annan internationell rätt	475
7.2.5	Regleringen måste förhålla sig till det kommunala självbestämmandet och planmonopolet	476
7.2.6	Regleringen måste förhålla sig till totalförsvarets intressen.....	477
7.2.7	Framtida översyn.....	477
7.3	Nytt kapitel i PBL respektive PBF	478
7.3.1	Ett nytt 9 kap. PBL.....	478
7.3.2	Ett nytt 6 kap. PBF.....	480

7.4	Nya och ändrade legaldefinitioner	481
7.4.1	Sammanfattning av problembilden	482
7.4.2	Avgränsning.....	483
7.4.3	Nya, ändrade respektive förtydligade legaldefinitioner.....	485
7.5	En ny lov- och anmälningspliktsreglering	492
7.5.1	Sammanfattning av problembilden	492
7.5.2	Utgångspunkter för en ny lov- och anmälningspliktsreglering.....	495
7.5.3	Lovplikten bör framgå av lag och anmälningsplikten av förordning	508
7.5.4	Lov- och anmälningsplikt bör inte regleras i detaljplan och områdesbestämmelser	511
7.5.5	En utökad bygglovsplikt för vissa åtgärder	516
7.6	Krav på lov för byggnader.....	517
7.6.1	Lovplikt för nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad	517
7.6.2	Lovplikt för nybyggnad av komplementbostadshus	523
7.6.3	Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan.....	525
7.6.4	Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.....	527
7.6.5	Lovplikt för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad.....	529
7.6.6	Lovplikt för tillbyggnad av en komplementbyggnad	534
7.6.7	Lovplikt för annan ändring av byggnad än tillbyggnad	536
7.6.8	Beräkning av sammanlagd byggnadsarea	546
7.6.9	Undantagen bör inte gälla endast en- och tvåbostadshus	546
7.6.10	Särskilt om rätten till domstolsprövning.....	547
7.7	Krav på lov för anläggningar	552
7.7.1	Sammanfattning av problembilden	552
7.7.2	Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler.....	555
7.7.3	Ingen lovplikt för tekniska anläggningar m.m. ...	562

7.7.4	Ingen lovplikt för solenergianläggningar	564
7.7.5	Ingen lovplikt för friluftsbad och motorbanor....	567
7.7.6	Ingen lovplikt för anläggningar för grundvattentäkt	569
7.7.7	Ingen lovplikt för skyltar och ljusanordningar....	570
7.7.8	Lovplikt för vissa andra anläggningar.....	573
7.7.9	Undantag från lovplikt för vissa andra anläggningar	591
7.8	Krav på lov nära gräns.....	593
7.8.1	En utökad lovplikt bör gälla nära gräns.....	593
7.8.2	Undantag från krav på lov nära gräns.....	595
7.8.3	Grannemedgivande vid allmän plats eller järnväg	601
7.9	Krav på lov i skyddat område	605
7.9.1	En utökad lovplikt i skyddat område	605
7.9.2	Åtgärder som ska omfattas av utökad lovplikt	608
7.9.3	Utökad lovplikt för vissa ekonomibyggnader och ljusanordningar	611
7.9.4	Särskilt om riksintressets betydelse för lovplikten	614
7.9.5	Särskilt om förordandeområden	614
7.10	Krav på lov i värdefullt område	616
7.10.1	En utökad lovplikt i värdefulla områden.....	617
7.10.2	Lovplikt för åtgärder som omfattas av bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser	619
7.10.3	Lovplikt även för åtgärder i värdefullt område m.m.....	621
7.10.4	Åtgärder på byggnad som ska omfattas av lovplikten	624
7.10.5	Åtgärder på annan anläggning än byggnad som ska omfattas lovplikten	626
7.10.6	Åtgärder som inte omfattas av krav på lov omfattas av tillsyn.....	628
7.10.7	Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplan	629

7.11	Tidsbegränsat bygglov, förhandsbesked m.m.....	638
7.11.1	Tidsbegränsat bygglov	638
7.11.2	Bygglov för ändamål av säsongskaraktär	638
7.11.3	Förhandsbesked	639
7.12	Krav på rivningslov	641
7.12.1	Krav på rivningslov i ett område som omfattas av en detaljplan	641
7.12.2	Krav på rivningslov i ett område som inte omfattas av en detaljplan.....	645
7.13	Krav på marklov.....	646
7.13.1	Krav på marklov i ett område som omfattas av en detaljplan	646
7.13.2	Krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan	649
7.14	Frivilligt lov.....	650
7.15	Undantag från krav på lov för totalförsvaret	651
7.16	Krav på anmälan.....	652
7.16.1	Sammanfattning av problembilden	652
7.16.2	En ny reglering i 6 kap. PBF.....	653
7.16.3	Anmälningssplikt för byggtekniska åtgärder.....	654
7.16.4	Anmälningsspliktiga åtgärder	655
7.16.5	Undantag från anmälningssplikten.....	664
7.17	Åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan	666
7.17.1	Inledning.....	666
7.17.2	Genomförande av åtgärder som inte omfattas av krav på lov	666
7.17.3	Krav i 2 och 8 kap. PBL som de åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan bör uppfylla	675
7.17.4	Omfattningen av en frivillig prövning förtydligas.....	676
7.17.5	Frivilligt startbesked och slutbesked	678
7.17.6	Villkorsbesked tas bort	680

7.18	Förutsättningar för lov och förhandsbesked	681
7.18.1	Inledning	681
7.18.2	Bestämmelsernas disposition	682
7.18.3	Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan	683
7.18.4	Vissa undantag från kraven på en åtgärds förhållande till detaljplanen	691
7.18.5	Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan	698
7.18.6	Särskilda förutsättningar för bygglov för komplementbyggnader m.m. i ett område som inte omfattas av en detaljplan	699
7.18.7	Om detaljplanekravet	706
7.18.8	Särskilt om detaljplanekravet för vindkraftverk	707
7.18.9	Godtagbara avvikelser	709
7.18.10	Godtagande av planstridiga byggnadsverk och fastigheter	717
7.18.11	Sammanläggning av avvikelser	719
7.18.12	Förutsättningar för bygglov vid allmänt ändamål	719
7.18.13	Begränsningar av avvikelsemöjligheterna	720
7.18.14	Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov	721
7.18.15	Förutsättningar för förhandsbesked om att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats	726
7.18.16	Förutsättningar för rivningslov	729
7.18.17	Förutsättningar för marklov	731
7.18.18	Krav på medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	732
7.18.19	Villkor om att ett planbeslut ska få laga kraft	734
7.18.20	Villkor om betalning av gatukostnadsersättning	734
7.18.21	Villkor om tidpunkt för när en förutsättning ska vara uppfylld	735
7.18.22	Villkor om ändring av en åtgärd som redan har utförts	736

7.19	Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.	736
7.19.1	Inledning.....	736
7.19.2	Byggnadsnämnden prövar ansökningar och anmälningar	737
7.19.3	Krav på innehåll i ansökan om lov och anmälan	738
7.19.4	Ofullständig ansökan eller anmälan	744
7.19.5	Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet.....	746
7.19.6	Samordning med ärende hos miljönämnden	747
7.19.7	Underrättelse om ansökan.....	748
7.19.8	Underrättelse till granne.....	753
7.19.9	Kungörande av ansökan	772
7.19.10	Underrättelse till myndighet med väsentligt intresse	775
7.19.11	Underrättelse till sökande och fastighetsägaren	778
7.19.12	Underrättelse efter ändring av ansökan.....	780
7.19.13	Tidsfrist för byggnadsnämndens handläggning av ansökan.....	783
7.19.14	Information till sökande om tidsfrister	787
7.19.15	Tidsfrister efter återförvisning	788
7.19.16	Anstånd med beslut	789
7.19.17	Hantering av ansökan om lov vid nytt expropriationstillstånd	794
7.19.18	Krav på innehåll i beslut om förhandsbesked.....	795
7.19.19	Krav på innehåll i beslut om lov	796
7.19.20	Krav på redovisning av avgift	798
7.19.21	Delgivning av beslut om lov och förhandsbesked	799
7.19.22	Kungörande av beslut om lov och förhandsbesked	802
7.19.23	Utskick av meddelande om beslut	806
7.19.24	Utskick av beslut till länsstyrelsen.....	810
7.19.25	Utskick av beslut till Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	810
7.19.26	Underrättelse till samfällighet	812

7.19.27	Verkställbarhet av beslut om lov och förhandsbesked.....	813
7.19.28	Ändring av beslut om lov.....	813
7.19.29	Giltighetstid för lov och förhandsbesked	815
7.20	Genomförande av lov- och anmälningsskyldiga åtgärder....	818
7.20.1	Krav på start- och slutbesked.....	818
7.20.2	Krav på kontrollplan.....	820
7.20.3	Krav på kontrollansvarig	824
7.20.4	Krav på tekniskt samråd.....	825
7.20.5	Förutsättningar för godkännande av en anmälningsskyldig åtgärd.....	826
7.21	Överklagande	829
7.21.1	Beslut om behov av kontrollplan.....	829
7.21.2	Beslut av länsstyrelsen.....	830
7.21.3	Överklagandetid	831
7.21.4	Överklagande av lov och förhandsbesked.....	832
7.21.5	Överklagande av startbesked	837
7.22	Överprövningen.....	840
7.22.1	Överprövningen i länsstyrelse och mark- och miljödomstol.....	840
7.22.2	Överprövning i regeringen.....	847
7.23	Följdändringar i PBL och PBF.....	850
7.23.1	Inledning	851
7.23.2	Följdändringar i PBL.....	851
7.23.3	Följdändringar i PBF	854
7.24	Följdändringar i annan lagstiftning.....	856
7.24.1	Inledning	856
7.24.2	Följdändringar i miljöbalken.....	857
7.24.3	Följdändringar i lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning ...	857
7.24.4	Följdändringar i lagen om färdigställandeskydd ...	858
7.25	Frågor för framtida översyn	859
7.25.1	Översyn av materiella frågor.....	859
7.25.2	Översyn av processuella frågor.....	866
7.26	Behov av informations- och utbildningsinsatser	869

8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	871
8.1	Ikraftträdandebestämmelser	871
8.2	Upphävande	871
8.3	Övergångsbestämmelser	872
8.3.1	PBL och övriga lagar	872
8.3.2	PBF	874
8.4	Befintliga övergångsbestämmelser	874
8.4.1	Punkten 5.....	874
8.4.2	Punkten 12.....	875
8.4.3	Punkten 13.....	876
9	Konsekvensutredning	877
9.1	Kapitlets innehåll.....	877
9.2	Konsekvensanalys enligt våra direktiv	877
9.3	Allmänt om krav på konsekvensutredning	878
9.3.1	En beskrivning av problemet och vad vi vill uppnå.....	879
9.3.2	En beskrivning av alternativa lösningar	880
9.3.3	Vilka berörs av regleringen?	886
9.3.4	Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	886
9.3.5	Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen	886
9.3.6	En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	886
9.3.7	En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	887

9.4	Konsekvenser för kommunerna.....	887
9.4.1	Ärendemängd.....	888
9.4.2	Handläggningen hos byggnadsnämnden	893
9.4.3	Den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och möjligheten att styra över bebyggelseutvecklingen.....	896
9.4.4	Handläggjarrollen	899
9.4.5	Kommunen som fastighetsägare och verksamhetsansvarig.....	900
9.4.6	Ekonomiska konsekvenser	900
9.5	Konsekvenser för staten	906
9.5.1	Länsstyrelserna	906
9.5.2	Mark- och miljödomstolarna	907
9.5.3	Boverket	908
9.5.4	Försvarsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	909
9.5.5	Övriga statliga myndigheter	911
9.5.6	Statsfinansiella konsekvenser.....	912
9.6	Konsekvenser för regionerna	916
9.7	Konsekvenser för företag och organisationer	916
9.7.1	Arkitekter, antikvarier och tekniska konsulter ...	917
9.7.2	Nystartade företag och företagande på landsbygder	917
9.7.3	Hästverksamhet.....	918
9.7.4	Små företag	919
9.7.5	Offentlig service och annan service.....	919
9.7.6	Byggtreprenörer, ägare av flerbostadshus och andra fastighetsägare	920
9.7.7	Serietillverkande och specialiserade företag.....	920
9.7.8	Företag som tillhandahåller ärendehanteringssystem till kommunerna	921
9.7.9	Idrottsorganisationer och idrottsföreningar.....	921
9.8	Konsekvenser för enskilda	922
9.9	Konsekvenser för barn.....	922
9.10	Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen	923

9.11	Övriga konsekvenser.....	923
9.11.1	Konsekvenser för bostadsbyggandet	923
9.11.2	Konsekvenser för hållbar utveckling	924
9.11.3	Konsekvenser för landsbygdsutveckling	925
9.11.4	Konsekvenser för den bebyggda miljön	926
9.11.5	Konsekvenser för tillgänglighet, hälsa och säkerhet.....	936
9.11.6	Konsekvenser för digitalisering.....	937
9.11.7	Konsekvenser för EU-rätten.....	937
10	Författningskommentar	939
10.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	939
10.2	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338).....	1038
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (xxxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	1055
10.4	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	1055
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.....	1057
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd.....	1057
	Särskilt yttrande.....	1059
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:4.....	1063

7 Överväganden och förslag

7.1 Kapitlets innehåll

Det här kapitlet innehåller utredningens överväganden.

Vi inleder med ett avsnitt om våra allmänna utgångspunkter. Därefter följer ett antal avsnitt med våra överväganden om i huvudsak några nya och ändrade legaldefinitioner, en ny lov- och anmälningspliktsreglering, ändrade förutsättningar för lov och förhandsbesked samt ändrade förfaranderegler avseende handläggningen av lov, förhandsbesked och anmälan.

Därefter redovisar vi våra överväganden om främst bestämmelserna om genomförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder, om överklagande samt om instansordningen och processuella regler.

Kapitlet avslutas med våra överväganden rörande följdändringar i framför allt PBL och PBF, men även i ett antal andra författningar samt våra överväganden kring frågor om framtida behov av översyn och informations- och utbildningsinsatser.

7.2 Allmänna utgångspunkter

7.2.1 Ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk

Redan av våra direktiv följer att syftet med utredningen är att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov och att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk, som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder (se avsnitt 2.2 samt bilagan). Det som direkt kan konstateras är att det som är enkelt och effektivt inte alltid är ändamålsenligt och heller inte alltid säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen. Det är t.ex. enkelt att ha en väldigt begränsad lovplikt. Däremot är det inte särskilt ända-

målsenligt i förhållande till exempelvis grannars eller totalförsvarets intressen. Det är också enkelt lagtekniskt att ha en mycket omfattande lovplikt. Dock är det inte särskilt effektivt.

Vad gäller just vad som är enkelt, kan man vidare tänka sig både att reglerna som sådana blir enklare att förstå, respektera och tillämpa. Men det kan också handla om att färre regler är tillämpliga på åtgärderna. Det förstnämnda handlar alltså om att regleringen som sådan ska bli enklare – och därigenom helst också effektivare. I detta ligger att regleringen inte ska vara för omfattande, inte för juridiskt komplicerad, inte för teknisk etc., inte minst eftersom flertalet som förväntas förstå och tillämpa regleringen antingen är enskilda eller handläggare utan t.ex. juridisk kompetens eller arkitektkompetens. Närmare handlar det t.ex. om en lättförståelig struktur för regelverket, att bedömningsutrymmet så långt möjligt begränsas, att termer och uttryck definieras på ett sätt som är förankrat i användning och språkbruk, att undantag – och undantag från undantag – nyttjas mer restriktivt samt att kraven differentieras i större utsträckning både beroende på vilken typ av åtgärd det handlar om och beroende på inom vilket område åtgärden avses vidtas.

Det andra handlar mer om den övergripande tanken om att kraven på lov – och kraven för att få lov – inte ska vara mer omfattande än nödvändigt för att säkerställa det allmännas och grannars intressen.

Vid utformandet av en enkel, effektiv och ändamålsenlig reglering ligger vidare att beakta det allmännas tillgängliga resurser och kompetens för att kunna tillämpa regleringen på avsett sätt. När det gäller t.ex. lovplikten bör den i detta hänseende vara utformad så att byggnadsnämnderna och rättsväsendet kan använda sina resurser för sådana prövningar som har stor betydelse utifrån samhällets perspektiv.¹ Det kan t.ex. vara så att en tillståndsplikt i och för sig är motiverad för att säkerställa ett tillvaratagande av de allmänna och enskilda intressen som ligger till grund för den materiella regleringen, men att det inte är praktiskt möjligt att få till stånd, i vart fall inte utan en oförsvarligt hög kostnad för både det allmänna och den enskilde. Samtidigt kan förstås brist på resurser och kompetens aldrig kompenseras bara med förenklingar.

För att vara enkel och effektiv bör en reglering också så långt möjligt stödja digital överföring av information i samhällsbyggnadsprocessen (se avsnitt 3.5.10) – och på sikt och i förekommande fall

¹ Se SOU 2013:34 s. 272.

även vara förenlig med teknik för automatisering inom offentlig förvaltning.² I praktiken innebär det bl.a. att termer så långt möjligt ska vara fria från bedömningar och att beräkningar av areor, avstånd m.m. så långt möjligt ska kunna göras ”matematiskt”. Det kan skapa utrymme för såväl byggnadsnämnden som överinstanserna att fokusera på de delar i lovprocessen som kräver professionella avvägningar och därigenom genererar kvalitet i den bebyggda miljön.

Vår ambition har varit att i så stor utsträckning som möjligt med våra förslag nå en rimlig balans mellan det som är enkelt, effektivt och ändamålsenligt. Vi har också valt att lägga något större vikt vid att utforma en reglering som gör det lättare för den enskilde – och det allmänna – att göra rätt. Det har inneburit att det i vissa delar krävts en lagtekniskt mer komplicerad konstruktion. Konsekvenserna härav kan mildras t.ex. genom vägledning från Boverkets sida, liksom sker i dag, för att underlätta själva tillämpningen av regelverket.

Avslutningsvis bör framhållas att krav på en enkel och effektiv reglering aldrig får tillåtas helt stå i vägen för bestämmelser som kan vara nödvändiga för att nå det eftersträfvade syftet när det gäller avvägningen mellan de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i den plan- och byggrättsliga regleringen.

7.2.2 En reglering hållbar över tid

Även om utredningens huvudsyfte har varit att skapa en enklare, effektivare och mer ändamålsenlig reglering, har ytterligare en viktig utgångspunkt i utredningsarbetet varit att föreslå en reglering som kan vara hållbar över tid. En detaljerad och omfattande reglering som uppfattas som både enkel, effektiv och ändamålsenlig vid en viss given tidpunkt, kan på grund av exempelvis förändringar i omvärlden, ekonomiska realiteter eller politiska viljeyttringar plötsligt bli helt daterad.

Ett generellt problem med den plan- och byggrättsliga regleringen har – särskilt under de senaste tio åren – varit den stora mängd ändringar som skett. Ändringar innebär behov av ändrade processer samt av fortbildning hos både kommunerna och överinstanserna.

² Jfr även SOU 2021:16 *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*, Myndigheten för digital förvaltning och Lantmäteriets rapport *Testa ny teknik för automatisering inom offentlig förvaltning* (I2019/03237/DF) samt regeringens skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen (Skr. 2020/21:88).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser måste tillämpas och innebär ofta att ”parallella” processer måste hanteras beroende på när ärendet har inletts. Ändringar innebär normalt också att ny rättspraxis behövs för att klargöra tillämpningen av lagstiftningen. Sveriges kommuner och regioner har vid ett flertal tillfällen påtalat att utvecklingen med återkommande och omfattande författningsändringar i PBL inte stödjer en enhetlig och rättssäker tillämpning, bl.a. då det skapar en viss ”ändringströtthet”. Frekventa ändringar skapar alltså i sig – oavsett ändringarnas innehåll – negativa konsekvenser i form av oförutsebarhet och tidsutdräkt för enskilda, men också i form av ökad resursåtgång för det allmänna. Sådana konsekvenser kan i värsta fall bli mer negativa än att behålla en reglering som i och för sig inte är optimal i alla hänseenden.

Samtidigt får den plan- och byggrättsliga regleringen naturligtvis inte utformas på ett sådant sätt att den inte följer samhällsutvecklingen. Vår ambition är att utifrån den problembild vi har konstaterat presentera författningsförslag som kan skapa hållbara och robusta ramar, inom vilka bedömningen av de materiella frågorna kan ske även om bedömningsgrunderna växlar över tid.

7.2.3 Regleringen måste förhålla sig till annan reglering

Ytterligare en aspekt att beakta när det gäller utformningen av den plan- och byggrättsliga regleringen, är att åtgärderna i fråga ofta regleras även i andra författningar. Det innebär inte ett ifrågasättande av den allmänna principen i Sverige om att offentligrättsliga författningar är parallellt tillämpliga om inte annat sägs, innebärande t.ex. att en åtgärd kan kräva flera olika tillstånd och att åtgärden också ska uppfylla krav i flera olika författningar. Ett lov eller startbesked befriar således som huvudregel inte sökanden från att uppfylla eventuella förutsättningar i annan tillämplig offentligrättslig- och civilrättslig reglering.³

Dock finns det generellt sett inte någon anledning att pröva *samma* allmänna och enskilda intressen enligt flera olika författningar, i vart fall inte om de olika prövningarna har samma förutsättningar att säkerställa intressena i fråga.⁴ Med andra ord, om det finns en till-

³ Jfr t.ex. MÖD:s dom den 6 november 2012 i mål nr P 5924-12 och den 7 april 2017 i mål nr P 9703-16.

⁴ Jfr prop. 1985/86:1 s. 452 ff.

ståndsplikt reglerad i annan författning – och den förprovningen redan tillvaratar de intressen som följer av den nu aktuella regleringen – finns det helt enkelt inte någon anledning att ha överlappande provningar. Just det är dock vanligt i Sverige, eftersom offentligrättsliga författningar som sagt som huvudregel är parallellt tillämpliga, så länge inte något annat uttryckligen anges.

I detta konstaterande ligger även att PBL inte ska reglera åtgärder som bättre regleras i annan författning, i första hand för att tillämpliga bestämmelser där kan vara bättre anpassade till den aktuella frågan, men också för att prövningsmyndigheterna där kan besitta en mer ändamålsenlig kompetens. Det kan t.ex. handla om frågor som i stället bör hanteras enligt miljöbalken, lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, lagen om byggande av järnväg, väglagen, kulturmiljölagen eller lagen om allmänna vattentjänster. Visserligen bör den plan- och byggrättsliga regleringen i viss utsträckning möjliggöra en samlad bedömning av åtgärder som påverkar den fysiska planeringen, men inte på ett sådant sätt att vi får uttryckliga dubbelprovningar. Beslut enligt PBL har som sagt inte någon generell rättsverkan (annat än när det uttryckligen anges i författning), vilket innebär att en provning enligt PBL inte alls ersätter den provning som måste ske enligt andra specialförfattningar. En byggnadsnämnd har heller inte de resurser och framför allt inte den kompetens som krävs för att kunna göra bedömningar enligt andra specialförfattningar. En annan sak är förstås att annan reglering kan få viss betydelse vid tillämpningen av t.ex. 2 kap. PBL. En utgångspunkt i utredningsarbetet har alltså varit att beakta i vilka situationer det finns en dubbelreglering som inte är motiverad.

7.2.4 Regleringen måste förhålla sig till grundlag, europarätt och annan internationell rätt

Den plan- och byggrättsliga regleringen omfattar även grundlagskyddade och europarättsliga rättigheter, vilket i sin tur påverkar både vilka krav en åtgärd måste uppfylla och lov- och anmälningsplikten i sig. Det kan t.ex. vara så att säkerställandet av den enskildes egendomsskydd i praktiken förutsätter en förprovning av åtgärder som kan påverka denne. Samtidigt kan ett krav på förprovning från det allmännas sida i sig utgöra en inskränkning av fastighetsägarens (rättighetsinnehavarens) egendomsskydd. I detta ligger att krav på

lov inte ska ställas i högre utsträckning än vad som är motiverat och att den enskilde fastighetsägaren i så hög grad som möjligt bör få bestämma över hur den egna fastigheten ska utvecklas.⁵

Det kan också vara så att rätten till domstolsprövning (bl.a. enligt artikel 6 i Europakonventionen) förutsätter en förprövning i någon form, t.ex. om en efterhandsprövning innebär att domstolsprövningen inte blir fullt ut meningsfull på grund av att irreversibla åtgärder redan har vidtagits. Detsamma kan gälla förverkligandet av t.ex. de talerättsliga bestämmelserna i Århuskonventionen. En lov- och anmälningsplikt måste således utformas så att grundlagsskyddade och europarättsliga rättigheter inte motverkas.

Till den materiella rätten hör förstas också den unionsrättsliga regleringen, t.ex. egendomsskyddet i rättighetsstadgan (artikel 17) och MKB-direktivet. Vad gäller det sistnämnda fungerar bygglovsprövningen – som vi tidigare har angett i avsnitt 4.5.1 – som en s.k. behovsbedömning för att avgöra om ett MKB-projekt behöver bli föremål för den miljökonsekvensbedömning som måste ske inom ramen för en detaljplaneläggning.⁶ En lovpliktsreglering får således inte utformas så att MKB-direktivets krav inte går att uppfylla; åtgärder som skulle kunna medföra en betydande miljöpåverkan måste helt enkelt kunna bli föremål för en förprövning.

7.2.5 Regleringen måste förhålla sig till det kommunala självbestämmandet och planmonopolet

Även det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) intar en särställning bland de allmänna intressen som ska säkerställas i PBL. Monopolet – eller snarare ansvaret som det egentligen handlar om – genomsyrar hela den plan- och byggrättsliga regleringen och är ett av de tydligaste och viktigaste uttrycken för den kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § och 14 kap. regeringsformen).⁷

Samtidigt innebär monopolet – särskilt när det gäller de rättsverkande planinstrumenten – väsentliga skyldigheter för kommunerna, inte minst vad gäller tillvaratagandet av de enskilda intressena i den fysiska planeringen (se t.ex. 2 kap. 1 § och 4 kap. 36 § PBL).

⁵ Se Dir. 2020:4 s. 4.

⁶ Se prop. 2020/21:174 s. 26 ff.

⁷ Se prop. 2020/21:131 s. 11 ff.

En lov- och anmälningsskyldighet får således lika lite som de materiella kraven på åtgärder utformas på ett sådant sätt att syftet med det kommunala planansvaret förfelas eller motverkas. Det betyder i sig inte att exempelvis en förprovning måste vara nödvändig för alla åtgärder, men däremot att ett planenlighetskrav som utgångspunkt bör gälla, oavsett om åtgärden förprövas eller inte. Det betyder också att en lovreglering inte får utformas så att kommunernas incitament att arbeta med planläggning – inte minst genom att genomföra behövliga uppdateringar av sina befintliga planer – försvagas. En sådan försvagning kan inte minst utifrån enskildas intressen samt enskildas berättigade förväntningar och krav på förutsebarhet och rättstrygghet på sikt riskera leda till att legitimiteten för planmonopolet urholkas.⁸

7.2.6 Regleringen måste förhålla sig till totalförsvarets intressen

Bland de allmänna intressen som enligt PBL ska säkerställas, intar också totalförsvarets intressen en särställning. Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har enligt regeringen över tid försämrats.⁹ De övergripande målen för Sveriges säkerhet har av regeringen beskrivits som att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Hävdandet av Sveriges suveränitet är en förutsättning för att kunna uppnå målen för Sveriges säkerhet.¹⁰

En ny lovreglering måste utformas så att den säkerställer totalförsvarets intressen.

7.2.7 Framtida översyn

Ytterligare en allmän utgångspunkt i vårt utredningsarbete har varit att avgränsa vårt uppdrag på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt och att försöka prioritera rätt frågor. Våra direktiv är både öppna och

⁸ Jfr även NJA 2019 s. 629, särskilt p. 19–21.

⁹ Se Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, regeringens beslut den 17 december 2020, Fö2018/01425, Fö2020/00228 (delvis) och Fö2020/01269 (delvis), även prop. 2020/21:30 och regeringens beslut den 17 december 2020, Försvarsmaktens operativa förmåga och försvarsplanering 2021–2025 (Fö nr 4).

¹⁰ Se SOU 2019:34 s. 69 f.

omfattande, samtidigt som det generellt finns ett mycket stort behov av såväl stora som små revideringar av det plan- och byggrättsliga regelverket. Ytterligare angelägna behov har också framkommit i takt med att utredningsarbetet fortskridit och synpunkter inkommit.

Med hänsyn till tillgängliga resurser och utredningstid, har vi således valt att inte fördjupa oss i vissa frågor, i vart fall inte i sådan utsträckning att vi kunnat arbeta fram välgrundade och tillräckligt konsekvensbedömda förslag. Eftersom de frågorna likväl kan vara angelägna att omhänderta, har vi i ett särskilt avsnitt samlat frågor för framtida översyn (se avsnitt 7.25).

7.3 Nytt kapitel i PBL respektive PBF

7.3.1 Ett nytt 9 kap. PBL

Förslag: Ett nytt 9 kap. PBL ersätter nuvarande 9 kap. PBL. Det nya 9 kap. PBL ska heta *Lov och förhandsbesked*. Kapitlet får en delvis ny struktur och ska innehålla bestämmelser om

1. krav på bygglov, rivningslov och marklov,
2. förhandsbesked,
3. förutsättningar och villkor för lov och förhandsbesked,
4. handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked.

Vår översyn har omfattat en systematisk genomlysning av samtliga dagens bestämmelser i 9 kap. PBL. Översynen har skett utifrån att det bör ställas höga krav på en lagstiftning som har som syfte att tillgodose starka allmänna och enskilda intressen och som också berör det grundlagsstadgade och europarättsliga egendomsskyddet. Lagstiftningen innebär även i stora delar myndighetsutövning mot enskild, vilket medför att rättssäkerhetsaspekter gör sig särskilt starkt gällande.

Vår slutsats är att regleringen i dag är oöverskådlig och svårförståelig och ibland t.o.m. ologisk. Regleringen innehåller t.ex. många, oklara och ologiska undantag. Regleringen som helhet lämnar också ett mycket stort utrymme för bedömning, vilket gör regleringen svår att tillämpa och därmed också resultatet av tillämpningen oförutsebart. Dessutom är uppdelningen av bestämmelserna i PBL respektive PBF varken tydlig eller konsekvent.

För att komma till rätta med det nu nämnda och för att skapa en ny och bättre struktur behöver mycket omfattande författningsmässiga förändringar göras av dagens 9 kap. Vi föreslår därför ett helt nytt 9 kap. i PBL.

Vår nya struktur – som vi också beskriver i de inledande paragraferna i vårt förslag till nytt 9 kap. PBL – bygger i huvudsak på tre delar; *krav på lov, förutsättningar för lov och förhandsbesked* samt *handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked*.

Vad gäller *bygglovsplikten* har vi valt en indelning som bygger på ett antal huvudregler såvitt gäller dels byggnader, dels andra anläggningar än byggnader. Vi har vidare i princip valt att ange undantag från krav på lov i anslutning till lovkravet – antingen i samma paragraf eller i den paragraf som följer närmast – så att hela bilden presenteras i ett sammanhang.

Vidare har vi valt att särskilt reglera bygglovsplikten för åtgärder dels *nära gräns* (i huvudsak tomt- respektive fastighetsgräns) eller *järnväg*, dels i s.k. *skyddade områden* (mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret) och dels i s.k. *värdefulla områden* (områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt). Enligt vår mening underlättar denna struktur en förståelse av att kraven på lov i förekommande fall är differentierade beroende på var åtgärderna vidtas (se avsnitt 7.5.5, även 7.8–7.10).

Det har under utredningsarbetet framförts synpunkter om att krav på lov för åtgärder nära gräns inte bör regleras särskilt, utan i stället som undantag i anslutning till de allmänna bestämmelserna om lovplikt. Vi har också fått synpunkter om att undantagen generellt bör samlas och regleras i ett sammanhang. Vi menar dock att det finns starka skäl som talar för att undvika väldigt vida huvudregler som kräver ännu fler och komplicerade undantagskataloger. Vi har i huvudsak under utredningsarbetet också fått positiv kritik vad gäller den struktur som vi nu föreslår.

Krav på *rivningslov* respektive *marklov* har vi vidare valt att reglera separat.

Vad gäller *förutsättningarna för lov* följer vårt förslag i princip den indelning som nuvarande reglering bygger på, dvs. i huvudsak vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att få lov i ett område som omfattas respektive inte omfattas av en detaljplan. Härfter regleras

godtagbara avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser. Vi föreslår också en ny reglering av *förutsättningarna för förhandsbesked*.

Vad slutligen gäller *handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked* följer även dessa bestämmelser i huvudsak nuvarande struktur, dvs. med en reglering av ansökans innehåll m.m., beslutets innehåll, expediering och kungörelse, verkställbarhet om beslut om lov och förhandsbesked samt giltighetstiden för lov och förhandsbesked.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 3 § och 9 kap. 1–3 §§ PBL.

7.3.2 Ett nytt 6 kap. PBF

Vår översyn har även inbegripit en genomgång av samtliga bestämmelser om lov och anmälan i 6 kap. PBF. Även denna reglering är oöverskådlig och svårförståelig och ibland ologisk, om än inte i samma utsträckning som 9 kap. PBL. De skäl som vi har redovisat ovan, gör sig således gällande även när det gäller regleringen 6 kap. PBF.

Vidare föreslår vi att lov (och förhandsbesked) i princip uteslutande ska regleras i PBL och anmälningsplikten i PBF (se avsnitt 7.5.3). Även detta har i sig inneburit ett omfattande behov av ändringar i det nu gällande 6 kap. PBF. Härtill kommer att vi föreslår att anmälningsplikten ska begränsas till åtgärder som rör de tekniska egenskapskraven (se avsnitt 7.16), vilket också kräver ändringar i nuvarande 6 kap. PBF.

Vår samlade bedömning är således att även ett nytt 6 kap. PBF bör tas fram. Vår nya struktur bygger i huvudsak på delarna *krav på anmälan, förutsättningar för godkännande av anmälan* samt *handläggningen av anmälningsärenden*. Bestämmelser om förutsättningar för godkännande av en anmälningspliktig åtgärd och därmed för startbesked bör – liksom i dag – regleras i 10 kap. PBL. Det nya 6 kap. PBF bör dock få rubriken Anmälan m.m. eftersom det, som en följd av förslagen i regeringens proposition *Genomförandet av MBK-direktivet i plan- och bygglagen*¹¹, även kommer att innehålla exempelvis några extra krav på innehåll i ansökningar om lov, om ansökan avser ett s.k. MKB-projekt.

¹¹ Se prop. 2020/21:174.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 1 § och 6 kap. PBF.

7.4 Nya och ändrade legaldefinitioner

Förslag: Termerna *ekonomibyggnad*, *fasadändring*, *komplementbostadshus* och *komplementbyggnad* ska definieras.

Ekonomibyggnad: en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln.

Fasadändring: en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt.

Komplementbostadshus: en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd som en självständig bostad och som har en

a) byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,5 meter i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Komplementbyggnad: en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek.

Bedömning: Definitionen av termen *byggnadsverk* omfattar *skyltar* och *ljusanordningar*.

Definitionen av termen *skylt* bör tas bort.

Definition av termerna och uttrycken *altan*, *bostad*, *bostadshus*, *bruttoarea*, *byggnad*, *byggnadsarea*, *byggnadshöjd*, *källare*, *mur*, *mätvärt utrymme*, *plank*, *pool*, *tillbyggnad*, *suterrängvåning*, *taknockshöjd*, *underhåll*, *vind*, *ändring av en byggnad* och *öppenarea* bör bli föremål för framtida översyn.

7.4.1 Sammanfattning av problembilden

Tillämpningen av bestämmelserna om lov och anmälan i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF påverkas i stor utsträckning också av hur termer och uttryck i bestämmelserna definieras. Detta gäller förstås oavsett om definitionerna har författningsreglerats eller inte. Vi har under utredningsarbetet kunnat konstatera att definitioner av termer och uttryck har varit en återkommande fråga historiskt. Ändringar i regleringen har haft sin grund i samhällets utveckling och nya arkitekturideal, men framför allt i tillämpningsproblem.¹²

De termer som har definierats i PBL återfinns i 1 kap. 4 § PBL. Dessa definitioner gäller också vid tillämpningen av bestämmelserna i PBF (1 kap. 2 § PBF). I PBF finns därutöver ytterligare definitioner av termer som i huvudsak förekommer först på förordningsnivå (1 kap. 3–8 §§ PBF, även om 8 § egentligen endast är en hänvisning till socialförsäkringsbalken). Av 1 kap. 9 § PBF framgår vidare att när det i beslut som meddelas med stöd av PBL eller PBF eller i föreskrifter som meddelas med stöd av PBF används termer och uttryck som definieras i 3–7 §§, ska dessa ha samma betydelse som i förordningen om inte annat är särskilt angett.

Många definitioner saknas dock i den plan- och byggrättsliga regleringen, trots att de kan ha stor eller t.o.m. avgörande betydelse vid tillämpningen av regleringen. Enhetliga definitioner saknas dessutom ofta även i övrigt. Genom domstolarnas praxisbildning har vissa termer och uttryck i och för sig fått en definition. Ofta bygger definitionerna dock på standarder som inte bestämts av det allmänna och som heller inte är tillgängliga för alla och envar, vilket kan ifrågasättas både ur legalitets- och legitimitetssynpunkt.¹³ Definitionerna kan också genom praxis få en innebörd som är inkonsekvent eller ologisk och ibland också främmande i förhållande till innebörden i vardagligt språkbruk. Bristen på tydliga, enhetliga och lättillämpade definitioner bidrar enligt vår mening till att det plan- och byggrättsliga regelverket uppfattas som oförutsebart och svårt att tillämpa.

¹² Se t.ex. Boverkets rapport *Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare* (Rapport 2014:4) s. 41.

¹³ Jfr NJA 2017 s. 157 och NJA 2019 s. 577 (som i och för sig gällde den straffrättsliga legalitetsprincipen). Jfr även Nuldén och Sallander, HD om författningstext på annat språk än svenska – återverkningar även för IMDG-koden?, i FT 2020 s. 463 ff.

7.4.2 Avgränsning

För- och nackdelar med legaldefinitioner

Att legaldefiniera termer och uttryck är i och för sig inte något självändamål. Enhetliga och ändamålsenliga definitioner som dessutom är lätta att tillämpa kan som ovan har nämnts framgå av exempelvis standarder eller andra terminologifrämjande initiativ. Definitioner kan också ha fastslagits i eller i vart fall förtydligats genom praxis. Att legaldefiniera termer och uttryck är dessutom en vanskelig uppgift; det finns alltid en risk att definitionen inte blir ändamålsenlig eller i vart fall inte tillräckligt ändamålsenlig – vilket i sin tur innebär att definitionen ändå måste bli föremål för ytterligare precisering i t.ex. föreskrifter eller praxis. Det finns dessutom en risk att legaldefinitioner inom ett rättsområde ”smittar av sig” på andra rättsområden, vilket kan leda till oöverblickbara konsekvenser. Det gäller i synnerhet vissa definitioner som t.ex. byggnadsarea, bruttoarea och mätvärt utrymme som kan ha (en annan) rättslig betydelse inom bl.a. hyresrätten, skatterätten och entreprenadrätten. Legaldefinitioner riskerar dessutom att bli ”konservativa”, i det att de ofta inte kan täcka in nytillkomna omständigheter eller förändringar – t.ex. tekniska sådana – i samhället.

Samtidigt bör enligt vår mening särskilt höga krav ställas på definitioner just på det plan- och byggrättsliga området. Dels då de som sagt ofta har stor eller t.o.m. avgörande betydelse vid tillämpningen av regleringen, t.ex. vid bedömning av om en åtgärd omfattas av krav på lov eller om den ska ges lov. Dels för att de är en förutsättning för en enhetlig och objektiv tillämpning och för att begränsa bedömningsutrymme i det enskilda fallet. Detta talar enligt vår mening för att lagstiftaren bör definiera i vart fall vissa av de termer och uttryck som kan få väsentliga konsekvenser i tillämpningen. Andra termer och uttryck behöver i konsekvens härmed inte legaldefinieras, utan kan med fördel klargöras genom praxis och i förekommande fall med hänvisning till standarder. Ett sätt att öka förutsättningarna för en enhetlig och objektiv tillämpning och för ett begränsat bedömningsutrymme även i denna del, är att säkerställa en bättre och mer transparent vägledning från det allmännas sida rörande både praxis och standarder. Det är särskilt viktigt i förhållande till enskilda intressen som ska beaktas i den plan- och byggrättsliga regleringen, inte minst

eftersom inkorrekta uppfattningar om enskilda definitioners innebörd kan leda till både krav på rättelse och byggsanktionsavgift.

Avgränsningar och framtida översyn

Vi har dragit slutsatsen att det finns ett antal termer och uttryck som behöver få tillgängliga, förutsebara, lättförståeliga och enhetliga legaldefinitioner. Med hänsyn till vår begränsade utredningstid har vi valt att koncentrera vårt arbete till de termer där vi dels uppmärksammat ett angeläget behov av legaldefiniering, dels haft rimliga förutsättningar att göra tillräckligt tillförlitliga konsekvensbedömningar. I huvudsak handlar det om definitioner som på ett eller annat sätt redan förekommer i regleringen, men som vi förtydligar och i förekommande fall justerar.

Vi har uppmärksammat att bristen på definitioner av ytterligare ett antal termer och uttryck också orsakar tillämpningssvårigheter. Stöd härför har framkommit under utredningsarbetet, men också i tidigare förarbeten.¹⁴ Vi har därför övervägt att föreslå ytterligare ett antal legaldefinitioner, men efter detaljerade och motstridiga synpunkter på dessa, har vi gjort bedömningen att de i stället bör bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25). Det handlar om termerna och uttrycken *altan*, *bostad*, *bostadshus*, *bruttoarea*, *byggnadsarea*, *byggnadshöjd*, *källare*, *mur*, *mätvärt utrymme*, *plank*, *pool*, *suterrängvåning*, *tacknockshöjd*, *underhåll*, *vind*, *ändring av en byggnad* och *öppenarea*.¹⁵

Det har även framförts under utredningsarbetet att de befintliga definitionerna av termerna *byggnad* och *tillbyggnad* behöver ses över.

Avslutningsvis kan nämnas att vad beträffar de andra anläggningar än byggnader som i dag omfattas av krav på lov enligt nuvarande 6 kap. PBF och enligt vårt förslag till 9 kap. PBL, har det inte framkommit något mer påtagligt behov av legaldefinitioner av dessa.

¹⁴ Jfr remissmanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

¹⁵ Jfr även Boverkets rapport *Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare* (Rapport 2014:4), även Boverkets rapport *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och Konstruktionsregler* (Rapport 2020:31).

7.4.3 Nya, ändrade respektive förtydligade legaldefinitioner

Byggnadsverk

I tidiga byggnadsstadgor återfanns kraven på skyltar i anslutning till kraven på andra åtgärder, t.ex. krav på en byggnads utseende eller anpassning till stadsbilden.¹⁶ Vid införandet av 1959 års byggnadsstadga återfanns kraven på skyltar tillsammans med dem för fasta anordningar, såsom radioantennor, murar, bensinpumpar, ljusanordningar och upplag.¹⁷ Av förarbetena till ÄPBL framgår att skyltarna skulle inrymmas bland anläggningarna.¹⁸ Lovplikten för skyltar och ljusanordningar återfanns i ÄPBL i anslutning till särskilda bestämmelser tillämpliga i ett område som omfattas av en detaljplan. Krav på skyltar och ljusanordningar fanns också särskilt i förhållande till totalförsvaret, flygplatser och kärnenergianläggningar.¹⁹

Vid införandet av PBL flyttades skyltar och ljusanordningar, liksom anläggningarna, till PBF. Utformningskraven för skyltar och ljusanordningar regleras vidare ihop med dem för anläggningar (3 kap. 3 § första stycket PBF), men i egen punkt (2). Skyltar och ljusanordningar blev således genom PBL en egen kategori åtgärder i plan- och bygglagstiftningen. Antalet bestämmelser som reglerar lovplikten har därmed ökat. I vårt utredningsarbete har också framförts synpunkter på att skyltar och ljusanordningar som en egen kategori lett till att förståelsen för regelverket minskat, överblickbarheten försämrats och strukturen som helhet komplicerats.

Byggnadsverk definieras i dag som en byggnad eller annan anläggning (1 kap. 4 § PBL). Vi bedömer att *fristående skyltar* och *ljusanordningar utombus* inkluderas häri. Våra förslag innebär också att det saknas skäl att reglera skyltar och ljusanordningar separat; tvärtom bör det tydliggöras att de materiella bestämmelser som är tillämpliga på andra anläggningar än byggnader, också ska vara tillämpliga på skyltar och ljusanordningar. Detta förtydligar bl.a. att kommunerna i viss utsträckning får möjlighet att reglera även skyltar och ljusanordningar genom detaljplan eller områdesbestämmelser (se t.ex. 4 kap. 16 § PBL) och även att skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov som huvudregel ska vara planenliga (10 kap. 2 § PBL).

¹⁶ Jfr 61 § i 1931 års BS och 76 § i 1947 års BS.

¹⁷ Jfr 52 § i 1959 års BS.

¹⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 515 och 694 f.

¹⁹ Jfr 8 kap. 3 och 7 §§ ÄPBL.

Ekonomibyggnad

I dagens reglering saknas en uttrycklig definition av termen *ekonomibyggnad*. Av bestämmelsen som reglerar undantag från krav på lov för ekonomibyggnader (9 kap. 3 § PBL) framgår dock att fråga ska vara om ekonomibyggnad för *jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring*.

Termen ekonomibyggnad har stor betydelse för vilka regler om krav på lov som är tillämpliga och inte. Våra förslag om lovplikt (se avsnitt 7.6) innebär inte någon ändring i detta hänseende. Det har även under utredningsarbetet framkommit att bristen på en förutsebar och enhetlig definition vållar en del svårigheter i tillämpningen.

Vi gör bedömningen att ekonomibyggnad bör definieras som *en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln*. Förslaget är i enlighet med motsvarande definition i 7 kap. 16 § miljöbalken, i vilken det regleras vilka byggnader som inte kräver strandskyddsdispens, samt med den praxis som har utvecklats (se avsnitt 4.4.6). Det innebär att fråga kan vara om exempelvis stall, sädesmagasin, maskinhall, loge, båthus eller renvaktarstuga. Med en uttrycklig uppräkningslista av vilka näringar det är fråga om, kommer definitionen inte att träffa byggnader i annan liknande näring.

Vi har övervägt om en definition i stället bör utgå från uttrycket *areella näringar*, dvs. samlingsbegreppet för näringar som använder biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten. Häri inkluderas dock förutom jordbruk, skogsbruk, fiskenäring och rennäring även jakt.²⁰ Att inte kräva lov för ekonomibyggnader för jakt skulle dock medföra konsekvenser som vi inte kan överblicka, t.ex. vad gäller jaktstugor eller motsvarande, i vart fall sådana som inte nyttjas i näringsverksamhet eller på näringsfastighet. Det har heller inte under utredningsarbetet framförts synpunkter i allmänhet om att lovundantaget bör omfatta fler näringar än dem vi nu föreslår.

Legaldefinitionen innebär inte någon förändring vad gäller kravet på att byggnaden till sin konstruktion, utformning och placering ska vara sådan att den faktiskt kan betraktas som en ekonomibyggnad för det aktuella ändamålet.

Byggnaden måste vidare, precis som i dag, omedelbart sammanhålla med den aktuella näringen. Under utredningsarbetet har framförts att de bedömningsgrunder som vuxit fram i praxis – dvs. om

²⁰ Se prop. 2017/18:179 s. 7.

byggnaden behövs för driften av aktuell näring eller mer för en verksamhet som är att anse som självständig från näringen i fråga – är svåra att tillämpa på ett enhetligt och förutsebart sätt. Svårigheter har exempelvis uppkommit vid uppförande av ett stall för hästar, där det ifrågasatts om hästarna verkligen är en del av – en förutsättning för – det jordbruk som också bedrivs eller i stället bör anses vara en självständig verksamhet som bedrivs på den aktuella platsen oberoende av själva jordbruket.

Vi instämmer i att bedömningen av byggnadens karaktär, arten av den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden samt omfattningen av denna verksamhet och dess anknytning till övrig verksamhet på fastigheten kan vara svår i praktiken. Bedömningen torde dessutom bli allt svårare i takt med att nu aktuella näringar ofta kombineras med t.ex. viss livsmedelsförädling, fiskodling, naturturism, gårdsförsäljning eller försäljning genom s.k. reko-ringar. Samtidigt har vi svårt att se hur en legaldefinition – t.ex. med en kodifiering av de bedömningsgrunder som utvecklats i praxis – skulle kunna underlätta denna bedömning; trots allt måste en bedömning ske i varje enskilt fall – i förekommande fall inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet – för att inte lovundantaget ska bli tillämpligt på i stort sett samtliga byggnader, oavsett om verksamheten i dem har anknytning till de aktuella näringarna eller inte. Bedömningen i det enskilda fallet kommer enligt vår mening att säkerställa att undantaget från krav på lov tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, genom att själva verksamhetsslaget inte blir begränsande, utan i stället verksamhetsslagets koppling till näringen i fråga. Med detta synsätt kan en byggnad för t.ex. landbaserad fiskodling eller för draghästar i skogsbruk omfattas av undantaget, men i vissa fall inte t.ex. ett stall för avelshingstar eller för ponnyer i ridskoleverksamhet.²¹

Fasadändring

Det finns i dag inte någon definition av termen fasadändring. Däremot krävs lov som huvudregel när en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL). För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader i ett

²¹ Jfr dock även RÅ 1985 2:71 samt prop.1947:131 s. 166.

område som omfattas av en detaljplan krävs ändå inte lov, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär (5 § samma kapitel).

Vi föreslår inte någon huvudregel om lovplikt för denna typ av yttre åtgärder. Däremot föreslår vi krav på lov för sådana åtgärder om de vidtas i ett område som är historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller konstnärligt särskilt värdefullt (se avsnitt 7.10) eller om de vidtas på vissa byggnader i ett område som omfattas av en detaljplan och på en fasad som vetter mot allmän plats (se avsnitt 7.6.7).

Vi föreslår en definition av fasadändring som *en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt.*

Kulör (i stället för *färg*) tydliggör att det är färgens visuella egenskaper, t.ex. nyans, ton och ljushet, som bör utlösa lovplikten; ändring av själva färgtypen (i mer ”teknisk” bemärkelse) – t.ex. från slamfärg till silikonhartsfärg eller från linoljefärg till plastfärg – får i stället prövas utifrån påverkan på byggnadens yttre karaktärsdrag på annat sätt.

Vår ambition när det gäller legaldefinitioner är i och för sig att i möjligaste mån undvika s.k. värdeord och rekvisit som innebär ett betydande bedömningsutrymme. För att inte över huvud taget alla yttre ändringar av en byggnad – t.ex. byte av dörrhandtag, nummerskylt, brevlåda eller en mindre entréarmatur – ska omfattas av definitionen har vi dock valt att begränsa tillämpningsområdet till åtgärder som påverkar *byggnadens yttre karaktärsdrag*, varvid byte av kulör, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial således blir exempel härpå. Uttrycket korresponderar i viss utsträckning med bestämmelser i PBL om varsamhet (2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 §) och även med dem som rör byggnader som är värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt (8 kap. 13 och 14 §§ PBL).

Enligt Boverket kan en byggnads karaktär ofta bero på en kombination av olika egenskaper och hur dessa upplevs av betraktaren. Karaktäriserande egenskaper kan vara byggnadens färgsättning och utvändiga material men även t.ex. form, storlek, proportioner, ålder och funktion.²² Volym, utförande, detaljomsorg och detaljeringsnivå liksom detaljer kan vara väsentliga för en byggnads karaktär. En bygg-

²² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 33.

nads karaktär kan också vila på dess funktion i samhället, på hög ambitionsnivå avseende arkitektonisk och konstnärlig gestaltning eller som källa till kunskap om äldre material eller teknik.²³

Åtgärder som kan påverka en byggnads yttre karaktärsdrag kan avse t.ex. fönster och dörrpartier men även mindre byggnadsdelar, t.ex. takkupor, frontespiser, burspråk och franska balkonger, som inte utgör tillbyggnad (jfr även nuvarande 9 kap. 5 a § PBL).

Det kan också handla om fasadbelysning eller annan effektbelysning, som exempelvis ljusprojektioner med reklam. Det kan även vara i fasaden integrerade butiks- eller företagsnamn, som en inbyggd relief, ett murat mönster eller som en målad skylt. Vidare kan det vara på fasaden monterade skyltådor, neonskyltar, skyltplattor, orienteringstavlur, bildskärmar, flaggskyltar, lösa bokstäver, reklamtavlur, vepor, banderoller m.m.

Dessutom kan det handla om t.ex. en solenergi- eller vindkraftsanläggning som är monterad på byggnaden samt om t.ex. antenner, inbrottsgaller och olika typer av aggregat för ventilation, kyla och värme.

Komplementbostadshus

Vi föreslår en generell lovplikt för komplementbostadshus (se avsnitt 7.6.2), men också att de i viss utsträckning ska få strida mot plan (se avsnitt 7.18.4). Enligt vår mening bör termen komplementbostadshus definieras i lag. Av 9 kap. 4 a § första stycket PBL framgår i dag att ett komplementbostadshus är en byggnad som uppförs i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus och som avses utgöra en särskild bostad.

Vi föreslår att termen *komplementbostadshus* ska definieras som en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd med en självständig bostad och som har en byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter i ett område som omfattas av en detaljplan eller – i ett område som inte omfattas av en detaljplan – har en byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,5 meter.

²³ Jfr BBR 1:2211 och 1:2213.

Vår definition motiveras i huvudsak av att vi definierar komplementbyggnad på ett annat sätt än i dag (se nedan) samt av att det är inredning för självständigt bostadsändamål som är det som ska utlösa lovplikten. Detta ligger i linje med äldre förarbetsuttalanden om att en komplementbyggnad i och för sig kan vara bostad, men inte fullt ut med uttalanden om att ett bostadshus aldrig kan vara en komplementbyggnad.²⁴ Fråga ska precis som i dag vara om en självständig (särskild) bostad, t.ex. med egen entré och med egen tomt i anslutning till bostaden²⁵, samtidigt som själva byggnaden kompletterar en befintlig byggnad.

Under utredningsarbetet har framförts att både *bostad* och *bostadshus* är termer som vållar tillämpningssvårigheter i den praktiska tillämpningen. Vi instämmer häri, framför allt när fråga är om byggnader som möjliggör olika former av tillfälligt boende, som t.ex. gäststugor och andra ofta mindre ”självständiga” bostäder. Vi konstaterar dock att vi saknar förutsättningar för välgrundade och konsekvensbedömda förslag på definitioner för dessa termer. Som framgått ovan menar vi att de i stället bör bli föremål för framtida översyn.²⁶

Vi konstaterar samtidigt att en definition av komplementbostadshus på sätt som vi föreslår ändå bör vara möjlig, främst med hänsyn till den omfattande praxis som har utvecklats i anslutning till termerna bostad och bostadshus, men också till den vägledning som Boverket har upprättat i dessa delar.

Vårt förslag på definition innehåller även uttryckliga storleksbegränsningar. Anledningen härtill är framför allt att det är komplementbostadshus med dessa storlekar som (med vissa undantag) även får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (se avsnitt 7.18.4 och 7.18.6). Med storleksbegränsningarna undviker vi också att nya större komplementbostadshus skulle ingå i definitionen som en helt egen byggnadskategori med helt andra förutsättningar för lov och de icke överblickbara konsekvenser detta skulle föra med sig. Observera dock att eftersom ett komplementbostadshus med vår definition är en slags komplementbyggnad, finns det i grunden dock ett krav på att huset ska komplettera – och också vara underordnat – en befintlig byggnad i storlek. Om ”huvudbyggnaden” är ett litet fritids-

²⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 696 och 700.

²⁵ Se MÖD 2016:25 och MÖD 2016:26, även MÖD:s dom den 16 juli 2014 i mål nr P 660-14.

²⁶ Jfr även utredningen *En socialt hållbar bostadsförsörjning* (Fi 2020:06) som ska redovisa sitt uppdrag senast den 8 november 2021.

hus om 30 kvadratmeter, måste således komplementbostadshuset vara mindre än så (för att vara ett komplementbostadshus).

Definitionen tydliggör också att fråga är om komplementbyggnad med *en* självständig bostad. Om en byggnad inreds med flera bostäder är den således inte ett komplementbostadshus.

Om komplementbostadshuset ska anses vara ett fritidshus eller inte – vilket har betydelse bl.a. för tillämpligheten av bestämmelserna i 8 kap. PBL (se särskilt 6 §) – får avgöras i enlighet med de principer som utvecklats i praxis och precis som i dag vid behov hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet.

Komplementbyggnad

Av 9 kap. 4 § första stycket PBL framgår i dag att komplementbyggnader är sådana fristående uthus, garage och andra små byggnader som hör till en- och tvåbostadshus. Eftersom vi föreslår två huvudregler avseende lovplikt för byggnader, en för byggnader som inte är komplementbyggnader och en för komplementbyggnader, är en legaldefinition angelägen.

Vi föreslår att *komplementbyggnad* ska definieras som *en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad på tomten och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek*. Härigenom blir det tydligare att fråga är om en byggnad som till funktion och användningssätt kompletterar en befintlig byggnad. Det blir därigenom också tydligt att komplementbyggnaden inte behöver vara ett komplement just till ett en- eller tvåbostadshus, utan det relevanta är att komplementbyggnaden är underordnad den andra byggnaden och således inte bör få en dominerande karaktär.²⁷

Skyltar och ljusanordningar

Av nuvarande 1 kap. 7 b § PBF framgår att med *skylt* avses i denna förordning en skylt, tavla, bildskärm, flagga, ljusprojektion eller liknande med syfte att förmedla reklam, information eller liknande.

Som har angetts ovan bedömer vi att termen *byggnadsverk* innefattar även *skyltar*. Detsamma gäller *ljusanordningar*, för vilka det i dag saknas en definition.

²⁷ Jfr prop. 1985/86:1 s. 261 f. och prop. 1989/90:37 s. 48 ff.

Vi konstaterar vidare att dagens definition av skylt inte är ändamålsenlig, främst eftersom den är otydlig och på ett olyckligt sätt binder upp tillämpningen, t.ex. i förhållande till teknikutvecklingen. Definitionen har till ordalydelsen dessutom ett alltför brett tillämpningsområde, i förhållande till intentionerna i de tidigare förarbetena. Definitionen korresponderar inte heller med definitionerna i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Dagens definition av skylt i PBF bör således upphöra att gälla. Inte heller termen ljustanordning bör definieras i författning. Enligt vår uppfattning bör sammanfattningsvis tolkningen av vad som bör anses vara både en skylt och en ljustanordning överlåtas till rättstillämpningen.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 1 kap. 4 § PBL och 1 kap. 7 b § PBF.

7.5 En ny lov- och anmälningspliktsreglering

7.5.1 Sammanfattning av problembilden

Omfattande bedömningsutrymme

Om en åtgärd är lov- eller anmälningspliktig eller inte avgör normalt huruvida den kan vidtas utan någon föregående kontakt med det allmänna. Att bedöma om lov- eller anmälningsplikt föreligger är således något som den som ska vidta åtgärden i första hand måste ta ställning till själv, även om det naturligtvis finns en möjlighet att rådfråga byggnadsnämnden (12 kap. 2 och 3 §§ PBL). Det finns dock i princip inte någon möjlighet att av byggnadsnämnden i förväg få ett rättsligt bindande besked om huruvida en viss åtgärd är lov- eller anmälningspliktig (jfr dock avsnitt 7.17.4).

Gränsdragningen av vad som är lov- eller anmälningspliktigt kan vidare i många fall vara svår att göra, just eftersom gränsdragningen ytterst är en bedömningsfråga, låt vara att bedömningsutrymmet ibland kan ha preciserats i praxis. Gränsdragningsproblem kan uppstå t.ex. vid bedömning av uttryck som *liten*, *väsentligen annat ändamål* eller *avsevärt påverkas* eller *i omedelbar närhet av* eller *inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdetets karaktär* eller *behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Gränsdragnings-

problem kan också uppkomma när det gäller att avgöra t.ex. om ett bebyggelseområde är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt i den mening som avses i 8 kap. 13 § PBL.

Genom att bedömningarna blir avgörande för lov- eller anmälningsplikten är det som ovan har nämnts emellertid den enskilda byggherren som ytterst måste göra bedömningen. I det fall åtgärden felaktigt bedöms inte omfattas av krav på lov eller anmälan, riskerar byggherren inte bara ett ingripande i form av t.ex. ett rättelseföreläggande (11 kap. 20 § PBL), utan även att tvingas betala en byggsanktionsavgift (51 § samma kapitel).

Många, oklara och ologiska undantag

Både i PBL och PBF innehåller bestämmelserna om lov- respektive anmälningsplikt ett stort antal undantag, vilka vi har redogjort för i kapitel 4. Mängden undantag urholkar huvudreglerna om lov- och anmälningsplikt. Samtidigt framstår undantagen inte alltid som konsekventa, systematiska eller ens relevanta.

Undantagen är utformade på olika sätt. Många är utformade med en begränsning i förhållande till t.ex. storlek, höjd eller antal eller genom avstånd till gräns. Många undantag är endast tillämpliga på en- och tvåbostadshus. Andra undantag gäller endast inom respektive utanför detaljplanelagt område. Ytterligare några undantag är helt unika för en specifik åtgärd. Bestämmelserna är ibland också konstruerade så att det finns undantag från undantaget, innebärande att undantaget inte får tillämpas under vissa förutsättningar, t.ex. inom vissa skyddsområden.

Flertalet undantag gäller endast om åtgärden placeras 4,5 meter från gräns. Om grannar medger en placering närmare gräns än 4,5 meter (grannemedgivande) får undantag under vissa förutsättningar göras. Det är inte heller här alltid konsekvent och relevant för vilka åtgärder en undantagsregel ska eller inte ska vara tillämplig.

I 9 kap. 2 § PBL finns vidare huvudregeln för lovplikten för byggnader. Lovplikten är uppdelad i fem olika typer av åtgärder. Det är dels nybyggnad, dels tillbyggnad och dels tre andra typer av ändringar av en byggnad. I flera av bestämmelserna om undantag från lovplikten specificeras från vilken av punkterna i 9 kap. 2 § PBL som be-

stämmelsen utgör ett undantag från. Till exempel gäller undantaget för ekonomibyggnader för jordbruk m.m. i 9 kap. 3 § PBL ”trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b” och undantaget för solcellspaneler och solfångare i 9 kap. 3 c PBL ”trots 2 § första stycket 3 c”.

I andra undantag hänvisas i stället till hela 9 kap. 2 § PBL men endast en eller några av åtgärderna i 9 kap. 2 § PBL skrivs ut i lagtexten. Exempelvis är undantaget för fristående väderskydd (9 kap. 3 b § PBL) för kollektivtrafiken formulerat som att ”Trots 2 § krävs det inte bygglov för *nybyggnad*...” och undantaget för balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel (5 a §) som att det krävs ”...trots 2 §, inte bygglov för en liten *tillbyggnad*...”. I undantagen för komplementbyggnader och komplementbostadshus (9 kap. 4–4 a §§ PBL) hänvisas till hela 9 kap. 2 § PBL, men undantagen gäller uttryckligen för att ”uppföra eller bygga till”.

En konsekvens av att undantagen har begränsats till olika typer av lovplikt medför vidare att det för vissa åtgärder kan framstå som att lovplikt gäller i fråga om yttre ändringar av en byggnad, vilken i sig inte omfattas av krav på lov för att få uppföras. Exempelvis gäller undantaget för s.k. friggebodar att uppföra eller bygga till en sådan. Undantaget omfattar dock inte andra ändringar av byggnaden, som t.ex. att byggnaden byter färg eller dess yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

I ett område som omfattas av en detaljplan krävs i dag inte bygglov för en liten tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel (9 kap. 5 a § PBL). Undantaget synes endast avse åtgärder som innebär en tillbyggnad. I det fall en balkong däremot endast är att se som att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas – utan att vara en tillbyggnad som exempelvis är fallet med en s.k. fransk balkong – är en sådan åtgärd däremot lovpliktig enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL; jfr även 9 kap. 5 § första stycket PBL.

För fristående väderskydd för kollektivtrafiken och 15,0 kvadratmeters byggnader på allmän plats gäller enligt lagtexten ingen lovplikt för nybyggnad, men däremot för tillbyggnad och andra ändringar av byggnaden, enligt huvudregeln i 9 kap. 2 § PBL.

Det finns också flera exempel på att huvudregelns krav på lov i förhållande till flera undantag inte längre upplevs som konsekvent. I dag är t.ex. en tillbyggnad på 15,0 kvadratmeter eller två takkupor (9 kap. 4 b § PBL), liksom vissa andra små tillbyggnader som att bygga

en balkong eller ett burspråk (9 kap. 5 a § PBL), undantagna från krav på lov. Samtidigt kvarstår lovplikten för fasadändringar som att byta färg (9 kap. 2 § 3 c PBL) för flera byggnadstyper i område som omfattas av en detaljplan. Ett annat exempel på upplevd inkonsekvens är att ett 30,0 kvadratmeter stort komplementbostadshus får uppföras utan lov, samtidigt som krav på lov finns för en relativt låg mur på samma tomt. En åtgärd kan också i sig falla utanför kravet på lov, medan mindre omfattande eller påverkande följdåtgärder som sådana kan vara lovpliktiga. På en lekplats kan exempelvis ett plank föranleda lovplikt och vid en större teknisk anläggning kan en liten kontrollbyggnad eller en transformatorstation vara lovpliktig.

Det kan också nämnas att prövningen av anmälningspliktiga åtgärder i vissa fall blir nästan lika omfattande som en lovprövning, vilket av flertalet enskilda upplevs som ologiskt. En sådan omfattande prövning korresponderar heller inte med den mer begränsade prövning som normalt görs i anmälningsärenden enligt annan offentlig rättslig lagstiftning.

Sammanfattning

Sammantaget framträder en bild av en överskådlig och svårförståelig och ibland t.o.m. ologisk reglering av lov- och anmälningsplikten. Det finns således starka skäl för en ny lov- och anmälningspliktsreglering.

7.5.2 Utgångspunkter för en ny lov- och anmälningspliktsreglering

Bedömning: En ny lov- och anmälningspliktsreglering bör i första hand utformas så att de materiella reglerna får genomslagskraft och utifrån vikten av att säkerställa de allmänna och enskilda intressen som dessa regler vilar på. Samtidigt finns även ett antal andra förhållanden som – i mer eller mindre stor utsträckning – måste få påverka utformningen av en ny reglering.

Inledning

Som framgår av våra direktiv, ska utredningen bl.a. analysera behovet av lov- och anmälningsplikt för olika typer av åtgärder samt också redovisa principer och avvägningar som ligger till grund för utredningens förslag i dessa delar. För att kunna ta ställning till vilka åtgärder som bör vara lov- respektive anmälningspliktiga (eller varken lov- eller anmälningspliktiga) – och framför allt för att kunna redovisa skälen för utredningens ställningstaganden i dessa delar – kommer vi i detta avsnitt att komplettera våra allmänna utgångspunkter i avsnitt 7.2 med ytterligare ett antal förhållanden som bör få påverka utformningen av en ny lov- och anmälningspliktsreglering.

Lov- och anmälningsplikten bör i första hand utformas utifrån den materiella regleringen

En tillstånds- och anmälningsplikt har i princip inte något *rättsligt* värde i sig, utan måste i första hand syfta till att säkerställa den materiella rättens genomslag. En tillståndsplikt möjliggör således en förprovning av åtgärden i fråga utifrån de allmänna och enskilda intressen som ligger till grund för den materiella regleringen. Även anmälningsplikten bidrar till säkerställandet av den materiella rätten, genom att det allmänna görs uppmärksam på åtgärder som avses vidtas och därvid ges möjlighet att pröva och eventuellt också ingripa mot dem.

I förarbetena till ÄPBL och PBL anges att det i princip finns två syften med lovprövningen. För det första ska byggnadsnämnden bevaka att den avsedda åtgärden är lämpligt lokaliserad, placerad, utformad och utförd med hänsyn till samhällets intressen. Åtgärden ska också vara lämplig i förhållande till grannarna. Det handlar således om att pröva och säkerställa såväl allmänna som enskilda intressen. Om varken samhällets eller grannars intressen träds för när, bör det vara möjligt att avstå från en förprovning. Lovplikten ska med andra ord inte vara mer omfattande än nödvändigt för att säkerställa samhällets och grannars intressen.²⁸

Lovplikten – och även anmälningsplikten – bör enligt vår mening i första hand styras av hur viktigt det är att det allmänna får möjlighet att förpröva en viss åtgärd respektive ingripa mot den i syfte att nå ett förverkligande av den materiella rätten, dvs. av de allmänna och en-

²⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 81, prop. 2013/14:127 s. 20 och prop. 2018/19:112 s. 11.

skilda motstående intressen som regleras i PBL och som gör sig gällande i ärendet i fråga. Prövningen kan – trots att den är offentlighetslig till sin natur – i förekommande fall innefatta endast motstående enskilda intressen, vilken då mer får karaktären av ”tvistlösning” mellan enskilda. I sammanhanget är det också viktigt att konstatera att allmänna och enskilda intressen förstås kan vara två sidor av samma mynt; t.ex. kan en grundvattentäkt eller en värdefull kulturmiljö vara ytterst viktig för såväl den enskilde som det allmänna.

Sammanfattningsvis måste en ny lov- och anmälningspliktsreglering enligt vår mening bygga på ett ställningstagande till den omgivningspåverkan – i bred bemärkelse – som olika åtgärder kan tänkas generera. Häri innefattas bl.a. hur frekventa åtgärderna är, var de vidtas – t.ex. inom eller utanför detaljplanelagt område – och om åtgärderna är möjliga att återställa eller om de kan orsaka irreparabla skador. Denna potentiella påverkan får sedan ligga till grund för utformningen av lov- och anmälningsplikten, allt för att få till stånd en enkel, effektiv och ändamålsenlig förprövning.

Avslutningsvis bör i denna del nämnas att en lovplikt också måste korrespondera med de materiella kraven på ett sådant sätt att lovplikten inte bara gäller för åtgärder som det ändå inte går att bevilja lov för.²⁹

Lovplikten bör vara områdesdifferentierad

Som vi har anført ovan bör lovplikten i första hand styras av hur viktigt det är att det allmänna får möjlighet att förpröva en viss åtgärd i syfte att förverkliga de allmänna och enskilda intressen som regleras i PBL. Samtidigt måste en lovplikt utformas så att den dessutom blir både enkel och effektiv.

Vi har redan i avsnitt 7.3.1 redogjort för vårt förslag att särskilt reglera bygglovsplikten för åtgärder dels nära gräns, dels i s.k. skyddade områden och dels i s.k. värdefulla områden. Förslaget bygger i grunden på att åtgärder *generellt* orsakar olika påverkan på sin omgivning beroende på vilken omgivning – vilket område – de vidtas i. Vi föreslår således en utökad lovplikt för åtgärder som vidtas nära grannens tomt eller fastighet, eftersom sådana åtgärder *generellt* orsa-

²⁹ Se även Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 19.

kar mer påverkan på grannens intressen än åtgärder som vidtas längre ifrån gränsen. Vi föreslår också en utökad lovplikt för åtgärder som avses vidtas inom värdefulla områden, eftersom åtgärder inom sådana områden *generellt* genererar en större påverkan på de värden som ska skyddas.

Av samma skäl bör enligt vår mening lovplikten för vissa åtgärder vara differentierad beroende på om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte gör det, vilket för övrigt är fallet redan i dag vad gäller ett antal åtgärder. Åtgärder som vidtas i ett detaljplanelagt område riskerar nämligen *generellt* att orsaka en större omgivningspåverkan än de som vidtas utanför ett sådant område. Dessutom lämnar en differentiering inom respektive utanför detaljplanelagt område inte något bedömningsutrymme, vilket innebär att den blir enkel och förutsebar, helt i linje med våra direktiv.

Under utredningsarbetet har framförts starka synpunkter om att denna differentiering är alltför ”trubbig”, särskilt som det runt om i Sverige finns tätbebyggelse även i områden som inte omfattas av detaljplan och där åtgärders omgivningspåverkan i princip är densamma som i områden som omfattas av en detaljplan. Förslag har också framförts om att legaldefiniera det tidigare uttrycket *samlad bebyggelse* som en bebyggelsegrupp om cirka 10 hus samt att i lovpliktshänseende jämställa sådan bebyggelse med område som omfattas av en detaljplan. Detta ansluter i viss mån till – och förtydligar – uttrycket som används i nuvarande 9 kap. 6 § PBL för att precisera lovplikten för vissa åtgärder i område som inte omfattas av en detaljplan, dvs. avseende åtgärder som vidtas *inom en sammanhållen bebyggelse och [där] bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*.

Vi ifrågasätter inte på något sätt att det i Sverige finns många tätbebyggda områden även utanför detaljplanelagt område, ofta i randområden men i förekommande fall även i mer centrala lägen. Vi instämmer också i att den omständigheten att planläggning här inte skett snarast torde ha historiska förklaringar och primärt inte grunda sig på bebyggelsemässiga förutsättningar eller på faktiska behov av planläggning (jfr 4 kap. 2 § PBL). Dessutom instämmer vi i att en åtgärds omgivningspåverkan rent faktiskt naturligtvis inte skiljer sig åt beroende på vilken sida om en plangräns man befinner sig.

Vi konstaterar dock för det första att vi som ovan har nämnts föreslår en utökad lovplikt för åtgärder nära gräns (se avsnitt 7.8), vilken kommer att gälla även i tätbebyggda områden som inte omfattas av detaljplan. Vidare instämmer vi inte i uppfattningen att den plan- och byggrättsliga uppdelningen mellan områden som omfattas av en detaljplan och de som inte gör det i huvudsak är av administrativ karaktär. En detaljplan kan sägas ha två syften, dels att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse, dels att reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningar för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. Enligt förarbetena till ÄPBL handlar det generellt om att för varje fastighet precisera rättigheter och skyldigheter för att i miljöhänseende uppnå en god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling. Planen och dess rättsverkningar för både enskilda och det allmänna tillkommer vidare genom ett noga reglerat förfarande (5 kap. PBL), dvs. i former som ger medborgarna och intressenterna information och möjligheter att påverka beslutet.³⁰ Genom detaljplanen får kommunen således en möjlighet att reglera markanvändningen, vilket ytterst får genomslag vid den efterföljande lovprövningen. Men planprocessen syftar också till att åstadkomma en lokal förankring av markanvändningen bland dem som berörs.³¹

En åtgärds omgivningspåverkan måste således enligt vår mening även ses i ljuset av om rättigheter och skyldigheter på förhand har reglerats genom en detaljplan eller inte och vilken omgivningspåverkan som därmed redan bedömts och accepterats. Ett sådant synsätt korresponderar också med praxis om att det materiella innehållet i en plan också påverkar bedömningen av om en olägenhet verkligen är betydande eller inte och av vad boende har anledning att förvänta sig i området i fråga.³² Om det finns en rättsverkande plan eller inte har således stor betydelse för frågan om omgivningspåverkan – och därmed också för lovplikten – och är därmed inte av enbart administrativt intresse.

Vårt synsätt förutsätter att kommunerna fullgör sitt planansvar och att detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL) tillämpas i enlighet med vad lagstiftaren förutsatt. Om en kommun avstår från planläggning, kan det leda just till att lovprövningen blir osäkrare, men också till

³⁰ Se prop. 1985/86:1 s. 149.

³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 79.

³² Se t.ex. RÅ 1991 ref. 46 och MÖD 2016:37.

att medborgare och sakägare undanhålls insyn och inflytande, att markägare får osäkrare utgångspunkter för byggande och att gemensamma behov rörande t.ex. service, va-nät, rekreativsmöjligheter m.m. inte får en tillfredsställande utformning. Såväl sakägare som andra intressenter kan således ha ett berättigat intresse av att planläggning sker, i stället för att en mer begränsad – och ofta otillräcklig – intresseavvägning sker endast inom ramen för ett enskilt lovärende. Detaljplanen kan som sagt i enlighet härmed också vara ett sätt att rationalisera prövningen av efterföljande lovärenden, varför det borde ligga i kommunens eget intresse att använda detaljplaneinstrumentet.³³

Häremot har inväntats att det i praktiken inte är realistiskt med en sådan planläggning, dels då de här aktuella områdena är för många, dels då de redan är färdigutbyggda, innebärande att det inte finns något intresse bland fastighetsägare att bekosta själva planarbetet. Den här typen av resonemang har framförts flera gånger under vårt utredningsarbete; det har t.o.m. framförts att det finns kommuner som i princip endast arbetar med nya planer och inte med sina befintliga. Vi ifrågasätter inte denna problembild, men konstaterar samtidigt att kommunens avvägning av olika allmänna och enskilda intressen – och inte minst av olika motstående enskilda intressen – utgör själva kärnan i PBL. Att avvägningen blir proportionerlig och förenlig med egendomsskyddet – och att den användning av mark och vatten som tillåts i detaljplanen ska bli långsiktigt hållbar från ekologisk, ekonomisk och social synpunkt – är några av de tyngsta argumenten för att det allmänna över huvud taget bör ha ett planmonopol och en rätt att bestämma över hur mark och vatten får användas. Som vi har anfört i avsnitt 7.2.5 får en lovplikt heller inte utformas på ett sådant sätt att det kommunala planmonopolets syfte förfelas eller motverkas.

Vad gäller själva finansieringen av ett sådant planarbete, konstaterar vi att byggnadsnämnden enligt 12 kap. 9 § PBL har möjlighet att ta ut en s.k. planavgift för att täcka kostnader för åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Om inte förr tas avgiften ut när bygglov beviljas för nybyggnad eller ändring av en byggnad inom planområdet, låt vara att lovfrågor mer sällan aktualiseras i områden som redan är utbyggda vilket i sin tur innebär att kommunen i förekommande fall först över tid kan få sina kostnader täckta. Som en förutsättning gäller att den fastighet som bygglovet

³³ Se SOU 2017:64 s. 70 ff.

avser har nytta av planen, vilket i praktiken torde innebära att det sker en korresponderande höjning av marknadsvärdet på fastigheten.

Avslutningsvis kan nämnas att tidigare reglering av *samlad bebyggelse* eller motsvarande i områden som inte omfattas av en detaljplan har vållat flera tillämpningssvårigheter, bl.a. i frågan hur långt ifrån varandra byggnaderna kan vara placerade.³⁴ Vår bedömning är att ett sådant uttryck – även om det definieras i lag – också riskerar att bli ”trubbigt” och dessutom mycket svårare att tillämpa i praktiken – inte minst för den enskilde – än att bara konstatera om åtgärden i fråga ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. En sådan reglering bör heller inte utan vidare införas i enbart den plan- och byggrättsliga regleringen.³⁵ Uppdelningen i områden som omfattas av en detaljplan och som inte gör det ligger till grund för flera bestämmelser även i närliggande lagstiftning som t.ex. väglagen och ordningslagen. Om viss bebyggelse ska regleras som om den omfattas av en detaljplan – trots att den inte gör det – bör det således enligt vår mening ske tillsammans med en översyn av motsvarande bestämmelser i angränsande lagstiftning.

Lov- och anmälningsplikten bör inte i sig påverka tillämpligheten av materiella regler

Ytterligare en utgångspunkt är att lov- och anmälningsplikten inte i sig bör styra vilka materiella bestämmelser som är tillämpliga; däremot gäller alltså det omvända, dvs. att det är de materiella reglerna som ska styra om det behövs en förprövning eller inte. Detta är viktigt i synnerhet utifrån vår utgångspunkt att åtgärder som inte blir föremål för en förprövning ska kunna bli föremål för en prövning i efterhand tillsynsmässigt, i princip utifrån samma förutsättningar.

Av detta skäl är det enligt vår mening olyckligt att vissa bestämmelser i 2 kap. PBL är utformade på ett sätt som gör att deras tillämplighet blir beroende av om fråga är om lovpliktiga åtgärder eller inte. Mest ändamålsenligt hade varit att se över även bestämmelserna i 2 kap. PBL i bl.a. detta hänseende. Vi har dock gjort bedömningen att konsekvenserna härav inte går att bedöma fullt ut inom ramen för vårt uppdrag. Denna fråga bör därför bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25). Det betyder också att tillämpligheten av bestäm-

³⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 151 f.

³⁵ Se SOU 2017:64 s. 225 ff.

melseerna i 2 kap. PBL måste beaktas när vi bedömer vilka åtgärder som bör omfattas av en lov- och anmälningsplikt och inte.

Avslutningsvis kan nämnas att även vissa bestämmelser i 8 kap. PBL om utformnings- och egenskapskrav har ett differentierat tillämpningsområde beroende på om en byggåtgärd omfattas av krav på lov eller anmälan eller varken lov eller anmälan (se särskilt 8 §).

Lov- och anmälningsplikten måste förhålla sig till rättsverkan och rättskraft

Som ovan har nämnts leder en förprövning till att det allmänna fattar ett beslut. Detta gäller i den plan- och byggrättsliga regleringen inte bara vid lovplikt, utan även vid anmälningsplikt eftersom ett startbesked meddelas (se avsnitt 7.16). Avgörandet blir i princip överklagbart och kan därmed bli föremål för överprövning i länsstyrelse och mark- och miljödomstol, vars prövning naturligtvis också syftar till att säkerställa den materiella regleringens genomslagskraft genom kontroll av att beslutsmyndigheten i sitt beslutsfattande hållit sig inom uppställda rättsliga ramar.

Ett beviljat lov eller startbesked får vidare normalt rättskraft, om än på olika sätt och i olika utsträckning. Som ovan har nämnts är syftet med en lovplikt att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om en åtgärd är förenlig med bestämmelser om bl.a. lokalisering, placering och utformning samt om grannarnas rätt. Lovplikten kan visserligen vara en pålaga för den enskilde, men den ger också goda möjligheter att i ordnade former förebygga och hantera konflikter mellan såväl allmänna som enskilda intressen.³⁶ Rättskraften innebär att avgörandet i princip blir orubbligt, vilket skapar förutsebarhet både för enskilda (sökanden och berörda) och det allmänna, låt vara att den kan upplevas som betungande för den sökande och som ett ingrepp i egendomsskyddet. Detsamma gäller inte avslag på tillståndsansökan, vilket då inte skapar samma trygghet för omgivningen eftersom en ny ansökan alltid kan ges in på nytt.³⁷

Även under utredningsarbetet har styrkts att lovplikt i sig inte behöver upplevas som något negativt, så länge lovpliktsreglerna är enkla att förstå och tillämpa samt heller inte fördröjer byggåtgärder genom att handläggning drar ut på tiden, orsakar oproportionerliga

³⁶ Se prop. 2006/07:122 s. 44.

³⁷ Se t.ex. RÅ 2006 ref. 64.

administrativa kostnader m.m. Detta kan också sägas manifesteras genom att direktiven ger oss en reell möjlighet att återinföra lovplikt för åtgärder som i dag är lovbefriade, naturligtvis under förutsättning att starka skäl talar härför.

Lov- och anmälningsplikten måste förhålla sig till tillsyn

En lov- och anmälningsplikt måste också förhålla sig till både regleringen av tillsynen och till själva tillsynsverksamheten. Det handlar i denna del om att bedöma om det allmännas säkerställande av den materiella regleringen vid en samlad bedömning sker lämpligast genom en förprovning eller genom en provning i efterhand. Som vi ovan har nämnt bör en lov- och anmälningspliktsreglering i första hand bygga på ett ställningstagande till den omgivningspåverkan (i bred bemärkelse) som olika åtgärder genererar. Häri innefattas även hur frekvent åtgärderna förekommer, var de förekommer och om åtgärderna är möjliga att återställa eller inte. Det innebär således att åtgärder – i ett område som omfattas av en detaljplan respektive som inte gör det – som normalt inte genererar så stor omgivningspåverkan, inte förekommer så ofta och som är möjliga att återställa, bör kunna hanteras inom ramen för tillsynen och inte genom en förprovning. Vad gäller sådana åtgärder, är det alltså i princip tillräckligt att det allmänna först i efterhand bedömer om de (tillämpliga) materiella kraven efterlevts eller inte. Har de inte det, ska ett ingripande ske, t.ex. genom ett lovföreläggande (11 kap. 17 § PBL) eller ett rättelseföreläggande (11 kap. 20 § PBL).

Det är dock viktigt med noggranna överväganden vad gäller vilka åtgärder som bör provas inom ramen för tillsynsverksamheten, eftersom en förprovning kan vara både enklare och effektivare. Den kan även vara mindre kostsam för det allmänna, bl.a. på grund av bestämmelserna om möjlighet att ta ut lovavgift (12 kap. 8 § PBL), även om byggsanktionsavgift som i förekommande fall påförs i tillsynsverksamheten tillfaller kommunen (11 kap. 62 § PBL).³⁸ Förprovningen innebär som sagt dessutom en möjlighet att rätta till felaktigheter i ett tidigt skede och därmed att undvika krav på rättelse i efterhand som kan bli oproportionerliga och orsaka kapitalförstöring. Samtidigt är det också viktigt att framhålla att det inte är rimligt att ha en lovplikt

³⁸ Jfr även prop. 1975/76:164 s. 43 f. och 56 samt prop. 2009/10:170 Del 1 s. 340 ff.

som träffar ett stort antal åtgärder som generellt inte vållar särskilt stora problem, enbart av det skälet att en förprövning är enklare och mindre kostsam för en kommun att hantera än en prövning i efterhand.

I sammanhanget kan nämnas att frågor om verkställbarhet också kan få betydelse för utformningen av lov- och anmälningspliktsregleringen; det är endast genom någon form av förprövning som det allmänna görs uppmärksam på en åtgärd innan den har vidtagits och därvid ges möjlighet att bestämma att ett beslut ska gälla först när det har fått laga kraft, t.ex. om en åtgärd kan befaras medföra oåterkalleliga skador. Vad gäller de åtgärder som är svåra eller t.o.m. omöjliga att återställa, är det särskilt viktigt att säkerställa möjligheten att överklaga beslutet och att åtgärden inte verkställs förrän frågan är slutligt avgjord.³⁹

I sammanhanget bör också betonas – vilket vi även gjort i avsnittet ovan – att lov- eller anmälningsplikten i sig som utgångspunkt inte bör styra vilka materiella regler som är tillämpliga. Däremot gäller som sagt det omvända, dvs. att de materiella reglerna ska styra om det behövs en förprövning eller inte. Även om en åtgärd inte omfattas av krav på lov eller anmälan, ska den således som huvudregel ändå uppfylla tillämpliga krav (även t.ex. tekniska egenskapskrav etc.). Den främsta skillnaden blir således att kravuppfyllnad i stället prövas i efterhand genom tillsyn.

Vad så gäller byggnadsnämndernas tillsyn, är det förstås också viktigt att beakta förutsättningarna för denna verksamhet. I vissa kommuner är denna verksamhet både kostsam och tidskrävande. Vissa kommuner vittnar också om att tillsynsverksamheten historiskt varit eftersatt, men att resurserna nu ökar.⁴⁰

I vårt utredningsarbete har dock framkommit att den plan- och byggrättsliga tillsynsverksamheten inte prioriteras högt i alla kommuner och även att det i vissa kommuner trots 11 kap. 5 § PBL i princip inte bedrivs någon egeninitierad – dvs. utan anmälan utifrån – tillsyn över huvud taget. Detta kan sammanhånga bl.a. med att kommunerna i princip saknar möjlighet att avgiftsfinansiera huvuddelen av tillsynsverksamheten (jfr 12 kap. 8 § PBL). Ett ytterligare

³⁹ Jfr SOU 2018:86.

⁴⁰ Jfr t.ex. Bygglovalliansens Årsberättelse 2019 s. 5. Bygglovalliansen är ett frivilligt och aktivt samarbete mellan bygglovsfunktionerna i ett antal kommuner. Under 2019 medverkade Botkyrka, Danderyds, Huddinge, Håbo, Järfälla, Knivsta, Lidingö, Nacka, Nyköpings, Sigtuna, Sollentuna, (Stockholms), Tyresö, Täby, Upplands Bro, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholms och Österåkers kommuner.

skäl är att byggnadsnämnderna, mot bakgrund av regleringen om tidsfrister för handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked och om möjligheten att ta ut avgift i sådana ärenden, kan se sig tvungna att prioritera ärenden om lov och förhandsbesked före tillsynsärenden. Ytterligare en orsak synes vara brist på framför allt juridisk kompetens i tillsynsverksamheten, vilket i förekommande fall kan innebära att nämnderna inte ställer de krav som de faktiskt kan ställa på den enskilde (jfr t.ex. 11 kap. 8 § PBL).

Även om byggnadsnämndernas tillsynsansvars omfattning rimligen inte i sig påverkas av om ansvaret finansieras genom avgifter eller skatt, bör i detta sammanhang nämnas att regeringen uppdragit åt Boverket att utreda om byggnadsnämnden bör ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka kostnaderna i samband med vissa tillsynsuppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021 (se avsnitt 2.4.10).⁴¹

Under alla omständigheter är det sammanfattningsvis viktigt att en lov- och anmälningspliktsreglering utformas så att en åtgärd antingen blir föremål för förprovning eller efterhandsprovning genom tillsyn, allt utifrån vad som mest ändamålsenligt säkerställer de intressen som ligger bakom den plan- och byggrättsliga regleringen.

Lov- och anmälningsplikten måste förhålla sig till vissa incitamentsstyrande effekter

Ytterligare en dimension att beakta när det gäller lov- och anmälningsplikten, är att den ofrånkomligen blir incitamentsstyrande med de konsekvenser detta innebär. Erfarenhet sedan lång tid tillbaka visar att enskilda anpassar sina åtgärder för att undvika en förprovning från det allmännas sida, i vart fall såvitt gäller vanligt förekommande åtgärder som t.ex. mindre komplementbyggnader och tillbyggnader. I princip kan detta vara adekvat för den enskilde, t.ex. för att undvika kostnader och tidsutdräkt och även risken för att det allmänna inte tillåter åtgärden i fråga. Vi konstaterar att detta förhållande fortfarande är aktuellt. I praktiken utförs följaktligen flera typer av åtgärder precis på sådant sätt att de inte omfattas av krav på lov.

Detta innebär i sin tur att den byggda miljön riskerar att likriktas vad gäller placering och utformning, t.ex. genom att tillbyggnader

⁴¹ Se regeringens beslut den 6 februari 2020 (Fi2020/00451) och den 4 februari 2021 (Fi2021/00491).

och komplementbyggnader generellt får en viss storlek, viss höjd, placering från tomtgräns etc., trots att starka skäl – utifrån både allmänna och enskilda intressen – i det enskilda fallet och efter en individuell prövning och bedömning ofta kan tala för en helt annan placering och utformning. Detta gäller i än högre utsträckning om lov- och anmälningspliktsregler utformas utifrån absoluta tal och mått, vilket i och för sig kan vara eftersträvansvärt för att minska bedömningsutrymmet. Ett exempel är avskärmningar i tomtgräns vid en villatomt som ofta utformas halvt genomsiktliga i sin högre del i linje med praxis och lokala vägledningar kring lovplikt för plank.

I sammanhanget kan också konstateras att de ekonomiska incitamenten att ”utmana” lovpliktsregleringen blivit allt starkare i takt med de ökade värdena på fastighetsmarknaden, vilket riskerar förstärka lovpliktens incitamentsstyrda effekter i den byggda miljön.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att den byggda miljön naturligtvis även påverkas av en stor mängd andra faktorer. Såväl offentlig-rättsliga som andra regler är vanligen handlingsdirigerande; ofta är det också reglernas syfte att vara det. Det finns således mängder med regler som liksom PBL styr den fysiska miljön, t.ex. regler på det skatterättsliga området eller som rör stöd och subventioner av olika slag (ekonomiska styrmedel). En ny lov- och anmälningspliktsreglering bör dock utformas så att icke önskvärda effekter och bieffekter så långt möjligt inte uppkommer. Det viktiga blir att försöka identifiera och åskådliggöra de incitamentsstyrda konsekvenserna samt deras omfattning och konsekvenser i den byggda miljön. Konsekvenserna kan t.ex. bli mindre om det i den byggda miljön redan finns åtgärder av det slag som kan bli än mer vanligt förekommande på grund av lovpliktsreglers styrande effekter.

Utgångspunkter för lov- och anmälningsplikten – en sammanfattning

Ovan har vi redogjort för ett antal utgångspunkter som vi menar bör ligga till grund för en ny lov- och anmälningspliktsreglering. Vi har uppmärksammat att de kanske viktigaste aspekterna faktiskt sammanfattades av departementschefen redan i förarbetena till 1959 års byggnadsstadga⁴².

⁴² Se prop. 1959:168 s. 133 f.

Erfarenheten visar, att överträdelse av byggförfattningarna ofta leder till oformligheter i bebyggelsen, vilka är svåra att komma till rätta med i efterhand, bl.a. därför att de åtgärder, som detta skulle kräva, icke sålän blir så dyrbara, att de överstiger den enskildes resurser. Ur allmän synpunkt är det därför bäst att tillsynen över författningarnas efterlevnad sker redan innan en tilltänkt byggnad kommer till utförande och under själva byggnadsarbetet. Även för den byggande är det förmånligt att få ett auktoritativt besked om att företaget står i överensstämmelse med gällande föreskrifter och på så sätt undgå de ekonomiska risker, som han eljest skulle löpa. Det sagda gäller dock icke alldeles generellt. Det allmänna har visserligen intresse av att byggnadsförfattningarna efterlevs, med detta intresse är icke så starkt, att det motiverar hur stor och kostsam kontrollapparat som helst. För att icke antalet ärendet skall bli alltför stort, måste bestämmelserna om förhandsprövning i form av byggnadslov begränsas att avse vissa grupper av byggåtgärder, främst sådana av större omfattning och ekonomisk betydelse samt sådana som av annat särskilt skäl, t.ex. med hänsyn till inverkan på stads- eller landskapsbilden eller ur hygienisk synpunkt eller brandskyddssynpunkt, icke bör få vidtagas utan tillstånd. De byggandes intresse av att åtgärderna blir föremål för förhandsprövning är mest framträdande när dessa är kostnadskrävande. När däremot fråga är om åtgärder av jämförelsevis mindre ekonomisk betydelse för den enskilde, kan en bestämmelse om skyldighet att söka byggnadslov rentav komma att framstå som ett typexempel på byråkrati och överdriven regleringslust.

I sista hand är det en ren omdömesfråga, hur långt bestämmelserna om skyldighet att söka byggnadslov bör sträcka sig. Jag är, liksom utredningen, av den mening att det allmänna intresset ej kräver förhandsprövning annat än i ganska begränsad omfattning. Visserligen måste man räkna med att en större frihet för de byggande kommer att missbrukas i en del fall. Den omständigheten, att en rättelse ofta är kostnadskrävande, torde emellertid – om byggmyndigheterna visar tillräcklig fasthet vid krav på rättelse – leda till att de byggande icke gärna tar denna risk, som en överträdelse innebär. Vad beträffar de byggandes intresse torde detta – såsom utredningen framhållit – kunna rätt väl tillgodoses genom en bestämmelse, enligt vilken vederbörande alltid har rätt att påfordra byggnadsnämndens prövning av en tilltänkt byggnadsåtgärd, även om skyldighet att söka byggnadslov icke föreligger.

7.5.3 Lovplikten bör framgå av lag och anmälningsplikten av förordning

Förslag: Alla författningsreglerade krav på lov ska framgå av lag. Regeringens bemyndigande att meddela bestämmelser om lovplikt bör således tas bort.

Anmälningsplikten ska dock regeringen även fortsättningsvis bemyndigas att reglera.

Regleringen i PBL och PBF

Lovplikten för byggnader regleras i nuvarande 9 kap. PBL och för andra anläggningar än byggnader i nuvarande 6 kap. PBF. Dessutom kan lovplikten i viss utsträckning regleras i detaljplan och områdesbestämmelser.

Lovplikten för byggnader återfinns i totalt sexton paragrafer. Flera av dessa är s.k. bokstavsparagrafer som tillkommit efter PBL:s ikraftträdande, dvs. under de senaste tio åren. Bestämmelserna innehåller ofta krav på lov för flera åtgärder och i ett antal fall återfinns uppräkningslistor av åtgärderna i numrerade listor – listor som i några fall dessutom är uppdelade i olika nivåer. Lovplikten för anläggningar regleras i totalt sex paragrafer, varav två med bokstavsbezeichnung.

Före PBL återfanns den författningsreglerade lovplikten för anläggningar uteslutande i ÄPBL (8 kap. 2 §). När PBL trädde i kraft menade dock regeringen att de bygglovspliktiga anläggningarna borde regleras på förordningsnivå. Regeringen menade att anläggningar av annat slag än byggnader kan vara av närmast oändligt varierande typ och att det därför var angeläget att få till stånd en uttömmande uppräkningslista av de anläggningar som skulle förprövas. Regeringen angav att det är viktigt att förteckningen av bygglovspliktiga anläggningar dels lättare och snabbare kan anpassas till efter hand uppkomna nya behov utifrån förändringar i tiden, dels kan göras utförligare och tydligare med avseende på definitioner och avgränsningar av de aktuella objekten. Regeringen menade att detta bäst gjordes genom en reglering på förordningsnivå.⁴³

⁴³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 137 f.

Lovplikten bör regleras uteslutande i PBL

Som vi har angett ovan är lovplikten i dag reglerad i såväl PBL som PBF. Dessutom kan lovplikten regleras av kommunen i detaljplan och områdesbestämmelser. Regleringens struktur med bestämmelser på olika författnings- respektive beslutsnivåer och med paragrafer med olika detaljeringsnivå och utformning är en av anledningarna till att regelverket upplevs som svåröverskådligt samt svårt att förstå och att tillämpa.

Vi har i utredningsarbetet också uppmärksammat bristande stringens i regleringen när det gäller regleringsnivån. Lovplikten för murar och plank regleras t.ex. i PBF (6 kap. 1 § 7), samtidigt som vissa undantag för murar och plank återfinns på lagnivå (9 kap. 4 § PBL). Solenergianläggningar omfattas inte av lovplikten för anläggningar enligt PBF, men i PBL finns en reglering av lovplikten för utanpåliggande solenergianläggningar på byggnader (9 kap. 3 c §). Särskilt för enskilda och s.k. engångsbyggare kan detta upplevas som otydligt och svårbegripligt.

Vi menar att lovplikten bör regleras uteslutande i PBL. Regeringens bemyndigande att meddela bestämmelser om lovplikt (nuvarande 16 kap. 7 § PBL) bör således tas bort. Med samtliga tillämpliga krav samlade på ett ställe, blir det lättare att få en överblick över och en förståelse för dem, liksom att tillämpa dem. Som vi ovan har redogjort för, förutsätter vidare ett krav på förprovning ett ställningstagande till den omgivningspåverkan (i bred bemärkelse) som åtgärden genererar. Häri innefattas även hur frekvent åtgärden förekommer och – än viktigare – om åtgärden är reversibel eller om den kan orsaka irreparabla skador. Det är således viktigt att ändringar i lovplikten föregås av den process som gäller för lagstiftning, vilket säkerställer ett tillräckligt underlag och borgar för överväganden som medför en ändamålsenlig reglering av lovplikten.

Anmälningssplikten bör dock regleras i PBF

Enligt vår mening bör lovplikten regleras i lag. Skälen som talar här för gör sig dock inte gällande i samma utsträckning när det gäller anmälningssplikten. Det finns också skäl för att regeringen ska kunna ändra i anmälningssplikten på ett enkelt sätt. Anmälningssplikten bör således även fortsatt regleras i PBF.

I sammanhanget kan dock nämnas att vi i avsnitt 7.25 föreslår en framtida översyn av anmälningsinstitutet i den plan- och byggrättsliga regleringen.

Förfarandet för lov respektive anmälan bör regleras i PBL respektive PBF

Som vi ovan har nämnt bör lovplikten regleras i PBL och anmälningsplikten i PBF. Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att även förfarandereglerna som huvudregel delas upp på motsvarande sätt, dvs. att lovförfarandet regleras i PBL och förfarandet vad gäller anmälningar i PBF. Kraven på innehåll i ansökningar och anmälningar är i och för sig i princip desamma, även om det ställs högre krav på ritningar m.m. i ansökningsärenden. Regleringen i PBF blir dock enkel eftersom den i huvudsak endast kommer att innebära en hänvisning till motsvarande förfarandebestämmelser i PBL. Skälet för en reglering av förfarandet vid anmälan i PBF är således i första hand att samla regleringen av anmälningsärenden i PBF. Förutom att det normalt ställs högre krav på en ansökans innehåll än en anmälan, blir det också en annan partsställning i ett lovärende med krav på kommunikering med grannar och andra berörda. Det finns därför inte enligt vår mening skäl att samordna förfarandereglerna. Våra närmare förslag när det gäller förfaranderegler återkommer vi till i avsnitt 7.19.

I sammanhanget bör nämnas att tillämpliga materiella krav på åtgärden i fråga egentligen inte påverkas av om lovplikt och förfarande regleras i PBL eller PBF. Som exempel kan nämnas att det finns materiella krav i 3 kap. PBF (se t.ex. 3 §) som även framöver kommer att gälla för en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF.

7.5.4 Lov- och anmälningsplikt bör inte regleras i detaljplan och områdesbestämmelser

Förslag: Kommunernas möjlighet att reglera lovplikt i en detaljplan eller områdesbestämmelser slopas. Nuvarande 4 kap. 15 § och del av 4 kap. 42 § PBL upphör att gälla. Befintliga bestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser om undantag från krav på lov ska upphöra att gälla. Befintliga bestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser om krav på lov ska dock fortsätta att gälla.

Regleringen i detaljplan och områdesbestämmelser

Kommunerna har i dag möjlighet att under vissa förutsättningar reglera lovplikten för vissa åtgärder i detaljplan och områdesbestämmelser. Av 4 kap. 15 § PBL framgår att i en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på bygglov enligt 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § och marklov enligt 9 kap. 11 och 12 §§ PBL. I 4 kap. 42 § första stycket 4 anges vidare att kommunen med områdesbestämmelser får reglera omfattningen av kraven på bygglov enligt 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § och marklov enligt 9 kap. 13 § PBL.

Det kan t.ex. handla om att det inte krävs bygglov för att inom ett område med detaljplan genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen. Det kan också handla om införande av lovplikt för åtgärder som enligt författning är lovbefriade, t.ex. för friggebodar och s.k. attefallsåtgärder i ett område som utgör en värdefull miljö eller för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring i ett område som inte omfattas av detaljplan. Detta innebär att den som vill vidta en åtgärd, utöver bestämmelserna i PBL och PBF, också behöver studera gällande detaljplan eller områdesbestämmelser för att veta om lovplikt gäller för åtgärden.

Lovplikt bör inte få regleras i detaljplan eller områdesbestämmelser

Inledningsvis kan konstateras att det som framför allt har framkommit i vårt utredningsarbete – och som också bekräftats av Sveriges Kommuner och Regioner – är att möjligheten att reglera lovplikten

i praktiken har nyttjats i förhållandevis ringa utsträckning av kommunerna. Möjligheten att enligt 9 kap. 8 § första stycket 2 a PBL i detaljplan bestämma om utökad bygglovsplikt inom områden som utgör värdefull miljö synes vidare inte ha fått en ökad tillämpning trots att antalet bygglovsbefriade åtgärder utökats under senare tid. Detta talar i och för sig för att problemet inte är särskilt stort. Å andra sidan kan förändringar i regleringen då heller inte medföra stora och överblickbara konsekvenser.

Som vi ovan har konstaterat, finns det starka skäl som talar för att lovplikten ska regleras i lag. Detsamma gäller som huvudregel de förfaranderegler som ska tillämpas i lovärenden. Skälen som talar för en reglering i författning – och på en och samma regleringsnivå – talar samtidigt emot att tillåta att lovplikt regleras även genom detaljplan och områdesbestämmelser, eftersom det bidrar till en reglering som är svår att överblicka.

Vi har vidare kunnat konstatera att utifrån enskilda intressen är det i första hand kommunens utökning av antalet lovpliktiga åtgärder i förhållande till vad som framgår av författning som kan ifrågasättas i ett rättssäkerhetsperspektiv. Samtidigt kan hävdas att det kommunala planmonopolet ger stöd för att det ur planeringssynvinkel alltid bör finnas en möjlighet att utöka lovplikten för åtgärder som inte omfattas av krav på lov, t.ex. om viss gestaltning eftersträvas eller om bevarandefrågor talar för det. Detta motsvarar i huvudsak också vad som uttrycktes i förarbetena redan till ÄPBL.⁴⁴ Även kommunala undantag från lovplikten kan dock innebära konsekvenser för enskilda, närmast för dem som är berörda av den aktuella åtgärden och som utan en lovplikt hänvisas till att få åtgärden prövad inom ramen för tillsynsverksamheten i stället för genom en förprovning.

Visserligen kan det hävdas att det kan vara lättare för en byggherre att läsa och förstå sin egen detaljplan än att sätta sig in i regleringarna i både PBL och PBF. Under utredningsarbetet har dock framkommit att lovpliktsregleringarna i detaljplan och områdesbestämmelser i sig ofta saknar en tydlig motivering och/eller är otydliga och inkonsekventa. Det kan även vara så att de lovpliktiga åtgärderna – ett bra exempel är marklov för trädfällning – inte omfattas av några korresponderande materiella bestämmelser i planen, innebärande att åtgärderna ändå bara ska prövas gentemot de ”allmänna” tillämpliga kraven i 2 och 8 kap. PBL.

⁴⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 254 f.

Härtill kommer att dagens reglering i sig är otydlig; t.ex. är det otydligt i 9 kap. 8 § andra stycket PBL om kravet på särskilda skäl tar sikte på regleringsmöjligheten i sig (vilket var fallet enligt 8 kap. 6 § ÄPBL) eller på lovplikten i det enskilda fallet.

Vi har vidare tidigare anfört att en lovplikt i författning generellt ska bygga på noggranna överväganden om den omgivningspåverkan (i bred bemärkelse) som åtgärden genererar. Även om det i vissa situationer kan finnas skäl för mer ”lokala” överväganden, är det enligt vår mening inte motiverat att låta kommunen förfoga över lovplikten. Härmed undviks också situationen där en kommun avhåller sig från en i och för sig motiverad utökning av lovplikten, närmast av politiska skäl.

Härtill kommer att om kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har undantagit nybyggnad eller tillbyggnad från krav på bygglov, gäller med dagens regler i stället en anmälningsplikt (6 kap. 5 § 2 PBF). Det kan vara överraskande för många enskilda, som ofta utgår ifrån att en i en detaljplan eller områdesbestämmelser lovbefriad åtgärd får vidtas utan föregående kontakt med det allmänna.

Sammanfattningsvis menar vi att kommunerna inte längre bör få reglera lovplikten i detaljplan och områdesbestämmelser. Att lovplikt under vissa förutsättningar kan regleras i vägplan respektive järnvägsplan (se avsnitt 3.3.5) föranleder inte någon annan bedömning.

Befintliga krav på lov i detaljplan och områdesbestämmelser bör dock fortsätta att gälla

Som vi har anfört ovan, bör lovplikt inte få regleras i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Därmed uppkommer frågan hur de lovpliktsregleringar – såväl om utökad lovplikt som om undantag från krav på lov – som i nuläget finns i gällande detaljplaner och områdesbestämmelser ska hanteras.

I utredningsarbetet har framförts att det är angeläget med någon form av övergångsbestämmelser för att inte nu gällande regleringar ska upphöra att gälla innan kommunerna har hunnit ta ställning till konsekvenserna och i förekommande fall beslutat om nödvändiga planändringar och även om nödvändiga resurser eller t.o.m. organisationsförändringar. Det kan t.ex. vara så att om vissa åtgärder inte blir föremål för en förprovning, kan vissa kommuner vilja införa fler skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser eller

kanske dimensionera sin tillsynsverksamhet på ett sätt som är bättre anpassad till en mindre omfattande lovplikt.

Vidare har anförts att övergångstiden bör vara förhållandevis tilltagen, men att det också är viktigt att äldre regleringar någon gång faktiskt upphör att gälla. Det har dock också från vissa håll framförts att konsekvenserna kan bli så omfattande – i vart fall vad gäller införda krav på lov i detaljplan och områdesbestämmelser – för vissa kommuner att dessa äldre regleringar helt enkelt bör gälla till dess detaljplanen eller områdesbestämmelserna ändras (4 kap. 38 § PBL).

Vi har stannat för att föreslå att regleringar i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser om *undantag från krav på lov* bör upphöra att gälla. Våra överväganden kring övergångsbestämmelser härom återfinns i kapitel 8. Skälet är att regleringarna är få och att undantagen i förhållandevis stor utsträckning ändå korresponderar med de undantag från krav på lov som vi föreslår ska gälla direkt enligt författning.

Nu gällande regleringar i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser om *utökad lovplikt* bör dock fortsätta att gälla till dess planen eller bestämmelserna ändras. Visserligen kommer under lång tid lovplikten i förekommande fall (liksom i dag) att framgå även av detaljplan och områdesbestämmelser, men vi bedömer att nackdelarna härmed inte är så stora att i stället övergångsbestämmelser bör införas. Lovpliktsregleringarna i befintliga detaljplaner och områdesbestämmelser är inte så många att de riskerar att omintetgöra våra förslag om en enhetlig regleringsnivå för lovplikten. Några nya krav på lov i detaljplan och områdesbestämmelser kommer heller inte att kunna tillkomma med våra förslag. Samtidigt innebär denna lösning att våra lagförslag för vissa kommuner inte kommer att medföra orimliga konsekvenser.

Att sedan tidigare beslutade krav på lov i detaljplaner och områdesbestämmelser även ska gälla fortsatt uppnår vi genom att helt enkelt i lovpliktsbestämmelserna i PBL behålla hänvisningarna till befintliga krav på lov i detaljplan och områdesbestämmelser. I inledningen av föreslagna 9 kap. PBL framgår exempelvis att bygglov också krävs om kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser med stöd av äldre bestämmelser har bestämt att bygglov krävs för en åtgärd.

Inte heller anmälningsplikt bör få regleras i detaljplan eller områdesbestämmelser

Mot bakgrund av vad vi redovisat ovan, bör kommunerna inte heller ges möjlighet att reglera anmälningsplikt i detaljplan och områdesbestämmelser.

Kommunerna kommer indirekt att kunna påverka lovplikten

Kommunerna kommer genom våra förslag att behålla möjligheten att i detaljplan och områdesbestämmelser införa bestämmelser bl.a. om placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § (4 kap. 16 och 42 §§ PBL). Vi föreslår dessutom att denna möjlighet i viss mån förtydligas och utökas (se avsnitt 7.10).

Vidare föreslår vi en författningsreglerad utökad lovplikt i värdefulla områden, bl.a. för åtgärder som omfattas av ovan nämnda bestämmelser i detaljplanplan eller områdesbestämmelser. Vi föreslår dessutom en generell skyldighet för kommunerna att i översiktsplan peka ut vissa särskilt värdefulla byggnadsverk och områden, samtidigt som vi inför en lovplikt för åtgärder inom sådana områden som annars inte omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.10).

Kommunerna kommer således att genom materiella krav i detaljplan och områdesbestämmelser indirekt även fortsättningsvis kunna förfoga över lovplikten inom vissa områden och för vissa åtgärder. Även genom utpekanden i översiktsplan kommer kommunerna att kunna påverka lovplikten. På så vis kan lovplikten regleras uteslutande genom lag, samtidigt som kommunerna behåller visst inflytande över vilka åtgärder som ska omfattas av lovplikt och inte, särskilt vad beträffar värdefulla byggnadsverk och områden, och därigenom också möjligheten att styra bebyggelseutvecklingen i kommunen.

Vi har fått synpunkter på att denna ”indirekta lovplikt” blir svårare att förstå för den enskilde än en lovplikt som uttryckligen anges i planen. Utifrån våra överväganden kring fördelarna med en lovplikt endast i författning, bedömer vi dock att vår lösning trots allt är mer ändamålsenlig.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 15 och 42 §§ samt 9 kap. 2 § PBL.

7.5.5 En utökad bygglovsplikt för vissa åtgärder

Förslag: Krav på bygglov ska som huvudregel gälla enhetligt för varje lovpliktig åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan respektive som inte gör det.

Utökade krav på lov ska dock gälla om åtgärden vidtas nära gräns eller järnväg, i ett s.k. skyddat område eller i ett s.k. värdefullt område.

En utökad bygglovsplikt för vissa åtgärder

Som ovan har nämnts, bör den främsta utgångspunkten vid formuleringen av en ny lov- och anmälningsplikt vara att förprövningen ska bidra till de materiella reglernas genomslagskraft. Med denna utgångspunkt bör omfattningen av krav på lov generellt styras av vilken omgivningpåverkan (i bred bemärkelse) som åtgärden riskerar att generera. Vi bedömer med anledning härav att lovplikten bör differentieras beroende på om åtgärden avses vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte gör det (se avsnitt 7.5.2).

Enligt vår mening – som också fått stöd i vårt utredningsarbete – finns vidare skäl för en utökad lovplikt för åtgärder som ska vidtas inom vissa särskilda områden. Det handlar dels om åtgärder *nära gräns* (i huvudsak tomt- respektive fastighetsgräns) *eller järnväg* (se avsnitt 7.8), dels i s.k. *skyddade områden* (mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret, se avsnitt 7.9) och dels i s.k. *värdefulla områden* (områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, se avsnitt 7.10).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 3 § PBL.

7.6 Krav på lov för byggnader

7.6.1 Lovplikt för nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad

Förslag: Bygglov ska krävas för nybyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad.

Det ska dock inte krävas bygglov för nybyggnad av

1. en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan, eller

2. en annan byggnad än ett bostadshus om byggnaden

a) inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) inte får en tacknockshöjd som överstiger 3,0 meter, och

c) ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till.

Lovplikt för nybyggnad av byggnad

Vi har funnit skäl att behålla den generella lovplikten för nybyggnad av byggnad som inte är en komplementbyggnad. Definitionen av byggnad finns i 1 kap. 4 § PBL.

Lovplikten omfattar allt från en- och tvåbostadshus och flerbostadshus till kontors- och industrikomplex. Den främsta anledningen till kravet på bygglov är att nybyggnad normalt påverkar den pågående markanvändningen och omgivningen i sådan utsträckning att det är motiverat med en förprövning från det allmännas sida för att kunna säkerställa de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i den plan- och byggrättsliga regleringen.

En förprövning är enligt vår mening också alltid nödvändig när fråga är om bostäder, inte minst utifrån bärförmåga, brandskydd och teknisk konstruktion i övrigt, tillgänglighet och buller samt dimensionering av vatten och avlopp, men också utifrån den allmänna omgivningspåverkan som människors boende kan medföra. En förprövning utifrån tillgänglighetsaspekter är särskilt motiverad utifrån den plan- och byggrättsliga regleringens påverkan på tillämpningen av lagen om bostadsanpassningsbidrag (se även avsnitt 3.5.9).

Vi har övervägt om lovplikten för nybyggnad av byggnad i stället borde kopplas till en term *huvudbyggnad* eller motsvarande, dvs. till

den med hänsyn till funktionen viktigaste byggnaden på en tomt. Efter synpunkter i våra expert- och referensgrupper, har vi dock valt att föreslå att termen *byggnad* behålls, men med en bortskrivning av *komplementbyggnad* i själva lovpliktsbestämmelsen. Termen komplementbyggnad föreslår vi en legaldefinition av (se avsnitt 7.4.3). Lovplikten för komplementbyggnad regleras vidare i en annan bestämmelse (se avsnitt 7.6.3 och 7.6.4). Härmed undviker vi vissa tillämpningssvårigheter, t.ex. för grupphusområden och kvarter med flerbostadshus, men även i övriga situationer där det finns flera byggnader på samma tomt som kan bedömas ha en lika viktig funktion. Vi undviker också problemet med att olika byggnader över tid kan utgöra huvudbyggnad på samma tomt.

Undantag för nybyggnad av ekonomibygnad

Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta det i dag gällande undantaget från krav på bygglov för nybyggnad och tillbyggnad av ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Detta gäller trots att vi föreslår att kommunerna inte längre ska kunna reglera en lovplikt för dessa ekonomibygnader i områdesbestämmelser. I sammanhanget bör dock upprepas att bygglov alltså kommer att krävas om kommunen i områdesbestämmelser – med stöd av äldre bestämmelser – har bestämt att bygglov krävs för en åtgärd (se avsnitt 7.5.4).

Vi har inte funnit att det s.k. MKB-direktivet kräver att ekonomibygnader generellt blir föremål för en förprovning, främst eftersom anläggningar för s.k. intensiv djuruppfödning (se direktivets artikel 4.2 samt Bilaga II, 1 e) rimligen omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt miljöbalken (se även avsnitt 4.5.1).

Visserligen kan en ekonomibygnad ha förhållandevis stor omgivningspåverkan, inte minst i område med sammanhållen bebyggelse och där ekonomibygnad utan förprovning kan uppföras och tillbyggas långt ifrån själva gårdsmiljön och t.o.m. i gräns. Samtidigt är här fråga om ett undantag från lovplikten som har som syfte att underlätta för vissa näringar. Vi föreslår också att näringarna uttryckligen ska utpekas i definitionen av ekonomibygnad (se avsnitt 7.4.3), för att tydliggöra och begränsa undantagets räckvidd till byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln.

De näringar som det är fråga om är vidare vanligen lokaliserade till sådana områden och med en sådan placering och utformning av byggnaderna, att de generellt inte genererar sådan omgivningspåverkan att de måste bli föremål för förprovning. Detta stöds av att det i utredningsarbetet inte har framkommit att ekonomibygnaderna vållar särskilt stora problem i praktiken. Det ligger även i linje med att det i praxis har uttalats att undantaget bör tillämpas restriktivt.⁴⁵

Härtill kommer att ekonomibygnaderna i förekommande fall dessutom regleras av både miljöbalken (jfr främst 9 kap. om tillstånd- eller anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet) och djurskyddslagstiftningen.

Bland de tillämpningssvårigheter som ändå har uppmärksammats under utredningsarbetet, återfinns frågan om hur framför allt hästhållning förhåller sig till jordbruksnäringen (se avsnitt 4.4.6 samt 7.4.3). Av våra direktiv framgår också att vi ska ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ett ridhus eller liknande i anslutning till en gård.⁴⁶ Vi har därför övervägt om det bör regleras särskilt hur byggnader för hästhållning förhåller sig till undantaget från kravet på lov för ekonomibygnader.

Samtidigt har det i vårt utredningsarbete framförts starka önskemål om att minska antalet kasuistiska undantag i lovpliktsregleringen och också om att undvika nya sådana undantag. Byggnader för djurhållning – eller för annan verksamhet med djur, t.ex. hästar – genererar dessutom generellt mer omgivningspåverkan än andra ekonomibygnader, t.ex. maskinhallar eller sädesmagasin. Djurhållning kan medföra negativ påverkan på omgivningen t.ex. genom dammbildning, buller (höfläktar, maskiner, djurens läten, transporter), lukt (framför allt från gödsel och gödselhantering, vissa foder m.m.), flugor, starka strålkastare m.m. Djurhållning kan också orsaka hälsopåverkan, t.ex. genom allergenspridning.

Verksamhetens art och omfattning har också betydelse; några få hästar kan t.ex. orsaka obetydlig störning medan ridskola eller travbana med många hästar och mycket aktivitet i omgivningen kan ge upphov till betydligt större olägenheter.⁴⁷

⁴⁵ Se MÖD:s dom den 9 november 2016 i mål nr P 2273-16.

⁴⁶ Se Dir. 2020:4 s. 6.

⁴⁷ Se Boverkets rapport *Vägledning för planering för och invid djurhållning* (Rapport 2011:6) s. 11 ff.

Vid hästhållning med flera hästar, för exempelvis uppfödning, träning, tävling eller ridskoleverksamhet, används byggnaderna också av fler människor och tillfälliga besökare. Byggnadernas tekniska egenskaper påverkar därmed en större krets.

Mot bakgrund av det nu nämnda är det enligt vår uppfattning mest ändamålsenliga att en bedömning sker i varje enskilt fall – i förekommande fall tillsynsvägen – och utifrån den praxis som har utvecklats för att lovundantaget för ekonomibyggnad ska få sitt avsedda tillämpningsområde och inte tillämpas på i stort sett samtliga byggnader, oavsett om verksamheten i dem har anknytning till de aktuella näringarna eller inte. Bedömningen i det enskilda fallet kommer således att säkerställa att undantaget från krav på lov tillämpas på ett ändamålsenligt sätt genom att verksamhetsslaget inte blir begränsande, utan i stället verksamhetsslagets koppling till näringen i fråga.

I sammanhanget kan också nämnas att viss djurrelaterad verksamhet torde vara möjlig utan krav på bygglov med stöd av vårt föreslagna undantag från krav på lov för inredning av en eller flera lokaler i område som inte omfattas av en detaljplan och som ligger utanför sammanhållen bebyggelse (se avsnitt 7.6.7).

Avslutningsvis bör nämnas att vi inom s.k. skyddat område föreslår en utökad lovplikt för ekonomibyggnad för hästhållning (se avsnitt 7.9.3).

Undantag för nybyggnad av vissa små byggnader

I dag finns ett undantag från lovplikt för nybyggnad om byggnaden placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till, placeras på platsen högst tre månader, inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter (9 kap. 3 a § PBL).

Det har under utredningsarbetet inte framkommit skäl att ifrågasätta de överväganden som låg till grund för undantaget.⁴⁸ Vi anser dock att det bör tydliggöras att fråga måste vara om annan byggnad än bostadshus, eftersom vi som ovan har nämnts föreslår en generell lovplikt för bostäder.

Vi anser vidare att tillämpningsområdet för undantaget kan utökas genom att tidsfristen om tre månader tas bort. Visserligen avsåg

⁴⁸ Se prop. 2016/17:151 s. 63 ff.

regeringen med undantaget att träffa byggnader som får användas som t.ex. valstuga, tillfälliga informationsbyggnader eller tillfällig försäljning av mat och dryck och liknande, dvs. för ändamål som normalt är av tidsbegränsad karaktär.⁴⁹ Dessutom finns för mer varaktig placering bestämmelser om bygglov för ändamål av säsongskaraktär (9 kap. 9 § PBL) och om tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 § PBL).

Samtidigt begränsade regeringen undantagets tillämpningsområde till allmän plats som kommunen är markägare till, eftersom kommuner i högre utsträckning än enskilda markägare kan förhindra problem med olämpliga uppställningar för t.ex. trafiksäkerheten, räddningstjänstens framkomlighet och risken för brandspridning på kvartersmark.⁵⁰ Enligt vår mening bör man kunna utgå från att en kommun – som markägare till och inte endast som huvudman för den allmänna platsen – i samma utsträckning förhindrar problem med eventuell oacceptabel omgivningspåverkan (2 kap. 9 § PBL) och även eventuell planstridighet. Det saknas därmed enligt vår mening skäl för en viss tidsfrist i undantaget, innebärande att från krav på lov kan undantas t.ex. även vissa allmänna toaletter eller mer permanenta turistbodas. Det bör dock nämnas att nu aktuella byggnader kan omfattas även av annan lagstiftning, t.ex. ordningslagen.

En konsekvens blir med stor sannolikhet en viss ökning av antalet tillsynsärenden. Liksom regeringen anförde i förarbetena till nu gällande undantag, bör detta dock inte förta mervärdet av att undanta ytterligare åtgärder från bygglovskravet.⁵¹

Vi har övervägt att från krav på lov i stället undanta byggnader som används för ett *allmännyttigt* eller *allmänt ändamål* eller ett *allmänt intresse* eller motsvarande. Det hade inneburit att undantaget blir tillämpligt även i område som inte omfattas av en detaljplan (och även på kvartersmark i ett område som omfattas av en detaljplan) och därmed träffar t.ex. vissa väderskydd vid idrottsplatser, vallabodar vid elljusspår, cykelskärmtak vid pendlarparkering eller vindskydd vid grillplatser. Svårigheterna med att avgränsa rekvisit som allmännyttighet eller allmänt intresse – även om viss vägledning torde kunna sökas t.ex. i anslutning till bestämmelsen i 9 kap. 31 c § 1 PBL och i den kommunalrättsliga lagstiftningen (jfr främst 2 kap. KL) – skulle dock riskera att undantaget får ett för stort tillämpningsområde,

⁴⁹ Se prop. 2016/17:151 s. 64.

⁵⁰ Se prop. 2016/17:151 s. 65.

⁵¹ Se prop. 2016/17:151 s. 65.

särskilt i förhållande till att fråga är om uppförande av byggnader utan lokaliseringsprövning av markens lämplighet för ändamålet. Visserligen skulle ett sådant undantag kunna begränsas genom t.ex. en tidsfrist om tre månader, liksom gäller i undantaget i dag. De byggnader som skulle träffas av undantaget är dock primärt inte sådana av tillfällig karaktär, vilket således skulle riskera en kraftig utökning av antalet tillsynsärenden.

Vidare finns i dag ett undantag för fristående väderskydd för kollektivtrafiken (9 kap. 3 b § PBL). Det har i utredningsarbetet inte framförts några synpunkter på undantaget.

Vi föreslår att undantagets tillämpningsområde utökas på så sätt att det generellt omfattar byggnader som ska användas för kollektivtrafiken. Härmed avses i första hand precis som i dag väderskydd. Vi har dock inte funnit skäl för att begränsa undantaget härtill; storleksbegränsningen innebär under alla omständigheter att tillämpningsområdet ändå får en rimlig omfattning. Härmed möjliggörs – såväl i område som omfattas av en detaljplan som i ett område som inte gör det – även t.ex. små byggnader för information och försäljning samt för rast och vila för chaufförer.

I sammanhanget bör också nämnas att vi inte har funnit skäl för en begränsning av antalet åtgärder – per plats, tomt eller fastighet – som får ske utan krav på lov i nu aktuellt hänseende. Någon sådan begränsning finns inte heller i dag vad gäller byggnader som placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till; syftet är ju att utan krav på lov kunna uppföra t.ex. flera valstugor, matbodas eller motsvarande. Det är enligt vår mening heller inte möjligt att på ett ändamålsenligt sätt begränsa antalet byggnader per allmän plats, eftersom sådana platser inte låter sig avgränsas på samma sätt som en tomt eller en fastighet.

Vad gäller dagens fristående väderskydd får sådant inte utan lov placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd. Vi gör dock bedömningen att det saknas skäl för sådana begränsningar vad gäller byggnader för kollektivtrafiken. Skulle oacceptabel omgivningspåverkan ändå uppkomma, får det hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsyn.

Avslutningsvis bör nämnas att nu aktuella byggnader kan omfattas av krav i annan lagstiftning, t.ex. väglagen och miljöbalken.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 4 § PBL.

7.6.2 Lovplikt för nybyggnad av komplementbostadshus

Förslag: Bygglov ska krävas för nybyggnad av ett komplementbostadshus.

En särskild form av komplementbyggnad i den nuvarande regleringen är det s.k. komplementbostadshuset, vilket trots att det är ett bostadshus inte omfattas av krav på lov under vissa förutsättningar, i huvudsak att det inte är större än 30,0 kvadratmeter och inte högre än 4,0 meter.

Det har under utredningsarbetet framkommit starka skäl för att införa en lovplikt för komplementbostadshuset, trots att det är fråga om en komplementbyggnad. För det första bör – som vi tidigare också har angett – bostäder generellt förprövas av det allmänna. Både allmänna och enskilda intressen talar starkt härför, t.ex. vad gäller tillgänglighet, brandskydd, teknisk konstruktion och dimensionering av vatten och avlopp, liksom påverkan på grannars och andra berördas intressen.

Vidare kan vi konstatera att komplementbostadshusen i dag är anmälningspliktiga (nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 9 [jfr även 11] PBF), vilket innebär att de även utan lovplikt måste bli föremål för en förhållandevis omfattande prövning av byggnadsnämnden, närmast av om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL (nuvarande 10 kap. 23 § PBL).⁵² I många fall begränsas skillnaden mot en lovprövning till att handläggningsavgiften blir lägre samt att handläggningsfristen för byggnadsnämnden som huvudregel förkortas från tio till fyra veckor (9 kap. 27 och 45 §§ PBL). En lovplikt torde således inte i sig innebära någon kraftig påverkan på intresset att uppföra komplementbostadshus, vilket också stöds av att

⁵² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 12.

de s.k. attefallsåtgärderna hittills i förhållandevis begränsad utsträckning har bidragit till bostadsförsörjningen.⁵³

Ytterligare ett skäl för lovplikt för komplementbostadshusen är att Mark- och miljööverdomstolen i praxis i vissa fall har underkänt regleringen i 13 kap. 15 § PBL om att ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet. Bestämelsen innebär nämligen i praktiken att den som är berörd inte har någon författningsreglerad rätt att överklaga beslut om startbesked för ett anmält komplementbostadshus. Berörda är i stället hänvisade till möjligheten att anmäla åtgärder till byggnadsnämnden, vilken i sin tur kan initiera ett tillsynsärende och vid behov även fatta beslut om ingripande (se 11 kap. PBL).⁵⁴ Enligt Mark- och miljööverdomstolen medför detta att den europeärättsliga rätten till domstolsprövning i vissa fall träds för när (se även avsnitt 7.21.5).

Genom en lovplikt för komplementbostadshusen blir åtgärden föremål för förprövning och också med möjlighet att få ett lovbeslut överprövat i både länsstyrelse och mark- och miljödomstol (13 kap. 3 och 6 §§ PBL). Därmed blir regleringen i 13 kap. 15 § PBL inte tillämplig på komplementbostadshus.

Avslutningsvis kan nämnas att vi föreslår en ny legaldefinition av termen komplementbostadshus (se avsnitt 7.4.3), vilken tydliggör att fråga är om en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som helt eller delvis är inredd med *en* självständig bostad och som är av viss begränsad storlek både såvitt gäller byggnadsarea och taknockshöjd. Sådana komplementbostadshus bör enligt vårt förslag dessutom i princip få uppföras i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser (se avsnitt 7.18.4 och 7.18.6).

Författningsförslag

Bestämelsen finns i 9 kap. 5 § PBL.

⁵³ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 12.

⁵⁴ Se prop. 2013/14:127 s. 59 f.

7.6.3 Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan

Förslag: Bygglov ska krävas för nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan om komplementbyggnaden

1. får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,
2. får en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller
3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Vad gäller komplementbyggnader som inte inrymmer bostad, finns i dag två undantag från krav på bygglov. Dels handlar det om de s.k. *friggebodarna*, dvs. när man i omedelbar närhet av ett en- och tvåbostadshus uppför eller bygger till en komplementbyggnad, under förutsättning bl.a. att den inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter (nuvarande 9 kap. 4 § första stycket 3 PBL). Dels handlar det om komplementbyggnader i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus som inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter och som även i övrigt uppfyller de förutsättningar som anges i bestämmelsen (nuvarande 9 kap. 4 a § första stycket PBL).

Vi föreslår en legaldefinition av termen komplementbyggnad som *en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad på tomten och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek* (se avsnitt 7.4.3). Med denna definition menar vi att förprövningen av komplementbyggnader kan begränsas ytterligare i förhållande till vad som gäller i dag. Att lov inte krävs för dessa åtgärder kan motiveras med att det inte blir fråga om någon ändrad markanvändning, eftersom komplementbyggnaden ska komplettera en befintlig byggnad. Dessutom säkerställer storleksbegränsningen enligt vår mening att byggnaden normalt inte medför sådan omgivningspåverkan att förprövning är nödvändig, vilket vi i huvudsak baserar på att åtgärderna generellt medges när de förprövas. Oacceptabel omgivningspåverkan blir därmed inte mer omfattande än att den kan hanteras i efterhand inom ramen för tillsynen. Komplementbyggnader som är komplement-

bostadshus bör dock som vi ovan har redogjort för alltid omfattas av lovplikt (se avsnitt 7.6.2).

Vi föreslår därför att nybyggnad av komplementbyggnad inte bör omfattas av krav på lov om den inte har en byggnadsarea som är större än 30,0 kvadratmeter eller en taknockshöjd som är högre än 4,0 meter. Det skulle t.ex. kunna handla om en miljöstuga vid ett flerbostadshus, ett kundvagnsgarage vid ett köpcentrum, ett skärmtak över en cykelparkering vid ett kontor eller ett leksaksförråd vid en förskola.

Tillsammans med komplementbostadshus och andra komplementbyggnader – som inte omfattas av krav på lov – på tomten får vidare byggnadsarean inte överstiga totalt 45,0 kvadratmeter. Kravet på bygglov infaller således när komplementbyggnaden har en viss storlek, höjd eller, tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser (se avsnitt 7.6.8).

Sammanfattningsvis blir det således möjligt att i ett område som omfattas av en detaljplan utan lov uppföra t.ex. en komplementbyggnad om 30 kvadratmeter och en om 15 kvadratmeter – eller t.ex. två om 20 kvadratmeter vardera samt en om 5 kvadratmeter – alla med en taknockshöjd om 4 meter.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 6 § PBL.

7.6.4 Lovplikt för komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Förslag: Bygglov ska krävas för nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan om komplementbyggnaden

1. får en större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,
2. får en taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller
3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.

Bygglov ska dock inte krävas för nybyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Nybyggnad av komplementbyggnad

I dag regleras komplementbyggnader utanför detaljplanelagt område i huvudsak genom huvudregeln i 9 kap. 2 § PBL om att det krävs bygglov för nybyggnad samt i 6 § samma kapitel om att det för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader ändå inte krävs bygglov för att under vissa förutsättningar uppföra bl.a. en komplementbyggnad i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

Vad gäller områden som inte omfattas av en detaljplan, föreslår vi att nybyggnad av komplementbyggnad inte bör omfattas av krav på lov om den inte har en byggnadsarea som är större än 50,0 kvadratmeter och en taknockshöjd som är högre än 4,5 meter. Areabegränsningen baserar vi framför allt på att det är en vanligt förekommande storlek som möjliggör t.ex. en garagebyggnad för två fordon samt en förrådsdel. För att säkerställa byggnadens proportioner bör begränsningen såvitt gäller taknockshöjd för dessa byggnader vara 4,5 meter (se även figur 9.5).

Tillsammans med komplementbostadshus och andra komplementbyggnader – som inte omfattas av krav på lov – på tomten får vidare byggnadsarean inte överstiga totalt 65,0 kvadratmeter. Kravet på bygglov infaller således när komplementbyggnaden har en viss storlek, höjd eller tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek. I förhållande till lovplikten för motsvarande åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan medges utanför detaljplanelagt område både större och högre komplementbyggnader innan lovplikten infaller.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser (se avsnitt 7.6.8).

Sammanfattningsvis blir det således möjligt att i område som inte omfattas av en detaljplan utan lov uppföra t.ex. en komplementbyggnad om 50 kvadratmeter och en om 15 kvadratmeter, båda med en taknockshöjd om 4,5 meter.

Undantag för nybyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad

Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta det i dag gällande undantaget från krav på bygglov för nybyggnad av ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.6.1). Mot bakgrund av vår föreslagna legaldefinition av komplementbyggnad (se avsnitt 7.4.3), kan även en ekonomibygnad omfattas därav. Ett undantag för komplementbyggnad som är en ekonomibygnad behöver således införas.

I sammanhanget bör nämnas att vi inom s.k. skyddat område föreslår en utökad lovplikt för ekonomibygnad för hästhållning (se avsnitt 7.9.3).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 7 § PBL.

7.6.5 Lovplikt för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad

Förslag: Det ska krävas bygglov för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad om tillbyggnaden

1. får en bruttoarea eller öppenarea eller en kombination av dessa som är större än 30,0 kvadratmeter, eller
2. överstiger byggnadens taknockshöjd.

Vid beräkning av bruttoarean eller öppenarean ska tillbyggnadens area läggas ihop med andra gjorda tillbyggnader på byggnaden som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Bygglov ska inte krävas för tillbyggnad på en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Lovplikt för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad

I dag får tillbyggnad – dock högst en – av ett en- eller tvåbostadshus ske utan lov så länge den inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter (nuvarande 9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL). Samtidigt kan även utan lov under vissa förutsättningar först anordnas en skyddad uteplats vid ett en- och tvåbostadshus och till sådant hörande komplementbyggnader, för att därefter förse uteplatsen med ett skärmtak, om taket (bl.a.) inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter (9 kap. 4 § första stycket 1 och 2 PBL).

I vårt utredningsarbete har framkommit skäl att försöka samordna dessa undantag på ett sådant sätt att tillbyggnad med en area om maximalt 30,0 kvadratmeter ska kunna ske utan krav på lov. Vi har inte funnit skäl att i lovpliktshänseende reglera antalet tillbyggnader, så länge den arealbegränsade "potten" inte överskrids. Genom att inte reglera antalet tillbyggnader som får uppföras utan bygglov undviks framför allt situationen där lovplikten blir beroende av i vilken ordning åtgärder vidtas – något som normalt inte har betydelse för vilken omgivningspåverkan åtgärderna genererar.

Vårt förslag innebär att ett färre antal tillbyggnadsåtgärder kommer att omfattas av krav på lov. Vårt förslag ger dessutom ökad frihet för fastighetsägaren att välja på vilket sätt tillbyggnad ska ske, utan att krav på lov uppkommer. En fastighetsägare kan välja ett större uterum om 30 kvadratmeter. En annan kan välja en utökad entré om 10 kvadratmeter, ett mindre uterum om 10 kvadratmeter samt två takkupor om (i förekommande fall) 5 kvadratmeter bruttoarea vardera. En tredje kan välja ett skärmtak om 15 kvadratmeter samt en utbyggnad med ett sovrum eller större kök om 15 kvadratmeter. Vi bedömer att omgivningspåverkan av dessa åtgärder generellt sett inte är så omfattande att en förprövning krävs.

Boverket har tidigare anfört att areabegränsningen borde avse *byggnadsarea* och inte *bruttoarea*. Det är enligt Boverket vanligt att frågor uppkommer vad gäller tillbyggnader med s.k. öppenarea och på tillbyggnader som inte ger någon bruttoarea, t.ex. vissa skärmtak och balkonger. Om i stället byggnadsarea används blir det enligt Boverket tydligare bl.a. hur tillbyggnad ska skiljas från takkupor. Det innebär även att fastighetsägare får en större frihet när det gäller den invändiga utformningen av tillbyggnaden; t.ex. blir det möjligt att göra större tillbyggnader i flera våningar så länge tillbyggnaden inte överstiger byggnadens taknockshöjd.⁵⁵

Vårt förslag avseende lovplikt för tillbyggnader avser alla slags byggnader, även på t.ex. flerbostadshus. Att då utgå från *byggnadsarea* skulle innebära en risk för att det uppstår omgivningspåverkan som borde bli föremål för en förprövning. En byggnadsarea på 30,0 kvadratmeter motsvarar exempelvis – om tillbyggnad sker på varje plan i t.ex. en byggnad med 5 våningar – 150 kvadratmeter bruttoarea.

Samtidigt instämmer vi i vad Boverket anför om de tillämpningsproblem som kan uppstå när det gäller tillbyggnader med öppenarea, t.ex. skärmtak. Vi föreslår därför att areabegränsningen ska avse *brutto- eller öppenarean eller en kombination av dessa*. Uttrycket korresponderar med det som i dag används när det gäller s.k. sanktionsarea (1 kap. 7 § PBF).

⁵⁵ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 23 f.

Dessutom bör – på sätt som redan gäller i dag (nuvarande 9 kap. 4 b § PBL) – undantaget från lovplikten begränsas genom att tillbyggnaden inte får överstiga byggnadens taknockshöjd. Utan en begränsning till den befintliga byggnadens taknockshöjd, skulle t.ex. en tvåvåningsvilla kunna byggas till med ett torn med fyra våningar, om varje våning begränsades till 7,5 kvadratmeter, något som skulle kunna få betydande påverkan på stads- och landskapsbild samt skapa störningar för grannar. Även ett s.k. taklyft skulle kunna genomföras på ett mindre bostadshus om inte en begränsning i förhållande till (befintlig) byggnads taknockshöjd finns. En sådan åtgärd kan också generera omfattande omgivningspåverkan.

Särskilt om tidigare gjorda tillbyggnader

Vi föreslår att krav på lov för tillbyggnad ska regleras på så vis att andra gjorda tillbyggnader på byggnaden som inte omfattas av krav på bygglov ska räknas in i den maximala bruttoarean/öppenarean om 30,0 kvadratmeter. Härvid avses undantag från lovplikt såväl enligt PBL som enligt ÄPBL och ännu äldre bestämmelser. Med andra ord ska lovbeviljade åtgärder inte beaktas vid beräkning av den sammanlagda bruttoarean/öppenarean. Har ett frivilligt lov beviljats (nuvarande 9 kap. 14 § PBL) för en åtgärd som inte omfattas av krav på lov, ska den åtgärdens area räknas med.

Särskilt om takkupor

För en- eller tvåbostadshus krävs det i dag under vissa förutsättningar inte bygglov för att på ett bostadshus som saknar takkupor bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa (nuvarande 9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL).

Vi föreslår inte något särskilt lovkrav för takkupor, vare sig genom huvudregler eller undantag. Det har under utredningsarbetet framkommit att dagens särreglering är svår att tillämpa och att den öppnar upp för ett alltför stort bedömningsutrymme. Den bidrar således inte till en enkel och effektiv reglering. Om en takkupa är en lovpliktig tillbyggnad eller inte får i stället – utifrån tillämplig praxis och dess hänvisningar till relevanta standarder – bedömas utifrån om

den upptar bruttoarea.⁵⁶ En takkupa kan i annat fall (om den inte eller bara delvis upptar bruttoarea) – liksom t.ex. ett takfönster – ändå vara lovpliktig som fasadändring, men då enbart om den vidtas i ett värdefullt område (se avsnitt 7.10) eller under vissa förutsättningar om den vidtas på en byggnads fasad som vetter mot allmän plats (se avsnitt 7.6.7).

I sammanhanget bör dock nämnas att vi föreslår (se avsnitt 7.16) en fortsatt anmälningsskyldighet för bl.a. ändringar som innebär att konstruktionen av en byggnads bärande delar berörs (nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF). Därmed säkerställs syftet med den begränsning av lovbefrielsen som finns i dagens reglering.⁵⁷

Samma lovplikt i område som omfattas respektive inte omfattas av detaljplan

Vi har ovan angett som en av våra utgångspunkter att lovplikten bör differentieras utifrån om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte gör det (se avsnitt 7.5.2). Vi har dock inte funnit skäl att differentiera lovplikten när det gäller *tillbyggnad* på byggnad (som inte är en komplementbyggnad), främst med hänvisning till att det korresponderar med vårt förslag om att *nybyggnad* av sådan byggnad i princip alltid omfattas av krav på lov oavsett om byggnaden uppförs inom eller utanför detaljplanelagt område (se avsnitt 7.6.1). En sådan enhetlig reglering blir också enkel och effektiv.

Under utredningsarbetet har från vissa håll framförts att en differentiering ändå borde ske, med hänvisning till att vårt förslag innebär en omotiverad utökning av lovplikten i ett område som inte omfattas av en detaljplan och därmed inte tar hänsyn till landsbygdernas förutsättningar. Enligt nuvarande 9 kap. 6 § PBL kan nämligen en *liten tillbyggnad* ske utan krav på lov, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

För egen del konstaterar vi att det med nuvarande reglering inte är självklart att en *liten tillbyggnad* alltid omfattar en större area än 30,0 kvadratmeter; snarare synes i kommunal praxis lovplikten ofta kopplas till hur stor andel av redan bebyggd yta som tillbyggnadens area omfattar. Härtill kommer att det enligt nuvarande reglering

⁵⁶ Jfr även t.ex. SOU 2008:68 s. 272.

⁵⁷ Se prop. 2013/14:127 s. 38 f.

likväl krävs bygglov om åtgärden vidtas *inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Även om det är förhållandevis oklart vad detta uttryck egentligen innebär, torde krav på lov gälla även små tillbyggnader, om de vidtas inom bebyggelsegrupper om 10–20 hus, där de bebyggda tomterna gränsar till varandra.⁵⁸

Vi instämmer dock i att vårt förslag kan innebära en utökad lovplikt för *vissa* tillbyggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Nackdelarna härmed övervägs enligt vår mening dock av fördelarna vi har beskrivit ovan med en enhetlig, tydlig och lättillämpad reglering. Vi kan inte se att en sådan reglering skulle leda till oacceptabla konsekvenser eller på annat sätt inte vara ändamålsenlig.

Undantag för tillbyggnad av en ekonomibygnad

Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta det i dag gällande undantaget från krav på bygglov för nybyggnad av ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.6.1). Vi har heller inte funnit skäl att ifrågasätta nuvarande undantag från lovplikt när det gäller tillbyggnad på ekonomibygnad (9 kap. 3 § PBL), varför vi föreslår att detta undantag ska gälla även framöver.

I sammanhanget bör nämnas att vi inom s.k. skyddat område föreslår en utökad lovplikt för ekonomibygnad för hästhållning (se avsnitt 7.9.3).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 8 § PBL.

⁵⁸ Se prop. 2013/14:127 s. 13 och bet. BoU 1986/87:1 s. 100.

7.6.6 Lovplikt för tillbyggnad av en komplementbyggnad

Förslag: Det ska krävas bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad om tillbyggnaden innebär att komplementbyggnaden

1. i ett område som omfattas av en detaljplan får en
 - a) större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,
 - b) taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller
 - c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter,
2. i ett område som inte omfattas av en detaljplan får en
 - a) större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,
 - b) taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller
 - c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.

Bygglov ska i område som inte omfattas av en detaljplan inte krävas för tillbyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibyggnad.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Lovplikt för tillbyggnad av komplementbyggnad

Vi föreslår att bygglov ska krävas även för *tillbyggnad* av en komplementbyggnad, men bara om komplementbyggnaden får en sammanlagd byggnadsarea som är större än 30,0 kvadratmeter i ett område som omfattas av detaljplan eller större än 50,0 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av detaljplan eller får en taknockshöjd som överstiger 4,0 respektive 4,5 meter. Regleringen korresponderar med vårt förslag om att viss *nybyggnad* av komplementbyggnad inte omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.6.3 och 7.6.4) och innebär att det inte får någon betydelse för lovplikten om komplementbyggnaden uppförs eller byggs till, så länge inte angivna storleksgränser överskrids. Det handlar således om en innebörd av lovplikten som påminner om den i nuvarande 9 kap. 4 a § PBL.

Kravet på bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad blir alltså – precis som när det gäller nybyggnad av komplementbyggnad – beroende av om komplementbyggnaden efter tillbyggnaden får en viss storlek eller höjd eller tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek.

Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser (se avsnitt 7.6.8).

Undantag för tillbyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad

Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta det i dag gällande undantaget från krav på bygglov för tillbyggnad av ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se avsnittet ovan). Mot bakgrund av vår föreslagna legaldefinition av komplementbyggnad (se avsnitt 7.4.3), kan även en ekonomibygnad omfattas därav. Ett undantag för tillbyggnad på en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad behöver således införas.

I sammanhanget bör nämnas att vi inom s.k. skyddat område föreslår en utökad lovplikt för ekonomibygnad för hästhållning (se avsnitt 7.9.3).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 9 § PBL.

7.6.7 Lovplikt för annan ändring av byggnad än tillbyggnad

Förslag: Det ska krävas bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad om ändringen innebär att

1. byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,

2. det i byggnaden inreds ytterligare bostad, eller

3. det i ett område som omfattas av en detaljplan görs en fasadändring på en byggnad som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats.

Det ska dock inte krävas bygglov om den ändrade användningen innebär att det i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreds en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter.

Lovplikt för ianspråktagande eller inredning av byggnad för ett väsentligen annat ändamål

När det gäller lovplikt för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad som innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd, gör vi bedömningen att nuvarande bestämmelse i 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL kan flyttas in i nya 9 kap. i oförändrat skick. Skälet härför är främst att en ändrad användning generellt också medför en ändrad omgivningspåverkan, varför det är motiverat med en förprövning från det allmännas sida.

Visserligen är författningstexten i bestämmelsen något komplicerad, men det har i vårt utredningsarbete inte framkommit att bestämmelsen vållar omfattande tillämpningssvårigheter i praktiken. Tvärtom finns numera en förhållandevis riklig och enhetlig praxis, vilken skapar förutsättningar för en förutsebar och effektiv tillämpning.

Lovplikt för inredning av ytterligare bostad

Det krävs i dag bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad (9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL). Enligt vår bedömning bör lovplikten kvarstå för inredning av ytterligare bostad, eftersom nya bostäder enligt vår mening alltid bör bli föremål för förprovning (se avsnitt 7.6.1). Lovplikten bör gälla generellt oavsett vilken byggnad det är fråga om, t.ex. en- och tvåbostadshus, flerbostadshus, lokal eller komplementbyggnad.

Med inredning avses faktiska åtgärder och inte enbart t.ex. en annan etikettering i hyresavtal eller motsvarande. Det innebär att dagens lovbefrielse för inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus upphör att gälla (nuvarande 9 kap. 4 c § PBL). Det ligger även i linje med vår utgångspunkt att begränsa undantagen från huvudreglerna om lovplikt och minska antalet undantag som endast är tillämpliga på viss typ av byggnad.

Ingen lovplikt för inredning av ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri

Det krävs i dag bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att det i byggnaden inreds någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL). Enligt vår mening behöver inredning av *ytterligare* lokal i en byggnad inte bli föremål för en lovprovning, dels eftersom det i byggnaden i denna situation finns befintlig lokal (lokaler), dels eftersom *ytterligare* lokal (lokaler) inte i sig och med nödvändighet medför en ökad omgivningspåverkan. Det ligger vidare i sakens natur att inredning av *ytterligare* lokal – i ett område som omfattas av detaljplan – ofta innebär att ändringen är planenlig, i vart fall så länge fråga är om användning för samma ändamål (t.ex. att inreda en byggnad med en livsmedelsaffär med ytterligare en lokal för livsmedelsaffär).⁵⁹

Härtill kommer att i dagens reglering omfattar lovplikten endast ytterligare lokal för just *handel*, *hantverk* eller *industri*. Termerna lämnar ett omfattande bedömningsutrymme med oförutsebarhet och ineffektivitet som följd, särskilt som termerna *handel* och *hantverk*

⁵⁹ Jfr även SOU 2008:68 s. 286.

inte längre används i planläggningsssammanhang.⁶⁰ Det har i vårt utredningsarbete heller inte kunnat styrkas att just dessa näringar generellt orsakar större omgivningspåverkan än andra näringar.

Det som kvarstår är den byggtekniska kontrollen, vilken även framöver i förekommande fall bör omfattas av dagens krav på anmälan (se avsnitt 7.16). Det kan t.ex. gälla krav på anmälan vid väsentlig påverkan på brandskyddet, vilket kan aktualiseras när brandcellsgränser mellan lokaler ändras.

Eventuellt störande inslag i form av t.ex. buller kan lämpligen hanteras genom miljöbalken. Dessutom finns ju alltså en lovplikt för åtgärder som innebär ett ianspråktagande eller inredning av en byggnad för ett väsentligen annat ändamål; det som vi föreslår inte ska vara lovpliktigt begränsas sig således till att i byggnad med lokal inreda ytterligare lokal.

Lovplikt för inredning av bostad och lokal i ekonomibygnad

I dag är undantaget från lovplikt att det i ekonomibygnad inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri (nuvarande 9 kap. 3 § PBL). Det sistnämnda bör enligt vår mening utvidgas till att generellt gälla inredning av ytterligare lokal, dvs. utan begränsning till handel, hantverk eller industri, varför något krav på lov härför inte ska gälla. Detta korresponderar med att vi föreslår att den generella lovplikten för inredning av ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri tas bort (se ovan).

Vad däremot gäller inredning av bostad i ekonomibygnad, bör det dock omfattas av krav på lov. Visserligen skulle det kunna finnas visst behov av att ordna bostäder t.ex. för säsongsarbetare eller motsvarande, ett behov som i vissa fall kan vara lika stort som behovet av t.ex. maskinhallar, logar eller stall. Som vi har angett tidigare, bör nya bostäder dock generellt förprövas och således vara lovpliktiga (se avsnitt 7.6.1). Det har i vårt utredningsarbete inte framkommit några bärande skäl för att särbehandla ekonomibygnader när det gäller inredning av bostad.

⁶⁰ Se Boverkets föreskrifter (BFS 2020:5) om detaljplan; även numera upphävda Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan.

Lovplikt för fasadändring mot allmän plats

Som har framgått ovan föreslår vi bygglovsplikt för ny- och tillbyggnad av byggnad och för annan ändring av byggnad än tillbyggnad. Vi har dock valt att inte föreslå någon generell lovplikt för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller för när byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (nuvarande 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL) och följaktligen heller inte några undantag härifrån. I stället föreslår vi en utökad lovplikt i utpekade värdefulla områden och på utpekade värdefulla byggnadsverk (se avsnitt 7.10), bl.a. för fasadändring. Vad gäller *fasadändring* föreslår vi att den termen definieras som en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt (se avsnitt 7.4.3).

Under utredningsarbetet har riktats viss kritik mot att fasadändringar, med vårt förslag, inte generellt blir föremål för lovprövning, i vart fall sådana ändringar i stadsmiljö som kan få stor påverkan på det gemensamma rummet. Kritiken har främst tagit sikte på vikten av att skydda arkitektoniska, historiska och andra kulturvärden, särskilt sådana som riskerar att omintetgöras under den tid som hinner löpa innan ett utpekande sker i detaljplan eller översiktsplan (se avsnitt 7.10).

Mot bakgrund härav har vi valt att föreslå att bygglov bör krävas för att göra en fasadändring på en byggnad under förutsättning att ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats (jfr 4 kap. 7 § PBL). Vi har dock också valt att begränsa lovplikten till områden som omfattas av en detaljplan (jfr nuvarande 9 kap. 2 § andra stycket PBL). Lovkravet bör dessutom inte gälla en- och tvåbostadshus eller komplementbyggnader, vilket i viss mån korresponderar med lovbefrielsen i nuvarande 9 kap. 5 § PBL. Anledningen härtill är att fasadändringar på sådana byggnader normalt inte påverkar den gemensamma miljön i lika stor utsträckning som fasadändringar på t.ex. flerbostadshus, kontorskomplex, handelsbyggnader och industribyggnader. Vad gäller komplementbyggnader uppförs de vidare normalt inne i kvarteret och inte mot allmän plats, i vart fall när det sker i stadsmiljö. I sammanhanget bör nämnas att oacceptabla åtgärder som inte omfattas av lovplikt kan hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet.

Vad gäller den närmare innebörden av vad som avses med uttrycket *vetter mot allmän plats*, torde vissa tillämpningssvårigheter i och för sig kunna uppkomma vad gäller t.ex. olika former av s.k. öppet byggnadssätt; det är oftast i slutna kvarter – som främst förekommer i storstäder – som det blir helt tydligt vilken fasad som vetter mot allmän plats.

Viss vägledning kan dock motsatsvis erhållas i förarbetena till dagens undantag i 9 kap. 6 a § PBL för fasadändringar som *vetter mot kringbyggd gård*. I linje härmed skulle uttrycket *vetter mot allmän plats* kunna avse åtgärder som påverkar allmänheten i större utsträckning, och således inte endast de som bor i aktuell byggnad eller i intilliggande byggnad.⁶¹

Avslutningsvis kan nämnas att det är ändringen av fasaden som vetter mot en allmän plats som utlöser lovplikten och som således ska lovprövas, oavsett om ändringen omfattar även övriga fasader, t.ex. vid kulörbyte. Detta ligger i linje med att det inte är helt ovanligt med olika fasader på nu aktuell typ av byggnader, t.ex. en mot gård och en mer påkostad mot allmänheten (allmän plats).⁶² En annan sak är att det i lovärendet kan inkomma uppgifter som gör byggnadsnämnden uppmärksam på ett behov av ett tillsynsmässigt ingripande mot åtgärder som i och för sig inte omfattas av lovprövningen. Det skulle t.ex. kunna handla om att byggnadsnämnden – vid lovprövning av byte av fasadbeklädnad mot allmän plats – uppmärksammas på att motsvarande byte avses ske även på övriga fasader samt gör bedömningen att fasadbeklädnaden kan ifrågasättas ur brandskyddsperspektiv. I en sådan situation blir det särskilt viktigt – inte minst utifrån att lovavgiften eller motsvarande normalt är olika för olika åtgärder (12 kap. 8 och 10 §§ PBL) – för nämnden att klarlägga om övriga fasadändringar bör handläggas t.ex. som en ansökan om frivilligt lov (se avsnitt 7.14) eller i förekommande fall som en anmälan (se avsnitt 7.16), innan ett eventuellt tillsynsärende enligt 11 kap. PBL initieras.

⁶¹ Se prop. 2016/17:151 s. 51 f.

⁶² Se prop. 2016/17:151 s. 52.

Lovplikt för inredning av en eller flera lokaler i område som inte omfattas av en detaljplan

Vi har ovan gjort bedömningen att inredning av *ytterligare* lokal i en byggnad inte bör omfattas av krav på lov. Vi har dock också föreslagit att lovplikt liksom i dag bör gälla för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad som innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål. Det innebär att inredning av lokal i en byggnad som inte tidigare har inretts som lokal normalt kommer att kräva en förprövning från det allmännas sida.

Det finns inte någon legaldefinition av *lokal* i den plan- och byggrättsliga regleringen. Viss vägledning kan dock sökas i 12 kap. 1 § tredje stycket jordabalken, av vilken framgår att med bostadslägenhet avses lägenhet som har upplåtits för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Med lokal avses annan lägenhet än bostadslägenhet.

Samtidigt anges uttryckligen i våra direktiv⁶³ att vi ska ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till en gård. Vi har i denna del fokuserat dels på ett sådant undantag är motiverat, dels på hur ett sådant undantags tillämpningsområde bör begränsas.

För det första konstaterar vi – som vi också uttryckt flera gånger tidigare – att ett krav på förprövning måste bygga på ett ställningstagande till den omgivningspåverkan (i bred bemärkelse) som åtgärden i fråga genererar. Häri innefattas även om åtgärden avses vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför sådant område, hur frekvent åtgärden förekommer och – än viktigare i detta sammanhang – om åtgärden är möjlig att återställa eller om den kan orsaka irreparabla skador.

Krav på bygglov ska vidare enligt våra direktiv heller inte ställas i högre utsträckning än vad som är motiverat och den enskilde fastighetsägaren bör generellt också ges möjlighet att bestämma hur den egna fastigheten ska utvecklas. Härtill kommer att byggnadsnämnderna och rättsväsendet bör avlastas i den omfattning det är lämpligt. Regelverket om lovplikt bör också ge bättre förutsättningar för landsbygdsutveckling.⁶⁴

⁶³ Se Dir. 2020:4 s. 6.

⁶⁴ Se Dir. 2020:4 s. 4 f.

Såväl i vår politiska referensgrupp som i våra expertgrupper har vi också fått stöd för att ett undantag från krav på lov för vissa verksamheter skulle kunna vara ett ändamålsenligt sätt att uppnå det som har angetts i direktiven, utan att frångå vår huvudprincip om att lovplikten ska omfatta åtgärder med stor omgivningspåverkan. Det har även under utredningsarbetet framförts att ett sådant undantag kan underlätta för nystart och vidareutveckling av företag på landsbyggena. Detta syfte torde i än högre utsträckning kunna nås i kombination med våra förslag om att lov inte kommer att krävas för vissa komplementbyggnader i ett område som inte omfattas av detaljplan (se avsnitt 7.6.4).

I sammanhanget är det viktigt att konstatera att flertalet materiella krav naturligtvis ändå gäller för åtgärden. Även utan lovplikt ska således t.ex. omgivningskravet i 2 kap. 9 § PBL vara uppfyllt, liksom t.ex. tillämpliga tekniska egenskapskrav i 8 kap. PBL, 3 kap. PBF och BBR. Detta får vid behov hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet.

Begränsning av undantaget från krav på lov

En lovbefrielse för inredning av en eller flera lokaler måste förstås begränsas eftersom en ändrad användning kan generera en omgivningspåverkan som inte är acceptabel.

För det första menar vi att undantaget från lovplikt ska gälla endast i ett område som inte omfattas av en detaljplan. I våra direktiv används i och för sig uttrycket ”i anslutning till en gård”⁶⁵. Vi har dock gjort bedömningen att *gård* är en alldeles för svårdefinierad term för att den ska kunna användas i lovpliktshänseende. Termen skulle också riskera att begränsa undantagets räckvidd på ett sätt som inte är önskvärt utifrån de synpunkter vi har fått i både expertgrupperna och vår politiska referensgrupp.

Vi har ovan gjort bedömningen (se främst avsnitt 7.5.2) att det generellt sett är ändamålsenligt att differentiera lovplikten utifrån om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte gör det. Nu aktuellt undantag kan dock – trots den areamässiga begränsningen (se nedan) – komma att omfatta viss verksamhet med ganska stor omgivningspåverkan, t.ex. i buller-

⁶⁵ Se Dir. 2020:4 s. 6.

hänseende. Att då låta undantaget bli generellt tillämpligt utanför detaljplanelagt område kan bli lite för ”trubbigt” och riskera att ge undantaget ett för stort tillämpningsområde, även i förhållande till vad som anges i direktiven.

Vi har därför stannat för att begränsa undantaget även på sätt att det enbart ska ta sikte på åtgärder utanför *sammanhållen bebyggelse*, i den mening uttrycket definieras i 1 kap. 4 § PBL. Det innebär i praktiken att undantaget inte blir tillämpligt när det finns bebyggelse på två eller fler angränsande tomter⁶⁶, vilket torde ligga förhållandevis nära vad som avsetts i direktiven. Observera att undantagets tillämpningsområde dessutom begränsas i område nära gräns (se avsnitt 7.8). Här till kommer att inredandet kan utlösa en anmälningsplikt om vissa tekniska egenskapskrav aktualiseras (se nedan).

Vi föreslår således att det utan lov i en byggnad får inredas en eller flera lokaler så länge den sammanlagda bruttoarean inte är större än 50,0 kvadratmeter. Den areamässiga begränsningen – tillsammans med ovan angiven begränsning utanför detaljplanelagt område och sammanhållen bebyggelse – innebär enligt vår bedömning att verksamheten ur ett generellt perspektiv inte kan medföra en sådan omgivningspåverkan att en förprovning är nödvändig från det allmännas sida. Begränsningen innebär också att det saknas anledning att tillämpa undantaget endast på vissa verksamheter. Det är med andra ord enligt vår bedömning mer ändamålsenligt med en areamässig begränsning i stället för en som bygger på vilken typ av verksamhet det är fråga om.

Det kan t.ex. handla om en avgränsning av ett befintligt stall, en förrådsbyggnad, ett brygghus, en smedja, ett pumphus, ängslador, undantagsstugor, magasin, ladugårdar eller motsvarande för små verksamheter i form av fordonsreparation, tandläkarmottagning, hemslöjd eller livsmedelsförädling.

Det skulle också kunna handla om inredning av ett mindre torp för verksamhet i form av ett litet kontorshotell med fyra arbetsplatser eller ett litet kafé eller bed and breakfast, t.ex. med 30 kvadratmeter i ett plan och 20 i ett ovanpå. Ytterligare ett exempel på verksamhet som inte kommer att omfattas av krav på lov är att inreda en lokal i en byggnad för obemannad dygnet runt-försäljning av i första hand livsmedel, men också av produkter från lantbruket, t.ex. charkprodukter och andra lokalproducerade varor. Detsamma torde också

⁶⁶ Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 143 och 151 f.

kunna gälla mikrobryggerier och även s.k. gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker, om sådan i framtiden skulle bli tillåten.⁶⁷

Den areamässiga begränsningen innebär att ett ridhus – som också nämns som ett uttryckligt exempel i våra direktiv – inte kommer att omfattas av detta undantag från lovplikt. Det korresponderar med att den typen av anläggningar normalt genererar en ganska omfattande omgivningspåverkan. En förprovning är också särskilt angelägen utifrån att ett förhållandevis stort antal människor – i förekommande fall i yngre åldrar – kommer att uppehålla sig både i och i anslutning till byggnaden, dessutom tillsammans med djur. Däremot skulle ett litet stall med några boxar för t.ex. ponnyer kunna inrymmas.⁶⁸

Den areamässiga begränsningen om 50,0 kvadratmeter gäller för all yta som är nödvändig för den aktuella verksamheten, oavsett om lokalen även omfattar personalutrymmen eller förråd och således endast delvis är publikt tillgänglig.

För det fall en verksamhet som omfattas av undantag från lovplikt skulle komma att t.ex. medföra oacceptabel omgivningspåverkan eller inte uppfylla gällande tillgänglighetskrav, kan det hanteras i efterhand inom ramen för byggnadsnämndens tillsyn. Fråga är ju om inredningsåtgärder, vilka typiskt sett är möjliga att återställa. Normalt motsvarar sådana åtgärder inte heller sådana värden som kan innebära att krav på rättelse blir oproportionerligt. Är trots allt fråga om större investeringar, finns dessutom alltid möjligheten att söka s.k. frivilligt bygglov (se avsnitt 7.14).

Vad gäller lovplikt för parkeringsplatser i anslutning till nu aktuella verksamheter, se avsnitt 7.7.8.

Särskilt om brandskydd m.m.

Under utredningsarbetet har framförts synpunkter om behovet av att genom någon form av förprovning säkerställa krav som rör brandskydd och bärförmåga, framför allt när det gäller verksamhet som innebär att ett flertal människor kommer att vistas – eller t.o.m. övernatta – i lokalen i fråga. Brandskyddsaspekten är naturligtvis viktig att beakta när lovplikten tas bort för ändrad användning enligt vårt förslag. Samtidigt är det viktigt att konstatera att redan i dag kan

⁶⁷ Se Dir. 2020:118 *Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker*.

⁶⁸ <https://jordbruksverket.se/djur/hastar-och-sallskapsdjur/hastar/matt-i-stall-och-byggnader>, hämtad 2021-04-23.

en byggnad generellt helt eller delvis tas i anspråk eller inredas för ett annat ändamål, så länge inte ändamålet blir ett väsentligen annat (9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Denna bestämmelse föreslår vi också ska föras in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

Härtill kommer att av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 6 PBF framgår att för åtgärder som inte omfattas av krav på lov krävs det en anmälan vid en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden. Byggnadsnämnden kommer således att göras uppmärksam på denna typ av åtgärder och som tillsynsmyndighet göra en prövning av åtgärden och ta ställning till om startbesked och slutbesked ska meddelas (10 kap. PBL) eller om det finns anledning att ingripa med stöd av bestämmelserna i 11 kap. PBL.

Här kan alltså konstateras att vi föreslår att nu gällande regler om anmälningsskyldighet i huvudsak behålls såvitt de gäller tekniska egen-skapskrav, t.ex. avseende en ändring som innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden (se avsnitt 7.16).

Härtill kommer att omgivningspåverkan både kan och bör hanteras inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken (26 kap. MB), t.ex. vad gäller buller- och luktöligheter, både från verksamheten som sådan och från t.ex. trafik till och från fastigheten. För många nu aktuella verksamheter skulle dessutom flera andra offentlighetsrättsliga författningar kunna bli tillämpliga, t.ex. livsmedelslagen, arbetsmiljölagen och lagen om skydd mot olyckor.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 10 § PBL.

7.6.8 Beräkning av sammanlagd byggnadsarea

Förslag: Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean vid ny- och tillbyggnad av komplementbyggnad ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Lovplikten för ny- och tillbyggnad av komplementbyggnader infaller enligt våra förslag när komplementbyggnaden får en viss storlek eller höjd (se avsnitt 7.6.3, 7.6.4 och 7.6.6). Lovplikten är dock även beroende av komplementbyggnadens sammanlagda byggnadsarea tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, vilket i praktiken innebär att så länge inte den areabegränsade ”potten” överskrids, kan såväl ny- som tillbyggnad av komplementbyggnad ske utan krav på lov.

Vårt förslag innebär att komplementbostadshus alltid ska räknas in i ”potten”. Även andra komplementbyggnader än komplementbostadshus ska räknas in, men bara om de är sådana som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser. Detta innebär bl.a. att sådana komplementbyggnader som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller motsvarande äldre bestämmelser, men som har uppförts med s.k. frivilligt lov (nuvarande 9 kap. 14 § PBL), ska räknas in i den sammanlagda arean.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 11 § PBL.

7.6.9 Undantagen bör inte gälla endast en- och tvåbostadshus

I den nuvarande regleringen förutsätter ett stort antal av undantagen från krav på lov att fråga är om åtgärder som sker på eller i anslutning till ett en- eller tvåbostadshus (se t.ex. 9 kap. 4–6 §§ PBL). Vårt förslag innebär att det i princip – förutom när det gäller komplement-

bostadshusen – inte blir någon särreglering för en- och tvåbostadshus i enlighet med vad som gäller i dag.

För det första innebär mer generellt tillämpliga undantag att regleringen blir mer överskådlig samt enklare att förstå och tillämpa. Detta stöds inte minst av den mängd avgöranden som har kommit från Mark- och miljööverdomstolen om förhållandevis svårbedömda frågor i anslutning till definitionen av en- och tvåbostadshus och om undantagen för dessa är tillämpliga eller inte.

Vidare har vi inte funnit tillräckligt starka skäl för att särreglera just en- och tvåbostadshus. Anledningen till denna särreglering har historiskt främst varit att de utgjort en mycket stor andel av lovärendena och att byggnadsnämnderna således kunnat avlastas väsentligt genom undantagen från lovplikt. Undantagen har också motiverats med att regler ska avskaffas som onödigtvis begränsar den enskildes frihet.⁶⁹ Som vi ser det kan denna argumentation appliceras även på andra byggnader än en- och tvåbostadshus. Visst stöd härför finns även i förarbetena till nuvarande 9 kap. 6 a § PBL, som rör undantaget från lovplikt för även andra byggnader än en- och tvåbostadshus vad gäller att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård, låt vara att detta undantag bygger på att åtgärderna inte påverkar allmänheten i någon större utsträckning, utan dem som bor i aktuell byggnad eller i intilliggande byggnad.⁷⁰

Under utredningsarbetet har vissa farhågor framförts avseende omgivningspåverkan av vissa komplementbyggnader till respektive tillbyggnader av t.ex. flerbostadshus eller kontorsbyggnader i stadsmiljö. Vi utesluter inte att så skulle kunna bli fallet i vissa situationer, men gör bedömningen att dessa åtgärder inte är mer frekventa och/eller irreversibla än att de i stället kan hanteras i efterhand genom tillsyn.

7.6.10 Särskilt om rätten till domstolsprövning

Som har framgått ovan innebär våra förslag bl.a. att en komplementbyggnad – utan lov eller anmälan – om upp till 30,0 kvadratmeter byggnadsarea kan uppföras i ett område som omfattas av en detaljplan

⁶⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 696.

⁷⁰ Se prop. 2016/17:151 s. 46 ff.

och upp till 50,0 kvadratmeter byggnadsarea i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Detsamma gäller tillbyggnad av byggnad på upp till 30,0 kvadratmeter bruttoarea/öppenarea.

Även om vi föreslår en utökad lovplikt för denna typ av åtgärder om de vidtas inom 4,5 meter från gräns (se avsnitt 7.8), innebär våra förslag i denna del att förhållandevis omfattande åtgärder kan komma att vidtas utan någon form av förprövning (enligt PBL). Således bör några ord sägas om hur detta förhåller sig till rätten till domstolsprövning.

I anslutning till införandet av de s.k. attefallsåtgärderna (nuvarande 9 kap. 4 a–e §§ PBL) har vissa synpunkter framkommit om rätten till domstolsprövning vad gäller vissa åtgärder som inte omfattas av krav på lov. Lagrådet har t.ex. framfört att en efterföljande prövning av om byggnadsnämnden haft anledning att inleda ett tillsynsärende är av annan karaktär än en prövning av ett beviljat lovbeslut och inte ger samma möjligheter till rättelse för den enskilde. En sådan prövningens möjlighet framstår därför enligt Lagrådet som otillräcklig.⁷¹

För att göra anspråk på en europarättslig rätt till domstolsprövning torde det inte vara tillräckligt (eller nödvändigt) att klaganden är s.k. rågranne, utan en bedömning måste göras av hur berörd klaganden egentligen är av byggnationen i fråga.⁷² Rimligen måste krävas att relativt starka enskilda intressen – kopplade till just grannens egenomsskydd – gör sig gällande i det enskilda fallet.

Vi konstaterar att vissa av nu aktuella komplementbyggnader och tillbyggnader kommer att kunna ha sådan omfattning och betydelse att de rör grannars civila rättigheter på ett sådant sätt att det uppstår en europarättslig rätt till domstolsprövning.⁷³ Det kan för övrigt gälla även åtgärder som redan enligt dagens reglering inte omfattas av krav på lov (och heller inte anmälan), t.ex. vissa ekonomibygnader (nuvarande 9 kap. 3 § PBL) och små (dock utan uttrycklig storleksbegränsning) komplementbyggnader och tillbyggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan (nuvarande 9 kap. 6 § PBL) samt inte minst alla de åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som inte får

⁷¹ Se prop. 2013/14:127 s. 147 ff.

⁷² Se t.ex. MÖD 2017:50; jfr även MÖD:s dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15 och den 22 december 2016 i mål nr P 1022-16.

⁷³ Se främst artikel 6.1 Europakonventionen och artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen; jfr även 2 kap. 15 och 19 §§ regeringsformen. I sammanhanget kan nämnas att rätt till domstolsprövning även kan vila på unionsrättslig grund, se t.ex. RÅ 1997 ref. 65, HFD 2012 ref. 28 och 29 samt HFD 2015 ref. 79.

strida mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL).

Det viktiga när det gäller den europarättsliga rätten till domstolsprövning är att rätten inte får bli illusorisk; det ska med andra ord finnas en reell möjlighet till rättelse för det fall den som för talan mot åtgärden får bifall. Detta gäller för övrigt redan enligt inhemska allmänna förvaltningsrättsliga principer om överklagbarhet (jfr 41 § FL), enligt vilka överklagandeinstitutets funktion just är att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord att få de av honom eller henne önskade verkningarna eliminerade.⁷⁴

Åtgärder som inte omfattas av vare sig krav på lov eller anmälan kan i princip inte bli föremål för prövning på annat sätt än genom tillsyn enligt 11 kap. PBL, antingen egeninitierad (av byggnadsnämnden) eller efter en tillsynsanmälan utifrån (se även avsnitt 4.9). Det finns inte några begränsningar vad gäller vem utifrån som kan göra en sådan tillsynsanmälan till byggnadsnämnden. Den materiella prövning av en åtgärd som sker inom ramen för ett tillsynsärende är vidare – i och för sig med undantag av vissa bestämmelser i 2 kap. PBL samt vissa i 8 kap. om utformnings- och egenskapskrav (se 8 §) – i princip identisk med den som sker vid en förprövning. Det är således i huvudsak samma materiella förutsättningar som gäller för en åtgärd oavsett om den avses vidtas eller redan har vidtagits, i vart fall såvitt gäller det som är mest relevant utifrån det som konstituerar en rätt till domstolsprövning, dvs. avvägningen gentemot andra motstående enskilda intressen (se främst 2 kap. 9 § PBL).

Det kan också sägas ligga i linje med att åberopande av enbart allmänna intressen (jfr s.k. *actio popularis*) inte kan grunda klagorätt även om den som anses berörd faktiskt har rätt att också – eller t.o.m. endast – åberopa allmänna intressen till stöd för sin talan (se avsnitt 6.11.5).⁷⁵

Prövningen kan i och för sig påverkas (inskränkas) i materiellt hänseende av tidigare eventuella besluts negativa rättskraft. Denna begränsning av prövningsramen uppkommer i dag vad gäller de s.k. attefallsåtgärderna, eftersom de är anmälningspliktiga och således resulterar i ett startbesked. Startbeskedet är ett för den enskilde

⁷⁴ Se t.ex. RÅ 2004 ref. 8, HFD 2018 ref. 23 och HFD 2020 ref. 12 p. 37.

⁷⁵ Se t.ex. RÅ 1982 2:21, RÅ 1984 2:88, RÅ 1993 ref. 97 och RÅ 1994 ref. 39; jfr även NJA 2004 s. 590 II och NJA 2012 s. 921 samt MÖD 2005:59 och MÖD 2014:12; även prop. 1997/98:45 Del 1 s. 486.

gynnande förvaltningsbeslut och får därför också negativ rättskraft. Rättskraften kan dock som huvudregel inte omfatta annat än vad som har prövats genom startbeskedet, dvs. att åtgärden i fråga *kan* komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL (10 kap. 23 § PBL). Rättskraften medför således att byggnadsnämnden i ett senare tillsynsärende inte kan ingripa mot det som omfattas av startbeskedets rättskraft, låt vara att det inte är helt enkelt att avgöra hur långt startbeskedets rättskraft egentligen sträcker sig. Detta är också anledningen till att den begränsande klagorättsregeln i 13 kap. 15 § PBL kommit att underkännas i praxis, med resonemanget att berörd granne saknar såväl möjlighet att överklaga startbeskedet som att få till stånd en fullständig prövning av åtgärden i efterhand i ett tillsynsärende.⁷⁶

Byggnadsnämndens beslut i tillsynsärendet – t.ex. ett rättelseföreläggande (11 kap. 20 § PBL) – kan vidare naturligtvis överklagas av adressaten (den förklarande) till länsstyrelse och därefter mark- och miljödomstol (13 kap. 3 och 6 §§ PBL). Ett beslut av byggnadsnämnden att inte vidta någon åtgärd kan dessutom vanligen överklagas av den som har initierat tillsynsärendet, dock under förutsättning att den är berörd (13 kap. 8 § PBL). Klagorätt uppkommer således inte på grund av att anmälan har gjorts, utan på grund av att anmälarens personliga eller ekonomiska situation klart påverkas av att myndigheten inte ingriper på ett av denne önskat sätt.⁷⁷ Det är enligt vår bedömning inte sannolikt att någon som påverkas av en byggåtgärd i en sådan omfattning att en europarättslig rätt till domstolsprövning uppkommer, inte samtidigt skulle anses berättigad att överklaga ett tillsynsbeslut enligt PBL. Det beror helt enkelt på att klagorätten enligt PBL normalt sett är vidare än den inom europarätten.⁷⁸

Så till frågan om domstolsprövningen i dessa fall riskerar att bli illusorisk. Precis om vi har angett ovan, gäller i huvudsak samma materiella förutsättningar för åtgärden i fråga oavsett om den prövas i förväg eller i efterhand. Eftersom aktuella åtgärder inte heller kommer att omfattas av krav på anmälan, kommer det heller inte att meddelas några startbesked för åtgärderna som kan komma att begränsa prövningsramen i tillsynsärendet.

⁷⁶ Se t.ex. MÖD 2017:50 och 2018:22 samt MÖD:s dom den 2 juni 2017 i mål nr P 5575-16.

⁷⁷ Se t.ex. MÖD 2012:17 och HFD 2011 not. 93 samt JO 2006/07 s. 427 och SOU 2010:29 s. 646 f.

⁷⁸ Jfr MÖD:s dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15.

Oavsett materiella krav, kan möjligheten till rättelse i och för sig ointetgöras om fråga är om irreversibla åtgärder, dvs. åtgärder som orsakar irreparabel skada. Det förefaller dock inte sannolikt när fråga är om komplementbyggnader och tillbyggnader av nu aktuell storlek; i sammanhanget ska också betonas att vi föreslår en utökad lovplikt både nära gräns (se avsnitt 7.8) och för kulturmiljömässigt värdefulla byggnadsverk och områden (se avsnitt 7.10). En tillsynsanmälan kan dessutom innehålla en begäran om att byggnadsarbetena omedelbart ska stoppas, vilket för övrigt byggnadsnämnden också självmant får besluta om det föreligger förutsättningar härför (11 kap. 31 § PBL).

Visserligen gäller proportionalitetsprincipen (2 kap. 1 § PBL) även i ett tillsynsärende, men principen innebär förstås inte något absolut hinder mot att ingripa mot åtgärder som har vidtagits i strid med gällande rätt.⁷⁹ I stället bör framhållas att själva avvägningen av allmänna och enskilda intressen inte i sig blir olika beroende på om avvägningen görs i förväg eller i efterhand, annat än att avvägningen – eller snarare vikten av de motstående intressena – i förekommande fall kan bli enklare att göra när åtgärden redan har vidtagits. Avvägningen kan också påverkas av de olika processuella förutsättningar som gäller vid en lovprövning respektive i ett tillsynsärende (se nedan).

Härtill kommer att de åtgärder som här är aktuella – dvs. inte t.ex. komplementbostadshus eller andra åtgärder som kan innefatta mer betydande investeringar – normalt inte representerar sådana värden att de bör få någon avgörande betydelse vid tillämpning av proportionalitetsprincipen. I sammanhanget bör dock också nämnas att det inte kan uteslutas att ett ingripande i ett tillsynsärende – som i och för sig är offentlighetsrättsligt befogat – under vissa förutsättningar skulle kunna angripas skadeståndsrättsligt, t.ex. om den enskilde genom ett rättelseföreläggande tillfogas *onödiga* kostnader på grund av *fel* eller *försummelse* från byggnadsnämndens sida i tillsynsärendet.

I sammanhanget ska också nämnas att det som skiljer en prövning i ett tillsynsärende från en lovprövning, är att andra processuella förutsättningar normalt gäller, t.ex. vad gäller byggnadsnämndens utredningsansvar, domstols processledningsplikt, bevisbördans placering och tillämpliga beviskrav. Detta innebär dock inte i sig att den europarättsliga rätten till domstolsprövning träds för när, i vart fall

⁷⁹ Jfr MÖD:s dom den 20 januari 2014 i mål nr P 4737-13; även t.ex. HFD 2015 ref. 16, särskilt den skiljaktiga meningen.

så länge det inte i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att förverkliga denna rätt (jfr även den unionsrättsliga effektivitetsprincipen).

Sammanfattningsvis har vi svårt att se att den omständigheten att vissa åtgärder får hanteras tillsynsvägen i stället för genom förprovning, generellt skulle strida mot tillämpliga europarättsliga bestämmelser.

Avslutningsvis bör betonas att de europarättsliga kraven på domstolsprovning i vissa fall kan tillgodoses även i annan ordning, även om kraven som huvudregel naturligtvis ska förverkligas genom provning i mark- och miljödomstol.⁸⁰ För det fall den plan- och byggrättsliga regleringen i ett enskilt fall skulle visa sig få en tillämpning som inte uppfyller kraven på rätt till domstolsprovning, kan således rätten till domstolsprovning av åtgärden stå till buds med stöd av annan offentlighetsrättslig reglering, t.ex. miljöbalken.⁸¹

Vidare kan konstateras att allmän domstol i och för sig inte är behörig att pröva tvist som ska prövas av t.ex. allmän förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol. Allmän domstol är alltså förhindrad att pröva en tvist när det genom en författningsbestämmelse har anförtratts åt t.ex. mark- och miljödomstol att allsidigt och slutgiltigt pröva frågan.⁸² Under förutsättning att åtgärden i ett enskilt fall kan sägas falla utanför PBL:s tillämpningsområde, bör den dock rimligen kunna bli föremål för domstolsprovning i civilrättslig (skadeståndsrättslig) ordning, t.ex. enligt 3 kap. jordabalken eller 32 kap. miljöbalken.⁸³

7.7 Krav på lov för anläggningar

7.7.1 Sammanfattning av problembilden

Inledning

Vid införandet av lovplikt för flertalet anläggningar genom ÄPBL ansågs det inte påkallat med lovprovning för ett antal uppräknade, och samtidigt omfattande, åtgärder med hänvisning till att de prövas genom annan lagstiftning (se avsnitt 4.5.1).

⁸⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 46; jfr även HFD 2019 ref. 43.

⁸¹ Se t.ex. MÖD:s dom den 27 augusti 2019 i mål nr P 10674-18.

⁸² Se HFD 2019 ref. 43, särskilt p. 33 och däri angivna rättsfall; jfr även HFD 2020 ref. 14 p. 12.

⁸³ Se t.ex. RÅ 2001 ref. 56, RÅ 2005 ref. 29 och HFD 2011 ref. 10, även Europadomstolens dom den 7 juli 1989, Tre Traktörer AB./. Sverige (appl.no. 10873/84) samt t.ex. HFD 2012 ref. 29 (som gällde tillämpning av unionsrätt). Jfr även t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 27 juni 2014 i mål nr 476-14.

Vid införandet av PBL anfördes att problemen med lovplikten avseende anläggningar huvudsakligen var av tre slag.⁸⁴ Det första gäller tolkningen och avgränsningen av vissa anläggningar som finns med i förteckningen över lovpliktiga objekt. Ett exempel var termen plank, som saknar definition och är oklart avgränsad mot staket och andra slags inhägnader. Andra exempel var parkeringsplatser, som inte kräver mycket anläggningsarbete för att vara funktionsdugliga, småbåtshamnar, som definitionsmässigt kan vara svåra att avgränsa, och upplag, som kan anses omfatta vilken slags lös egendom som helst utomhus.

Det andra slaget av problem var att bygglovplikten inte är tillräckligt omfattande; exempelvis omfattas inte små objekt som altaner, pooler och bryggor och heller inte stora objekt som broar och vissa industrianläggningar.

Slutligen sågs det som ett problem att vissa anläggningar måste prövas enligt både PBL och miljöbalken. Det kan uppfattas som en onödig dubbelprövning eftersom prövningsgrunderna framstår som likartade. Det kan också anses vara en inkonsekvent ordning, eftersom det finns exempel på anläggningar som ska prövas enbart utifrån en av dessa lagar.

Kvarstående problem sedan ikraftträdandet av PBL och PBF

Vid införandet av PBL angavs utgångspunkter och riktlinjer inför regleringen i PBF av lovplikten för anläggningar. Det handlade dels om anläggningar som utgör element i infrastrukturen eller inslag i det offentliga rummet eller som på annat sätt har ett stort allmänt intresse och ofta en betydande storlek. Dels om små anläggningar, som mestadels har ett enskilt eller lokalt begränsat intresse, men som ändå har en betydande inverkan på närmiljön och inte sällan vållar konflikter mellan grannar.⁸⁵

En promemoria med förordningsförslag som innebar att lovplikten för anläggningar skulle vara densamma som i ÄPBL, med undantag för tunnlar och bergrum, transformatorstationer och skyltar, togs fram av Regeringskansliet 2010.⁸⁶ Många remissinstanser lämnade allmänna synpunkter på lovplikten för anläggningarna och framförde också detaljerade synpunkter på enskilda anläggningar. Flera

⁸⁴ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 137 f.

⁸⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 138 f.

⁸⁶ Se Miljödepartementets promemoria den 19 augusti 2010, dnr M2010/3420/R.

remissinstanser menade att det är principiellt felaktigt att grundläggande bestämmelser om lovplikt regleras både i PBL och PBF och att uppdelningen minskade tydligheten. Listan ansågs av många inte vara uppdaterad och i behov av översyn.

Flera remissinstanser ansåg också att det fanns andra typer av anläggningar än de som omfattades av lovplikten, men som kan ha samma omgivningspåverkan, exempelvis asfaltverk, stenkrossar, betongstationer, avfallsanläggningar och sopsugar. Flera remissinstanser menade att ytterligare åtgärder som kan orsaka störningar i omgivningen borde omfattas av lovplikt. Därutöver framförde flera remissinstanser att den då ändrade definitionen av byggnad, beträffande avgränsningen ”avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den”, skulle leda till att många anläggningar som till sin storlek, påverkan på stads- och landskapsbilden och genom sitt visuella intryck tidigare kunnat anses som byggnader helt skulle exkluderas från lovplikt, t.ex. transformatorstationer, pumphus, silos och vattencisterner.

Många remissinstanser var kritiska till att sådana åtgärder som i den praktiska tillämpningen ofta vållar svårigheter kring bedömning av lovplikten, så som altaner, balkonger, pooler, plank och staket samt återvinningsstationer inte reglerades. Att reglera dessa skulle öka logiken, ge en enhetlig rättstillämpning med ökad legitimitet för systemet, avlasta domstolarna från tidsödande processer om tolkning av bygglovsplikt samt innebära en tidsbesparing hos kommunerna.

Några remissinstanser framförde att det borde vara möjligt att precisera gränsen för lovplikt, exempelvis med en viss kvadratmeterstorlek eller viss höjd. Situationen då en anläggning i sin helhet inte omfattas av lovplikt, men där enskilda delar kan omfattas, uppmärksammades också som ett problem.⁸⁷

Vi konstaterar att ett antal justeringar av lovplikten, för i huvudsak redan reglerade anläggningar, har gjorts sedan PBF infördes. Vi konstaterar dock också att den problembild som tecknats ovan i stora drag kvarstår. Därtill har nya tillämpningsproblem uppkommit, t.ex. i anslutning till olika former av solenergianläggningar och för vissa idrottsanläggningar som t.ex. padelbanor. Dessutom påverkar genomförandet av MKB-direktivet i viss utsträckning vilka större anläggningar som bör omfattas av krav på lov (se avsnitt 4.5.1).

⁸⁷ Jfr remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

Uttömmande lista och avsaknad av legaldefinitioner

Då listan i PBF med anläggningar som omfattas av krav på lov är uttömmande har innebörden av varje term avgörande betydelse för lovplikten. Samtidigt har någon egentlig, övergripande aktualitetsprövning av lovplikten för respektive lovpliktig anläggning inte gjorts sedan införandet av ÄPBL för snart 35 år sedan.

De lovpliktiga anläggningarna saknar också legaldefinitioner. Visserligen finns det ett stort antal domstolsavgöranden som rör just definitioner, men eftersom anläggningars utformning i princip varierar i det oändliga, blir praxis förhållandevis in casu-betonad. Dessutom är det förhållandevis få anläggningar som över huvud taget blir föremål för lovprövning och än färre som blir föremål för prövning i överinstans. De i praxis skapade definitionerna har dessutom med tiden i vissa fall kommit att avvika i allt större utsträckning från dem i det allmänna språkbruket, vilket skapar oförutsebarhet och otydlighet för den som ska tillämpa regleringen.

7.7.2 Lovplikt för murar, plank, altaner och pooler

Förslag: Det ska krävas bygglov för att uppföra, flytta eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool i ett område som omfattas av en detaljplan om anläggningen får en höjd över marken som överstiger

1. 1,8 meter om anläggningen placeras inom 3,6 meter från byggnad, eller
2. 1,2 meter om anläggningen placeras på annan plats.

Det ska dock inte krävas bygglov om en mur eller ett plank omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Lovplikt för murar och plank

Syftet med *mur* är normalt gränsmarkering, för att hindra passage, som insynsskydd eller för att hantera nivåskillnader. Ett *plank* syftar i huvudsak till att vara avskärmande men också till att t.ex. minska

buller (se avsnitt 4.5.15). Detta kan sammanfatta *den enskildes* intresse av att uppföra en mur eller ett plank.

I vissa miljöer kan särskilt plank också vara viktiga i *kulturmiljön* och även utgöra ett uttryck för riksintresset för kulturmiljövård (3 kap. 6 § MB).⁸⁸

Ett plank mot en gata eller en allmän plats anses också många gånger påverka *trivseln och trygghetskänslan* negativt. Omfattande och höga plank kan också påverka *grannar* på ett betydande sätt genom t.ex. begränsningar av utsikt eller skuggeffekter (2 kap. 9 § PBL).

En tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer (8 kap. 15 § PBL). En riktlinje om att växtlighet på hörntomter vid gata inte bör vara högre än 0,8 meter över gatunivån i en sikttriangel som sträcker sig minst 10 meter åt vardera håll är sedan lång tid vanlig i landets kommuner.⁸⁹ Av Trafikverkets regelverk framgår vidare att trafikanterna måste ha överblick över vägrummet för att kunna observera och identifiera siktobjekt och sikthinder, som andra trafikanter och hinder utanför vägbanan. Höjden för häckar och staket inom siktområden vid korsning i lokalnätet är satt till 0,8 meter.⁹⁰

Mot bakgrund av det nu anförda, menar vi sammanfattningsvis att murar och plank kan röra enskilda och allmänna intressen i sådan omfattning att de bör bli föremål för en förprövning. Samtidigt måste en lovplikt vara enkel, effektiv och ändamålsenlig, varför den måste avgränsas till att gälla just sådana åtgärder där behovet av en förprövning gör sig som starkast gällande.

Avgränsning av lovplikten för murar och plank

Vår utgångspunkt är att sedvanliga staket liksom i dag inte ska omfattas av krav på lov. Sådana staket är vanligt förekommande och har inte några mer påtagligt negativa konsekvenser för den bebyggda miljön eller för kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen (se figur 9.8).

⁸⁸ Jfr t.ex. www.raa.se/publicerat/varia2012_6.pdf, s. 13, hämtad 2021-01-26. Se även <http://old.gavle.se/PageFiles/23057/%C3%96P%20G%C3%A4vle%20stad%20kultur.pdf>, s. 60, hämtad 2021-02-24, och www.gotland.se/37583, hämtad 2021-01-26.

⁸⁹ Se MÖD:s dom den 29 maj 2018 i mål nr P 1203-18 och dom den 5 februari 2019 i mål nr P 3508-18.

⁹⁰ Se Trafikverkets regler för vägar och gators utformning, VGU 2021:002 s. 93 f.

Vid införandet av PBF framförde, som ovan har nämnts, dock många remissinstanser behovet av att definiera gränsen mellan ett plank och ett staket.⁹¹ Vi bedömer att detta behov alltjämt finns – vilket också avspeglas bl.a. i ett antal rättsfall på området (se avsnitt 4.5.15) – varför termen plank bör bli föremål för en framtida översyn (se avsnitt 7.25). Samtidigt bör i och för sig behovet av en definition kunna bli något mindre med vårt förslag vad gäller själva lovplikten för plank.

Vår bedömning är att det är tillräckligt med ett höjdmått för att avgränsa lovplikten för murar och plank. Hur en låg hägnad är utformad, exempelvis i fråga om genomsiktighet eller materialval, bedömer vi således i första hand bör vara en fråga för den enskilde. Vi har övervägt att komplettera avgränsningen för lovplikten med en reglering av genomsiktligheten. Detta skulle dock innebära åtskilliga tillämpningssvårigheter, exempelvis hur glasskärmar ska bedömas, om genomsiktligheten ska räknas rakt framifrån eller i fler vinklar osv. Då vår utgångspunkt är en så enkel, effektiv och ändamålsenlig reglering som möjligt, har vi således funnit att ett höjdmått är tillräckligt för att tillgodose de enskilda och allmänna intressen som kan göra sig gällande.

Vi har undersökt ett antal kommunala vägledning för plank och staket, av vilka framgår att hägnader med en höjd om under 1,1 eller 1,2 meter, samtidigt som många har en genomsiktighet på minst 50 procent, normalt anses vara staket. Höjdmåttet 1,2 meter är också detsamma som enligt praxis under en längre tid har tillämpats vad gäller sådana altaner som inte ansetts omfattas av krav på lov (som tillbyggnader; se avsnitt 4.4.3). Vi bedömer att detta är ett ändamålsenligt och långsiktigt hållbart mått för att avgränsa lovplikten.

Vi anser vidare att lovplikten endast bör gälla i områden som omfattas av en detaljplan. Vår bedömning är att det *generellt* är inom dessa områden som murar och plank i störst utsträckning kan komma att påverka sådana enskilda och allmänna intressen som ska tillgodoses i den plan- och byggrättsliga regleringen. Visserligen kan murar och plank orsaka omgivningspåverkan även i ett område som inte omfattas av en detaljplan, liksom påverka siktförhållanden och därmed trafiksäkerheten, inte minst inom sammanhållen bebyggelse. Enligt vår bedömning gäller detta dock inte *generellt* i sådan utsträckning att en lov bör krävas även utanför detaljplanlagt område.

⁹¹ Se remissammanställning Plan- och byggförordning, dnr S2011/244/PBB, s. 65 ff.

Vidare bör framhållas att murar och plank dessutom vanligen uppförs i gräns, där vi föreslår en utökad lovplikt för murar och plank som är högre än 1,2 meter över marken (se avsnitt 7.8). De farhågor som har uttryckts under utredningsarbetet om ett kraftigt utökad antal tillsynsärenden vad gäller murar och plank, torde därmed inte komma att besannas. Det nu anförda korresponderar också med vår utgångspunkt om fördelarna med en områdesdifferentierad lovplikt (se avsnitt 7.5.2).

Vidare bör nämnas att generellt gäller för murar och plank – liksom för altaner och pooler (se *nedan*) – att våra föreslagna måttangivelser avser konstruktionen i dess helhet. Det är alltså inte möjligt att utan lov uppföra t.ex. ett plank ovanpå en mur, även om dessa var för sig inte skulle omfattas av krav på lov.

Särskilt om murar och plank i korsning och vid utfart

Vi har övervägt en lägre höjdbegränsning för murar och plank i korsning och vid utfart. Det är exempelvis vanligt förekommande att kommuner för korsningar har särskilda regler för häckhöjder för att säkra sikten och därmed förebygga olyckor.

De mått som förekommer i den praktiska tillämpningen är framför allt höjden 0,8 meter i en sikttriangel på 10 meter och vid utfarter.⁹² Även en höjdbegränsning på 1,1 meter skulle kunna vara ändamålsenlig utifrån att ögonhöjden för en bilförare normalt är 1,1 meter.⁹³

Vi har dock bedömt att ytterligare en höjdgräns i anslutning till korsningar och vid utfarter skulle försvåra tillämpningen av lovplikten. Det är vidare svårt att avgöra vad som i samtliga dessa fall är en ändamålsenlig höjdbegränsning. Det lämpliga siktavståndet beror t.ex. på vägens hastighetsbegränsning. Den lämpliga utformningen för olika typer av utfarter är också så mångskiftande att ett särskilt mått för höjd här inte blir ändamålsenligt för att avgränsa lovplikten. Med en höjdbegränsning om 0,8 meter skulle dessutom ett stort antal sedvanliga plank komma att omfattas av ett krav på förprovning, vilket inte är motiverat.

⁹² Jfr Trafikverkets regler för vägar och gators utformning, VGU 2021:002 s. 94.

⁹³ Jfr Trafikverkets regler för vägar och gators utformning, VGU 2021:002 s. 127.

Mot bakgrund av det nu anförda – och då det under utredningsarbetet inte har framförts några särskilda synpunkter härpå – samt då murar och plank som inte omfattas av krav på lov i princip alltid kan hanteras tillsynsvägen (se 11 kap. 19, 20 och 23 §§ PBL), oftast dessutom utan avsevärda kostnader och olägenheter i övrigt för den enskilde, föreslår vi inte någon särskild höjdbegränsning i korsning respektive vid utfart.

Särskilt om murar och plank invid byggnad

Av nuvarande 9 kap. 4 § första stycket 1 PBL framgår att det inte krävs lov för att med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från ett en- och tvåbostadshus eller komplementbyggnad till sådant, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Det har under utredningsarbetet inte framkommit skäl att ifrågasätta denna begränsning av lovplikten.

Undantagets begränsning till en- och tvåbostadshus synes ha motiverats i första hand med att det för andra byggnader kan uppkomma en större omgivningspåverkan samt att det finns ett större behov av att säkra brandutrymningsvägar.⁹⁴ Vi konstaterar dock att det på en tomt eller fastighet i dag kan finnas en mängd andra typer av anläggningar, konstruktioner och anordningar som också kan hindra utryckning, t.ex. helt eller delvis nedgrävda återvinnings- eller avfallsanläggningar, cykelställ, studsmattor, sittmöbler, utebordtennisbord (av betong) etc. För det fall en mur eller ett plank som inte omfattas av krav på lov kan ifrågasättas ur brandskyddssynpunkt – eller på grund av oacceptabel omgivningspåverkan – kan de som ovan har nämnts i princip alltid hanteras tillsynsvägen (11 kap. 19 och 20 §§ PBL; jfr även 2 kap. 2 § och 5 kap. lagen om skydd mot olyckor). Begränsningen av lovplikten för murar och plank invid byggnad behöver enligt vår mening således inte avse endast en- och tvåbostadshus.

Vi har även övervägt en annan avståndsbegränsning än 3,6 meter i förhållande till byggnad, men inte funnit tillräckliga skäl att föreslå någon ändring i denna del.

⁹⁴ Se prop. 1978/79:111 Bilaga 12 s. 42.

Undantag från krav på bygglov i vägplan eller järnvägsplan

Dagens undantag från krav på lov om muren eller planket omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg, har under utredningsarbetet inte uppmärksammats som problematiskt. Vi bedömer att undantaget är välgrundat och därför bör behållas.

Lovplikt för altaner och pooler

Generellt kan sägas att altaner och pooler är byggnadsverk som rör allmänna och enskilda intressen på ungefär samma sätt och i samma utsträckning som murar och plank gör. Vi menar därför att lovplikten för dessa bör regleras på ett likartat sätt.

Avgränsning av lovplikten för altaner och pooler

Liksom vad gäller murar och plank, anser vi att lovplikten för altaner och pooler bör gälla endast i områden som omfattas av en detaljplan. Vår bedömning bygger även här på att det *generellt* är inom dessa områden som altaner och pooler i störst utsträckning kan komma att påverka sådana enskilda och allmänna intressen som ska tillgodoses i den plan- och byggrättsliga regleringen.

Vidare har vi funnit skäl för samma höjdbegränsningar som när det gäller murar och plank. Lovplikten ska således utlösas om altanen eller poolen (oaktat om den har ett tak eller inte) är högre än 1,8 meter över marken om de placeras inom 3,6 meter från byggnad. Detta korresponderar med att man redan i dag – utan att det kräver lov – med en altan kan anordna en uteplats på mark inom 3,6 meter från ett en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbostadshus (nuvarande 9 kap. 4 f § första stycket PBL). Av samma skäl som vi har redovisat vad gäller murar och plank, finner vi dock inte skäl att begränsningen av lovplikten invid byggnad ska avse endast en- och tvåbostadshus.

På annan plats än invid byggnad utlöses lovplikten om altanen eller poolen är högre än 1,2 meter. Det betyder i praktiken att en altan som sträcker sig längre ut från byggnaden än 3,6 meter får – om inte bygglov i stället söks och beviljas – terrasseras.

Vidare bör framhållas att altaner och pooler – oavsett höjd från marken – i gräns omfattas av en utökad lovplikt (se avsnitt 7.8).

Vi har övervägt att ha en areabegränsning för altaner och pooler som inte ska omfattas av krav på lov. Särskilt altaner i kuperad eller öppen terräng kan exempelvis ha påverkan på stads- och landskapsbilden, bl.a. i skärgårdarnas klippmiljöer. Anläggningarna är normalt också täta konstruktioner som i förekommande fall kan påverka markens genomsläpplighet och därmed förmåga att lokalt omhänderta dagvatten.

Vi har dock inte funnit tillräckliga skäl för en sådan areabegränsning. Enligt vår bedömning är det i första hand anläggningens höjd som genererar omgivningspåverkan – främst i form av insyn – och inte arean (jfr även antalet altaner) som sådan. Med en areabegränsning skulle dessutom följa ett behov av att reglera begränsningen i förhållande till främst tomt och/eller fastighet, vilket i sig innebär ytterligare en omständighet att bedöma vad gäller lovplikten. Med vårt förslag blir det i stället anläggningens placering i förhållande till byggnad respektive dess höjd som avgör om lov krävs eller inte.

Vi föreslår dessutom att en sådan altan eller pool som inte kommer att omfattas av krav på lov inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser, om den tillsammans med övriga altaner och pooler på tomten upptar en markyta som är större än 50 kvadratmeter (se avsnitt 7.17.2). På så sätt kan större altaner och pooler – enligt vår bedömning bör 50 kvadratmeter kunna inrymma t.ex. en rund pool om fyra meter i diameter, en lite större sittgrupp, en grill och ett växtarrangemang – i förekommande fall hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet och utifrån bestämmelser i planen i fråga som tar sikte på altaner och pooler.

I sammanhanget bör framhållas att eftersom allmän plats inte innefattas i termen *tomt* (1 kap. 4 § PBL), kommer altaner som här uppförs utan lov alltid att behöva vara planenliga. Altaner som uppförs på allmän plats – t.ex. uteserveringar och liknande – kommer dessutom liksom i dag att omfattas av bestämmelserna i ordningslagen.

Vi föreslår inte någon legaldefinition av termen *altan* och heller inte någon ändrad definition av termerna *byggnad* och *tillbyggnad*. Det innebär att den praxis som har utvecklats vad gäller om en konstruktion verkligen är en altan eller snarare en byggnad alltså kommer att vara relevant i vissa situationer (se avsnitt 4.4.2 och 4.4.3), även om det visuella intrycket bör bli av mindre betydelse. Som vi

har anført i avsnitt 7.4.2 har vi dock gjort bedömningen att definition av dessa termer bör bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25).

Avslutningsvis bör nämnas att generellt gäller för altaner och pooler – liksom för murar och plank – att våra måttangivelser avser konstruktionen i dess helhet. Det är alltså inte möjligt att utan lov uppföra t.ex. en altan ovanpå en mur, även om dessa var för sig inte skulle omfattas av krav på lov.

Åtgärder som utlöser lovplikten för murar, plank, altaner och pooler

I dag krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra murar och plank (nuvarande 6 kap. 1 § 7 PBF). Vi bedömer att lovplikten bör infalla vid *uppförande, flytt* respektive *utökning* av mur eller plank. Rekvisiten *anordna, inrätta* respektive *väsentligt ändra* fyller därmed för nu aktuell lovplikt inte någon självständig funktion och bör därför slopas. Detsamma bör gälla även såvitt avser altaner och pooler.

Särskilt om åtgärd nära gräns

Vi föreslår att närmare gränsen än 4,5 meter (eller inom område närmare än 30 meter från järnvägsspårs mitt) ska krävas bygglov för murar och plank som är högre än 1,2 meter över marken samt altaner och pooler som inte omfattas av krav på lov. Övervägandena härom finns i avsnitt 7.8.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 12 § PBL.

7.7.3 Ingen lovplikt för tekniska anläggningar m.m.

Bedömning: Det bör inte införas någon lovplikt för tekniska och andra större anläggningar.

Allmänt om tekniska och andra större anläggningar

Vid införandet av ÄPBL ansågs det inte påkallat med lovprövning för t.ex. krossverk, asfaltverk och bilprovningssbanor, eftersom en prövning enligt numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387) samt arbetsmiljölagen då ansågs fullt tillräcklig. Inte heller andra anläggningar som broar, täkter, flygplatser, allmänna hamnar och sopdestruktionsanläggningar ansågs behöva bli föremål för en förprövning av byggnadsnämnden, bl.a. då flera av anläggningarna prövades enligt annan lagstiftning där kommunen ändå har möjlighet att påverka lokaliseringsfrågan.⁹⁵ Däremot infördes lovplikt för torn genom ÄPBL och exemplifierades med bl.a. gruvlavar och kyltorn vid vissa tekniska verk.⁹⁶

Vår bild är att bebyggelsen i dag är tätare och med fler blandade användningar samt att konkurrensen om marken är större än vid ÄPBL:s tillkomst. Integreringen av tekniska verk i den bebyggda miljön är nu också mer allmänt förekommande, även om det också finns äldre tekniska verk integrerade i stadsbebyggelsen, t.ex. Heleneholmsverket, uppfört centralt i Malmö på 1960-talet.

Vi har i vårt utredningsarbete fått stöd för att många kommuner ser behov av och gör detaljplaner för tekniska verk och motsvarande anläggningar, även om det inte (alltid) uttryckligen krävs enligt PBL (4 kap. 2 § PBL).⁹⁷ I Boverkets föreskrifter om detaljplan finns i enlighet härmed också bestämmelsekoder att använda just för olika typer av tekniska anläggningar.⁹⁸ Vår uppfattning är också att planbestämmelserna sedan får genomslagskraft oavsett om byggnadsverken blir föremål för lovprövning eller inte (10 kap. 2 § PBL). I sammanhanget bör även framhållas att bygglov normalt krävs för de byggnader som ofta finns i anslutning till dessa anläggningar.

Vidare konstaterar vi att dessa större anläggningar normalt också prövas enligt miljöbalken. I prövningen ingår lokaliserings- och placeringsbedömning, liksom prövning av buller, påverkan på grundvattnet och annan omgivningspåverkan. Miljöbalken reglerar dessutom mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller

⁹⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 258.

⁹⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 689.

⁹⁷ Jfr t.ex. planbeskrivning till Detaljplan för nytt kraftvärmeverk i Boländerna, Uppsala kommun, dnr PBN 2013-000404, s. 7 och plan- och byggnadsnämndens i Uppsala kommun beslut den 14 februari 2019, dnr PBN 2018-002528.

⁹⁸ Se 5 kap. 5 § Boverkets föreskrifter om detaljplan (BFS 2020:5).

kulturvården. Områden som är av riksintresse för naturvården och kulturmiljövården ska skyddas (3 kap. 6 § MB).

Även om prövningen enligt miljöbalken inte är identisk med den i PBL såvitt gäller kulturmiljön, är vår bild att kommuner ofta nyttjar detaljplaneinstrumentet för att reglera tekniska anläggningar om så krävs för att anläggningarna ska uppfylla de materiella kraven – t.ex. de om kulturmiljö och om estetiskt tilltalande utformning – i PBL. Med våra förslag kommer kommunerna dessutom att kunna peka ut värdefulla byggnadsverk inte bara i detaljplan och områdesbestämmelser utan även i översiktsplan, vilket i sin tur påverkar lovplikten (se avsnitt 7.10).

Mot bakgrund av det nu anförda – samt då en lovplikt ska vara både enkel, effektiv och ändamålsenlig – ser vi sammanfattningsvis inte tillräckliga skäl för att införa lovplikt för tekniska och andra större anläggningar.

7.7.4 Ingen lovplikt för solenergianläggningar

Bedömning: Det bör inte införas någon generell lovplikt för solenergianläggningar.

Allmänt

Solenergianläggningar kan dels vara fristående, dels monteras på ett annat byggnadsverk eller integreras i dess fasad. Solenergianläggningar omfattas – förutom vad gäller själva transformatorstationen i förekommande fall – inte av lovplikt för anläggningar enligt nuvarande 6 kap. 1 § PBF. En solenergianläggning kan heller inte utlösa detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL).

En anläggning kan dock omfattas av krav på lov så som en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (nuvarande 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL). Att montera solcellspaneler och solfångare som följer byggnadens form är dock undantaget från lovplikt i vissa fall (nuvarande 9 kap. 3 c § PBL). Vissa anläggningar kan också betraktas som lovpliktig byggnad.⁹⁹

⁹⁹ Se MÖD:s dom den 12 februari 2021 i mål nr P 9976-20.

Vissa anläggningar omfattas vidare av bestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken om anmälan för samråd, så som en verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

De senaste åren har antalet solenergianläggningar ökat väsentligt. Under 2020 anslöts cirka 19 000 nya solenergianläggningar till det svenska elnätet (se tabell 7.1). Härutöver finns anläggningar som inte har anslutits till elnätet.

Tabell 7.1 Antal nätanslutna solcellsanläggningar

Nätanslutna solcells-anläggningar i riket	2016	2017	2018	2019	2020
Under 20 kW	8 543	12 885	21 535	37 656	56 689
20–1 000 kW	1 460	2 407	3 941	6 277	9 108
Över 1 000 kW	3	6	10	11	22
Summa	10 006	15 298	25 486	43 944	65 819

Källa: Energimyndigheten (2021).

Under utredningsarbetet har vi uppmärksamats på att solenergianläggningar av flera olika skäl kan behöva bli föremål för en förprövning. Anläggningarna ökar som sagt i antal och en avvägning mellan intressena för bl.a. energiproduktion och livsmedelsproduktion kan behövas då anläggningarna ofta placeras på jordbruksmark. Även frågor om allemansrätt, friluftsliv och natur- och kulturmiljövård kan aktualiseras, liksom frågor om omgivningspåverkan.

Vidare har under utredningsarbetet framkommit att solenergianläggningarna kan påverka totalförsvarets intressen på ett negativt sätt; anläggningarna kan t.ex. störa rundradio, radiosamband, flygradio och signalspaning. Försvarmakten har tillsammans med Elsäkerhetsverket i en rapport framfört att det finns ett behov av ett regelverk som innebär att alla solcellsanläggningar, såväl fristående som monterade på byggnad, som avses uppföras inom påverkansområde för totalförsvarets riksintressen eller i anslutning till totalförsvarets anläggningar, blir bygglovspliktiga, eller föregås av annan prövning i vilken samråd ska ske med Försvarmakten (se avsnitt 2.4.11). Försvarmakten och Fortifikationsverket har i utredningsarbetet därutöver framfört att solcellsanläggningarna lämpligen bör regleras i och prövas enligt PBL, eftersom de passar bra in i lagstiftningens systematik. En reglering genom PBL skulle dessutom

på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att nödvändig kommunikering sker med Försvarsmakten innan åtgärderna vidtas.

Lovplikt för vissa solenergianläggningar

Vi föreslår en utökad lovplikt för fasadändringar på vissa värdefulla byggnadsverk och inom vissa värdefulla områden. Vissa solenergianläggningar som monteras på eller integreras i ett byggnadsverk kommer således att omfattas av en lovplikt så som fasadändringar (se avsnitt 7.4.3 och 7.10). Detsamma gäller om de utgör en fasadändring i ett område som omfattas av en detaljplan och sker på byggnad som inte är ett en- och tvåbostadshus eller komplementbyggnad samt vetter mot allmän plats (se avsnitt 7.6.7).

Dock ingen generell lovplikt för solenergianläggningar

Vi ifrågasätter inte att det utifrån totalförsvarets intresse finns starka skäl för en förprovning av solenergianläggningar, inte minst för att Försvarsmakten ska ges möjlighet att yttra sig innan åtgärder vidtas. Vi finner dock inte tillräckliga skäl för att föreslå en sådan reglering i PBL. Visserligen kan i vart fall större solenergianläggningar sägas röra markanvändningsfrågor och avvägning av allmänna intressen – t.ex. energiproduktion och brukningsvärd jordbruksmark – på ett sådant sätt att de bör regleras i PBL. Antalet solenergianläggningar som tillkommer varje år är dock mycket omfattande och skulle väsentligt öka byggnadsnämndernas totala ärendemängd.

Vidare konstaterar vi att Elsäkerhetsverket¹⁰⁰ under 2019 genomförde ett tillsynsprojekt med inriktning mot solenergi. Inom projektet genomfördes 42 tillsynsbesök varav 21 hos elinstallationsföretag som utför solcellsinstallationer och 21 vid solcellsanläggningar. Resultaten från tillsynsbesöken av anläggningarna visade att ungefär en tredjedel hade installationsbrister. Vi drar slutsatsen att de uppmärksammade problemen med elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) i huvudsak rör frågor kring komponenter och installationer, dvs. frågor som inte omfattas av en lovprovning. Denna typ av tekniska frågor

¹⁰⁰ Se Elsäkerhetsverkets projektrapport Solel (2020), www.elsakerhetsverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/solel-projektrapport-2020.pdf, särskilt s. 4, 10, 13 och 18 f., hämtad 2021-04-25.

kräver också en annan slags teknisk kompetens än den som finns vid landets byggnadsnämnder. I stället är det Elsäkerhetsverket som har både tillsynsansvar och teknisk kompetens rörande EMC; t.ex. regleras i elsäkerhetsförordningen (2017:218) anmälningsplikt för vissa elinstallationsarbeten. Standarderna anger mätmetoder och kravnivåer för att avgöra om skyddskravet i EMC-direktivet¹⁰¹ uppfylls. Detta skyddskrav omfattar emission och immunitet. Det innebär att utrustning ska ha rimlig tålighet mot elektromagnetiska störningar (immunitet) och dessutom inte avge elektromagnetiska störningar med för hög nivå (emission). Att hålla emissioner och immunitet inom rimliga gränser är centralt för EMC.

Vi menar vidare att vissa skäl talar för att prövningen av vissa större solenergianläggningar i stället bör ske genom miljöbalken och inte PBL. Detta skulle korrespondera med att viss annan energiproduktion redan i dag regleras miljörättsligt.

Vi har även – mot bakgrund av totalförsvarets intresse – övervägt att föreslå en ny, fristående reglering av förprövningen, dvs. på annat sätt än elsäkerhets- eller miljörättsligt, t.ex. på sätt som sker för vissa höga byggnader enligt luftfartsförordningen (se avsnitt 3.3.7) eller för viss sjömätning enligt lagen (2016:319) om skydd för geografisk information. Vi konstaterar dock – med beaktande av vårt uppdrag att föreslå ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk och av vad som i övrigt ryms inom våra direktiv samt mot bakgrund av vår begränsade utredningstid – att vi inte bör lämna några förslag i övrigt i denna del.

Sammanfattningsvis menar vi att solenergianläggningar inte bör omfattas av någon generell lovplikt enligt PBL. Vi föreslår i stället att frågan om förprövning av solenergianläggningar bör bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25).

7.7.5 Ingen lovplikt för friluftsbad och motorbanor

Förslag: Lovplikten för friluftsbad och motorbanor ska slopas.

¹⁰¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/30/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet.

Ingen lovplikt för friluftsbad

Av nuvarande 6 kap. 1 § 1 PBF framgår att i fråga om andra anläggningar än byggnader krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra friluftsbad.

Lovplikten för friluftsbad infördes genom ÄPBL (se avsnitt 4.5). Av förarbetena framgår att lovplikten i första hand skulle omfatta rensning, utfyllnad och anläggande av bryggor.¹⁰² De rättsfall som finns beträffande friluftsbad i ett plan- och byggrättsligt perspektiv har rört byggnader och en enstaka brygga (se avsnitt 4.5.8).

Vi konstaterar att muddring samt uppförande eller ändring av en anläggning (även t.ex. brygga) i vattenområde utgör tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.¹⁰³

Vår bild är vidare att friluftsbad som enskild anläggning – dvs. utan t.ex. tillhörande byggnader eller parkeringsplatser – är mycket ovanliga. Vi har även uppmärksammat att lov för friluftsbad normalt beviljas i ett sammanhang, tillsammans med övriga lovpliktiga åtgärder som t.ex. servicebyggnader, omklädningsrum, kiosker, parkeringsplatser, inhägnader, pooler samt utfyllnader.¹⁰⁴

I linje med vår utgångspunkt att föreslå ett enkelt, effektivt och ändamålsenligt regelverk, bedömer vi att det inte finns skäl att behålla en självständig lovplikt för friluftsbad.

Ingen lovplikt för motorbanor

Av nuvarande 6 kap. 1 § 1 PBF framgår att i fråga om andra anläggningar än byggnader krävs det bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra motorbanor. Även lovplikten för motorbanor infördes genom ÄPBL (se avsnitt 4.5).

I stort sett samtliga motorbanor omfattas i dag av bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet och av en anmälningsplikt (jfr även 30 kap. 3 § MPF). Oacceptabel omgivningspåverkan i form av t.ex. buller kan dessutom hanteras inom ramen för den miljörettsliga tillsynen (26 kap. MB).

¹⁰² Se prop. 1985/86:1 s. 684.

¹⁰³ Se även förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter samt MÖD 2011:22.

¹⁰⁴ Se t.ex. jävsnämnden i Kalix kommuns beslut den 2 februari 2010 (§ 2), dnr 1351/09-BLI, och Knivsta kommuns, bygg- och miljökontoret, beslut den 16 april 2015, dnr BMK 2015-000221.

I linje med vår utgångspunkt att föreslå ett enkelt, effektivt och ändamålsenligt regelverk, bedömer vi att det inte finns skäl för en plan- och byggrättslig förprövning av motorbanor. Lovplikten bör därför tas bort.

7.7.6 Ingen lovplikt för anläggningar för grundvattentäkt

Bedömning: Det bör inte införas någon lovplikt för anläggning av grundvattentäkt.

Av nuvarande 9 kap. 8 § första stycket 5 PBL framgår att bygglov krävs i den utsträckning som framgår av det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken. Lovplikt får dock enligt andra stycket införas endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

Vi föreslår att kommunerna inte längre ska ha möjlighet att reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4). Frågan blir därmed om en lovplikt för grundvattentäkt bör regleras i PBL.

I 11 kap. 11 § 1 miljöbalken anges i och för sig att tillstånd inte behövs för vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning. Det handlar alltså om täkter som normalt sett inte inverkar menligt på vattenförhållandena. Med husbehovsförbrukning avses användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattning av kreatur, mjölkbehandling och andra vanliga lantbruksgöromål, dock inte jordbruksbevattning.¹⁰⁵

Samtidigt får kommunen enligt 9 kap. 10 § andra stycket miljöbalken föreskriva en tillstånds- eller anmälningsplikt för att inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma. Detta gäller om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa ska uppkomma. Kommunen får också föreskriva anmälningsplikt för sådana anläggningar som redan finns inom angivna områden. Av 40 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd fram-

¹⁰⁵ Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 133.

går dessutom att om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer i en kommun, får kommunen meddela föreskrifter bl.a. om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter. Härtill kommer att oacceptabel påverkan på grundvattnet dessutom kan hanteras inom ramen för den miljörättsliga tillsynen (26 kap. MB).

I linje med vår utgångspunkt att föreslå ett enkelt, effektivt och ändamålsenligt regelverk, bedömer vi att det inte finns tillräckliga skäl för en lovplikt för nu aktuella anläggningar för grundvattentäkter, utan att dessa i tillräcklig utsträckning kan bli föremål för prövning enligt miljöbalkens bestämmelser.

7.7.7 Ingen lovplikt för skyltar och ljusanordningar

Bedömning: Skyltar och ljusanordningar bör inte generellt omfattas av krav påbygglöv.

Lovplikten för skyltar och ljusanordningar regleras i nuvarande 6 kap. 3–4 a §§ PBF och omfattar i huvudsak åtgärder i områden som omfattas av en detaljplan. Under utredningsarbetet har framkommit att regleringen inte är ändamålsenlig. Den mycket breda lovplikten för skyltar har kombinerats med ett mycket stort antal undantag, vilket snarare skapat fler otydligheter än bidragit till att lösa de tidigare. Avgränsningen av undantagen har möjligen också skapat en både utökad och minskad lovplikt på ett sätt som förmodligen inte var avsiktlig. Det finns exempelvis ingen begränsning i hur många skyltar som utan krav på lov får sättas upp på en och samma fasad. Ett gemensamt budskap i flera delar, som fristående bokstäver i ett företagsnamn, kan vidare räknas både som enstaka skyltar och som en gemensam skylt. Det råder också tveksamheter om exempelvis Pride-flaggan omfattas av undantaget för vissa flaggor. Kyrkovalet omfattas inte heller av undantaget för valreklam.

Även lovplikten för ljusanordningar är i viss mån oförutsebar, främst eftersom frågan om den avsedda användningen av anordningen kan ha betydande inverkan på omgivningen öppnar för ett bedömningsutrymme.

Lovplikten för skyltar och ljusanordningar har i tidigare lagstiftning i huvudsak ansetts behövas för att värna estetik och stads- och

landskapsbild, av säkerhetsskäl samt för att begränsa störning på trafik och för närboende.¹⁰⁶ Försvarets och luftfartens intressen har också varit skäl för lovplikt för ljusanordningar.¹⁰⁷ Under vårt utredningsarbete har framkommit att flera av dessa skäl alltjämt gör sig gällande. Som framgår nedan föreslår vi dock en utökad lovplikt i skyddat område för ljusanordningar (se avsnitt 7.9.3). Dessutom föreslår vi en utökad lovplikt för skyltar och ljusanordningar – så som fasadändringar – på värdefulla byggnader och i värdefullt område (se avsnitt 7.10). Enligt vår mening kommer därmed en stor del av de skyltar och ljusanordningar som har ansetts behöva omfattas av krav på lov bli föremål för en förprövning.

Härtill kommer att skyltar och ljusanordningar bör innefattas i definitionen för termen byggnadsverk (se avsnitt 7.4.3). Det innebär i sin tur att skyltar och ljusanordningar i viss utsträckning kan regleras i detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap. 16 och 42 §§ PBL) samt att även skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § PBL).

Under utredningsarbetet har framförts vissa synpunkter om skyltars påverkan på trafiksäkerheten och vikten av att skyltar i ett område som omfattas av detaljplan blir föremål för en förprövning enligt PBL. Det handlar framför allt om att vägområdet bör hållas fritt från föremål som kan inverka menligt på trafiksäkerheten eller vara till olägenhet för vägens bestånd, drift eller brukande samt om att reklam m.m. som riktar sig till trafikanterna kan vara distraherande även i närheten av vägområdet och därmed utgöra en trafiksäkerhetsrisk.

Vi konstaterar dock att kommunen har möjlighet att i detaljplan bestämma placering, utformning och utförande av skyltar (4 kap. 16 § 1 PBL). Skyltarna får som sagt heller inte strida mot den detaljplan som gäller för området (10 kap. 2 § PBL), innebärande att planstridiga skyltar kan hanteras tillsynsmässigt enligt 11 kap. PBL.

Visserligen förutsätter en sådan reglering i förekommande fall planändring, vilket kan innebära att det tar lång tid att få regleringen på plats. Samtidigt finns det inte något som hindrar byggnadsnämnden från att tillsynsmässigt ingripa mot skyltar som utformas eller placeras på ett olämpligt sätt med hänsyn bl.a. till skydd mot trafikolyckor eller till trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö

¹⁰⁶ Jfr 52 § i 1959 års BS, prop. 1985/86:1 s. 694 f. och 516 samt SOU 1979:66 Del 2 s. 774.

¹⁰⁷ Se prop. 1947:211 s. 129 f.

(2 kap. 6 § första stycket 2 och 6 och andra stycket PBL). Tillstånd kan dessutom krävas enligt lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning (6 §; jfr även förordningen om gaturenhållning och skyltning). Härtill kommer att i område som omfattas av en detaljplan är ordningslagen tillämplig på många skyltar, innebärande att vissa olägenheter (störningar) kan hanteras även enligt den regleringen.

Vi konstaterar vidare att våra förslag i och för sig innebär att vissa skyltar i ett område som inte omfattas av en detaljplan inte kommer att omfattas av krav på lov. Samtidigt krävs inte heller enligt nuvarande reglering lov för skyltar i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Inom ett avstånd om 50 meter från ett vägområde får dock enligt väglagen som huvudregel inte utan länsstyrelsens tillstånd skyltar eller därmed jämförliga anordningar för reklam, propaganda eller liknande ändamål finnas uppsatta utomhus (46 § VägL). Om det inte är fråga om en anordning inom ett vägområde, krävs som huvudregel ändå tillstånd enligt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.¹⁰⁸

Våra förslag innebär en utökning av lovplikten på så vis att lovplikten inom skyddat respektive värdefullt område (se avsnitt 7.9 och 7.10) till skillnad från i dag kommer att omfatta även åtgärder som vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Dessa skyltar och ljusanordningar kommer således att omfattas av krav på lov enligt PBL i stället för enligt väglagen respektive lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Skyltar utanför värdefullt område kommer dock som framgått ovan även fortsättningsvis att vara tillståndspliktiga enligt dessa lagstiftningar.

Under utredningsarbetet har även framkommit att ljusanordningar kan orsaka ljusföroreningar med konsekvenser för artskyddet (jfr t.ex. fladdermöss och insekter). Enligt vår uppfattning bör dessa frågor dock hanteras med stöd av miljöbalken.

Skyltar och ljusanordningar som trots allt genererar oacceptabel påverkan på trafiksäkerheten och på omgivningen i övrigt kan enligt vår uppfattning som sagt hanteras genom tillsyn i efterhand. Ingripanden i efterhand torde ändå inte behöva bli särskilt frekventa. Många aktörer i den byggda miljön är engagerade i skyltar. Flera kommuner har skyltprogram för att inspirera, informera och vägleda i frågor om val av skylt, utformning och placering, vilket också mins-

¹⁰⁸ Jfr t.ex. RÅ 1975 Ab 462 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2021 i mål nr 3620-20.

kar behovet av tillsyn. Många verksamheter med lokaler eller butiker på många platser har också skyltprogram för sin verksamhet, och fastighetsägare kan ha egna regler om skyltning på enstaka fastigheter eller för flera kvarter. Lokala näringslivsföreningar kan också enas om gemensamma regler för skyltar längst med vissa gator eller torg.

Sammanfattningsvis menar vi att det saknas tillräckliga skäl för en generell lovplikt för skyltar och ljusanordningar.

7.7.8 Lovplikt för vissa andra anläggningar

Förslag: Det ska för en annan anläggning än en byggnad krävas bygglov för att utomhus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra

1. en skidbacke, en skidlift, en linbana, en hamn för fritidsbåtar, en campingplats, en nöjespark eller en djurpark,

2. en idrottsanläggning som tillsammans med övriga idrottsanläggningar på en fastighet upptar en markyta som är större än 1 500 kvadratmeter,

3. en parkeringsplats som tillsammans med övriga parkeringsplatser på en fastighet upptar en markyta som är större än

a) 50 kvadratmeter i ett område omfattas av en detaljplan, eller

b) 100 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

4. ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning som är högre än 3,0 meter över markytan eller som upptar en markyta som tillsammans med andra upplag eller fasta förvaringsanläggningar på en fastighet är större än

a) 15 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) 50 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

5. en transformatorstation,

6. en tunnel eller ett bergrum som inte är avsett för väg, järnväg, tunnelbana, spårväg eller gruvdrift,

7. en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk som är högre än 20,0 meter över markytan eller är placerat på ett avstånd från gränsen som är mindre än anläggningens höjd över marken, och

8. en begravningsplats.

Åtgärder som bör omfattas av lovplikt

Av nuvarande 6 kap. 1 § PBF framgår att det krävs bygglov för att *anordna, inrätta, uppföra, flytta* eller *väsentligt ändra* vissa anläggningar (se vidare nedan). Vi bedömer att rekvisitet *inrätta* bör kunna utmönstras ur regleringen, eftersom det enligt vår mening inte fyller någon självständig funktion.

Vi har övervägt att utmönstra även rekvisitet *flytta*, främst eftersom många anläggningar i praktiken är så platsanpassade att en flytt normalt inte blir relevant (jfr t.ex. skidbacke, berggrum eller djurpark). Vi har dock bedömt att vi inte fullt ut kan överblicka konsekvenserna härav, varför vi inte föreslår någon ändring i denna del.¹⁰⁹

Skidbackar, skidliftar, linbanor, hamnar för fritidsbåtar, campingplatser, nöjesparker och djurparker

Av nuvarande 6 kap. 1 § 1 PBF framgår att bygglovs krävs för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor.

Lovplikten i denna del syftar bl.a. till att säkerställa att vissa projekt i det s.k. MKB-direktivet blir föremål för en förprovning (se avsnitt 4.5.1). Genomförandet av MKB-direktivet i PBL har nyligen varit föremål för utredning.¹¹⁰ Härfter har regeringen i propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen* lämnat vissa förslag bl.a. rörande bestämmelserna i 4 kap. 2 § PBL om detaljplanekravet.¹¹¹ Vår utgångspunkt är att våra förslag rörande lovplikten ska korrespondera med dessa förslag.¹¹² Såvitt här är aktuellt handlar det om *skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar, hamn för fritidsbåtar, campingplats, nöjespark och djurpark*.

Vi har dock valt att vad beträffar *linbana* inte ha med uttrycket *och därmed förbundna anläggningar*, eftersom det försvårar bedömningen av lovpliktens avgränsning.¹¹³ Dessutom framgår inte tydligt av MKB-direktivet vad som avses med uttrycket. Uttrycket kan

¹⁰⁹ Jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 266 ff.

¹¹⁰ Se Ds 2020:19. Jfr även SOU 2017:64, särskilt s. 202 ff.

¹¹¹ Se prop. 2020/21:174.

¹¹² Jfr även SOU 2017:64 s. 202.

¹¹³ Jfr även prop. 1985/86:1 s. 690.

dock tänkas avse t.ex. tillfartsvägar, parkeringsanläggningar, garage för pistmaskiner, anlagda dammar för tillverkning av konstsnö och liknande anläggningar som kan behövas i en skidanläggning avsedd för utförsåkning.¹¹⁴ Normalt är dessa lovpliktiga ändå, t.ex. som byggnad eller fast förvaringsanläggning.

Vi har övervägt att som alternativ lösning avgränsa lovplikten för nu aktuella anläggningar storleksmässigt. Mot bakgrund av vår korta utredningstid, frågans komplexitet i förhållande till EU-rätten, det faktum att åtgärderna är relativt sällsynta samt att vi har eftersträvat överrensstämmelse med bestämmelserna om detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL i så stor utsträckning som är möjligt, har vi valt att inte fördjupa oss vidare i denna del. Vi föreslår därmed att lovplikten bör omfatta en skidbacke, en skidlift, en linbana, en hamn för fritidsbåtar, en campingplats, en nöjespark eller en djurpark.

Idrottsanläggningar

Av nuvarande 6 kap. 1 § 1 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra idrottsplatser.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5.3. En *idrottsanläggning* kan under vissa förutsättningar omfattas av MKB-direktivet så som ingående i ett projekt för sammanhållen bebyggelse. Det finns dock även andra skäl för en lovplikt, i första hand att idrottsanläggningarna generellt rör enskilda och allmänna intressen i sådan omfattning att de bör förprövas. Forskning visar att det finns ett samband mellan många, tillgängliga, trygga och attraktiva idrottsanläggningar och andra fysiska aktivitetsmiljöer och ökad fysisk aktivitet och rörelsefrihet hos befolkningen.¹¹⁵ Det är också angeläget att beakta i vilken utsträckning åtgärder som inskränker närhet till idrottsverksamhet är proportionerliga. Städers utveckling och utformning, och dess effekter på miljö och hälsa, är en central fråga för dagens barn och vuxna, och för framtida generationer. Möjligheterna att vara aktiv ökar om närmiljön ger tillgång till natur, gång- och cykelvägar, idrottsplatser, lekplatser och dylikt. Eftersom förhållanden under

¹¹⁴ Se SOU 2017:64 s. 204 ff.

¹¹⁵ Se Riksidrottsförbundets rapport *Idrottens samhällsnytta – en vetenskaplig översikt av idrottsrörelsens mervärden för individ och samhälle* (FoU-rapport 2017:1), s. 204 ff., www.rf.se/contentassets/1c20b813753f449197d35a7bda82c850/idrottens-samhallsnytta-anlaggningar.pdf, hämtad 2021-02-24.

barn- och ungdomsåren har betydelse för den psykiska och fysiska hälsan under hela livet behöver våra städer planeras och byggas så att de bidrar till en bättre livsmiljö och minskade hälsoklyftor för framtida generationer. Närhet till idrottsverksamhet är därför särskilt viktigt för barn och ungdomar.¹¹⁶ Att exempelvis komplettera en befintlig ishall med en isbana utomhus attraherar också allmänheten och särskilt barnfamiljer på ett helt annat sätt än vad en ishall gör.¹¹⁷

Bullerkällor vid idrottsplatser kan enligt Naturvårdsverket delas in i tre grupper: röster, strukturella ljud (smällar från bollar och puckar mot anläggningens fasta konstruktioner) och förstärkta ljud (visselpipor och högtalare).¹¹⁸ Naturvårdsverket har tagit fram en matris som stöd för bedömning av olägenheter, där avstånd till bostäder och intensitet sätts i relation till upphov av olägenhet för människors hälsa. Intensiteten bör bedömas utifrån vad som är mest vanligt förekommande på anläggningen. Vuxna användare medför ofta en mer intensiv användning än vad lika många barn och unga medför. Tävlingar och arrangemang för vuxna drar också ofta mer publik vilket ökar intensiteten och risken för störningar.¹¹⁹

Mark- och miljööverdomstolen har vid tillämpning av miljöbalken ansett att det med hänsyn till en idrottsverksamhets omfattning, bullerstörningarnas karaktär och omfattning samt förhållandena på platsen kan finnas skäl att begränsa den bullrande aktiviteten genom att föreskriva tidsbegränsningar inom vilken den organiserade verksamheten får pågå, inklusive begränsningar i användandet av belysning och högtalare vid anläggningen.¹²⁰

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att idrottsanläggningar kan påverka enskilda och allmänna intressen på ett sådant sätt att det finns skäl för att genom en förprovning säkerställa att dessa intressen tas tillvara på ett tillförlitligt sätt. I vårt uppdrag ligger dock även att föreslå en enkel, effektiv och ändamålsenlig avgränsning av lovplikten.

I vår analys av behovet av lovplikt för idrottsplatser har vi bedömt att det i huvudsak är vid större idrottsanläggningar, med många aktiva

¹¹⁶ Se Folkhälsomyndighetens remissyttrande i MÖD:s dom den 16 december 2020 i mål nr M 7353-19. Se även Naturvårdsverkets *Vägledning om buller från idrottsplatser* (2021-03-24) och Boverkets vägledning *Buller från idrottsplatser* (Rapport 2020:22).

¹¹⁷ Se Riksidrottsförbundets *Idrottens samhällsnytta – en vetenskaplig översikt av idrottsrörelsens mervärden för individ och samhälle* (FoU-rapport 2017:1) s. 204 ff., www.rf.se/contentassets/1c20b813753f449197d35a7bda82c850/idrottens-samhallsnytta-anlaggningar.pdf, hämtad 2021-02-24.

¹¹⁸ Se Naturvårdsverkets *Vägledning om buller från idrottsplatser* (2021-03-24) s. 10.

¹¹⁹ Se Naturvårdsverkets *Vägledning om buller från idrottsplatser* (2021-03-24) s. 12.

¹²⁰ Se MÖD:s dom den 16 december 2020 i mål M 7353-19.

och där det typiskt sätt ryms tävlingar, som behovet av att förpröva olika intressen är som mest påtagligt. Därutöver bedömer vi att tillsynen enligt miljöbalken (26 kap. MB) fungerar ändamålsenligt för att begränsa verksamheterna som sådana, t.ex. avseende användningstid.

Utifrån Naturvårdsverkets vägledning bedömer vi att typen av aktivitet och möjlighet till tävlingar på en idrottsanläggning har stor betydelse för omgivningspåverkan av buller. Vi har därför tagit fram ett antal exempel på förekommande aktiviteter kopplat till olika anläggningars mått och behov av ytor, se tabell 7.2.

Tabell 7.2 Banmått och behov av ytor för ett antal olika typer av idrottsanläggningar

Anläggning/storlek i kvadratmeter	Bestämda banmått	Totalmått*	Normalmått**
fotbollsplan för barn och unga (3 mot 3)	150		
fotbollsplan för barn och unga (7 mot 7)	1 500		
fotbollsplan (tävlingsmått, 11 mot 11)	6 825	8 000	
bandyplan (tävlingsmått)	6 825	8 000	
ishockey (tävlingsmått)	1 800		
konståkning (tävlingsmått)	1 800		
sidoyta för konståkning			400
tennisbana (dubbel)	260	650	
padelbana 10 × 20 m	200		
streetbasketplan	270		
beachvolleybollplan	260		
bangolf (tävling)		2 000	
bangolf			400–1 400
boulebana			100–150
ridbana	1 200	1 500	
skateboard		1 000	
dansbana			100–300
pumptrackbana			350–1 000
utegym			500–1 000
parkourbana			400–600

Källa: Riksidrottsförbundet (2021),

Planstorlekar för barn- och ungdomsfotboll, www.svenskfotboll.se, hämtad 2020-10-30.

Svenska bandyförbundet, www.svenskbandy.se, hämtad 2020-10-30.

Svenska ishockeyförbundet, www.swehockey.se/globalassets/svenska-ishockeyforbundet-anlaggningar/dokument/regelverk/regelbok-ishallar-2018-2022---svenska-ishockeyforbundet.pdf, hämtad 2021-02-02, s. 4.

Ishall på lika villkor, www.svenskkonstakning.se, hämtad 2020-10-30, s. 16.

Svensk översättning Internationella regelverket för padel. Svenska padelförbundet www.svenskpadel.se, hämtad 2020-10-30.

Tävlingshandbok för svensk tennis. Svenska tennisförbundet. www.tennis.se, hämtad 2020-10-30.

Mot bakgrund härav föreslår vi att endast idrottsanläggningar större än 1 500 kvadratmeter bör omfattas av krav på bygglov. Inom 1 500 kvadratmeter ryms exempelvis en ridbana, ett par banor för padel eller boule och en minigolfbana (se avsnitt 4.5.3). Inom ytan ryms också en pumptrackbana, några klätterväggar eller ett utegym.

Vi har vidare stegat upp ett antal grusade ytor vid skolor och funnit att dessa normalt understiger 1 500 kvadratmeter. Dessa, som kan vara en förutsättning för skolans verksamhet, bör således enligt vår bedömning inte omfattas av lovplikt (se avsnitt 4.5.3).

Mycket långsmala motions- och fritidsanläggningar i naturen, som elljusspår, vandrings-, skid- och cykelleder liksom ridvägar i terrängen, bör inte heller omfattas av krav på bygglov. Ofta krävs tillstånd för dessa i förhållande till naturskyddet på platsen, och tillstånd från markägaren krävs alltid. Detta bedömer vi vara tillräckligt för att väga olika motstående intressen mot varandra.

Vårt förslag till storleksbegränsning ger också utrymme för en utveckling av nya mindre anläggningar utan att frågan om lovplikt behöver aktualiseras.

Flera remissinstanser lyfte vid införandet av PBF behovet av lovplikt för skateboardramper. Dessa kan till införandet vara såväl relativt begränsade i form av enkel fackverkskonstruktion stående direkt på marken, som omfattande betongkonstruktioner på flera hundra kvadratmeter. Med hänsyn till vikten av folkhälsan särskilt för barn och ungdomar som de primära användarna för dessa spontanidrottsparker, bedömer vi dock att det inte finns särskilda skäl att just belägga dessa med särskild lovplikt.

Särskilda anläggningar för parkour har också byggts på flera ställen i landet det senaste decenniet. Parkour lockar främst tonåringar, både killar och tjejer och Gymnastikförbundet lyfter parkour som den ultimata idrotten ur ett socioekonomiskt perspektiv.¹²¹ Vi bedömer att parkourparker endast bör omfattas av lovplikt över en viss storlek, på motsvarande sätt som för skateboardramper. Parkourparkerna är också ett bra exempel på hur nya typer av anläggningar hela tiden tillkommer i den bebyggda miljön och det svåra för lagstiftaren att hålla en detaljerad lista med anläggningar aktuell.

¹²¹ *Parkourparker – Ett underlag för bygge av parker för spontanidrott*, www.gymnastik.se/globalassets/svenska-gymnastikforbundet-for-foreningar/dokument/hallar/parkourparker---ett-underlag-till-bygge-av-parker-for-spontanidrott.pdf, hämtad 2021-02-08, s. 7.

Med valet av gräns för lovplikt vid 1 500 kvadratmeter ryms inte en 11-mannafotbollsplan eller en hockeyrink/konståkningsbana på 30 × 60 meter som är den storlek som används för tävlingar och med sin publiktillströmning och behov av parkeringsplatser etc. som kan ha viss omgivningspåverkan och därmed behöva förprövas.

Vi har övervägt att avgränsa lovplikten även utifrån avstånd till bostadshus. Då vår storleksmässiga avgränsning även begränsar antalet möjliga personer och verksamheter på anläggningen, har vi dock inte funnit tillräckliga skäl för ett sådant kriterium.

Den storleksmässiga avgränsningen bör gälla för samtliga idrottsanläggningars sammanlagda area på fastigheten i fråga. Under utredningsarbetet har framförts att det finns en risk att idrottsanläggningar större än 1 500 kvadratmeter då kan komma till stånd utan krav på lov genom att placeras på två bredvidliggande fastigheter. Samtidigt kan det vara obefogat med lovplikt för flera små idrottsanläggningar som anläggs på en mycket stor fastighet. Vi bedömer dock dels att det krävs en avgränsning av de anläggningar som kan komma till stånd utan krav på lov, dels att det trots allt är den mest ändamålsenliga lösningen att knyta avgränsningen till just fastighet.

Vi har övervägt ett antal alternativa termer till termen idrottsanläggning. Alternativen har handlat om olika kombinationer av orden idrott-, sport-, fritid- och -anläggning respektive -plats. Svensk ordbok definierar *idrott* som (viss uppsättning) ansträngande kroppsövningar, avsedda att öka kroppens prestationsförmåga med eller (ofta) utan redskap; oftast med tävlingsinslag och *sport* som (viss) verksamhet med syfte att träna och anstränga kroppen ofta som nöje el. med sikte på tävling.¹²² Vi har gjort bedömningen att förledet idrott är mest ändamålsenligt för avgränsning av lovplikten.

I sammanhanget kan nämnas att enbart den omständigheten att människor använder en plats för en idrott, exempelvis en gräsyta i en park för bollspel eller en sjö för simträning, inte i sig bör utlösa någon lovplikt. För lovplikt bör således krävas någon form av fysisk anläggningsåtgärd.

Olika idrotter har också annat efterled än -plats, exempelvis -plan, -bana och -rink. Termen idrottsanläggning tydliggör att även sådana omfattas av lovplikten. Dessutom tydliggör termen anläggning att fråga är om större åtgärder.

¹²² www.svenska.se, hämtad 2021-02-24.

Åtgärder i form av glasskärmar, nät, mål, sargar och motsvarande som är en integrerad och nödvändig del av idrottsanläggningen som sådan, bör inte omfattas av en separat lovplikt. Det motsatta gäller för t.ex. arenor, sporthallar och andra byggnader för idrottsändamål och/eller byggnader i anslutning till idrottsanläggningar, exempelvis omklädningsrum, restauranger eller läktare med tak, liksom för parkeringsplatser och eventuella murar och plank i anslutning till en idrottsanläggning.

Avslutningsvis bör nämnas att nära gräns och i värdefulla områden föreslår vi en utökad lovplikt, bl.a. för idrottsanläggningar som är mindre än 1 500 kvadratmeter (se avsnitt 7.8 och 7.10).

Golfbanor och skjutbanor bör omfattas av lovplikten för idrottsanläggning.

Av nuvarande 6 kap. 1 § 1 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra golfbanor och skjutbanor.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Med anledning av vårt förslag om avgränsning i storlek vad gäller lovplikten för idrottsanläggningar, ser vi inte något behov av att skjutbanor (exempelvis för bågskytte) eller golfbanor (i förhållande till minigolfbanor, discgolfbanor etc.) regleras särskilt. Enligt vår bedömning bör golfbana och skjutbana i förekommande fall således omfattas av lovplikten för idrottsanläggning.

I praktiken innebär detta att flertalet golfbanor blir lovpliktiga eftersom de normalt är större än 1 500 kvadratmeter. Detsamma kan inte klart sägas om skjutbanor, vars storlekar varierar mer.

En golfbana omfattas dessutom regelmässigt av samrådspikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Flertalet skjutbanor omfattas vidare av bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet och av en anmälningsplikt (jfr även 30 kap. 2 § MPF). Oacceptabel omgivningspåverkan i form av t.ex. buller kan också hanteras inom ramen för den miljörettsliga tillsynen (26 kap. MB).

I linje med vår utgångspunkt att föreslå ett enkelt, effektivt och ändamålsenligt regelverk, bedömer vi att det inte finns skäl att behålla en självständig lovplikt för golfbanor och skjutbanor. Vi ser inte något problem i att genom motivuttalande sammanföra dessa slag av anläggningar under termen idrottsanläggning, eftersom den senare

termen är en annan än den som gäller i dag, nämligen idrottsplats (nuvarande 6 kap. 1 § 1 PBF).¹²³

Parkeringsplatser

Av nuvarande 6 kap. 1 § 8 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra *parkeringsplatser utombus*. I 6 kap. 2 § första stycket 3 PBF anges att det dock inte krävs lov om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Även i propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*¹²⁴ har det lämnats förslag som vi måste förhålla oss till vad gäller utformningen av lovplikten, eftersom *parkeringsanläggning* under vissa förutsättningar kan omfattas av MKB-direktivet. Vissa parkeringsplatser i anslutning till t.ex. bussdepåer och speditorsverksamhet kan också vara av en sådan omfattning att de utgör ett sådant *industriområde* som omfattas av MKB-direktivet.

Parkeringsplatser förekommer i anslutning till såväl bostäder som lokaler med verksamheter, exempelvis köpcentrum, kontor, skolor som i stadsmiljön som kantparkering i gatumiljön. Parkeringsplatser återfinns också i anslutning till många större anläggningar, exempelvis vid skidbackar och djurparker. Parkeringsplatser kan också anläggas självständigt från andra lovpliktiga anläggningar, t.ex. som en pendlarparkering bredvid en motorvägspåfart.

Parkeringsplatser påverkar närmiljön för grannar med hänsyn främst till buller och bländande ljus. Storleken och antalet platser som sådan ger också en indirekt omfattning på antalet trafikrörelser på tillfartsvägar och därtill hörande miljöpåverkan. Deras omfattning, placering och utformning påverkar också stads- och landskapsbilden och den upplevda trevnaden och tryggheten på platsen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns skäl för att parkeringsplatser ska omfattas av en lovplikt.

¹²³ Jfr prop. 1985:86/1 s. 684.

¹²⁴ Se prop. 2020/21:174.

Vi har övervägt den alternativa termen *parkeringsanläggning*, som föreslås i detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL.¹²⁵ Parkeringsanläggning avser dock normalt betydligt större åtgärder än parkeringsplats, t.ex. parkeringar i anslutning till köpcentrum eller större s.k. infartsparkeringar, ofta ägnade att medföra en inte obetydlig trafikillströmning.¹²⁶ Vi har därför valt att behålla den nuvarande termen *parkeringsplats*, som även i vardagligt språkbruk överensstämmer med de åtgärder som avses.

Dagens undantag från lovplikten för en- och tvåbostadshus (nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 3 PBF) kan i normalfallet sägas omfatta upp till fyra normalstora parkeringsplatser för fordon (två bilplatser per bostad vid ett parkeringstal om 2,0). Ett parkeringsmått som ofta används är 2,5 × 5 meter¹²⁷, dvs. 12,5 kvadratmeter. Fyra motsvarande parkeringsplatser skulle därmed omfatta 50 kvadratmeter. Med parkeringsplats avses ytan för parkeringen som sådan, men inte t.ex. nödvändiga tillfartsvägar, körbanor mellan parkeringsplatser och liknande.

Härtill kommer dagens undantag från lovplikten för upplag och materialgårdar, som under vissa förutsättningar gäller högst två enheter i form av fritidsbåt, husvagn eller husbil som placeras i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus (nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 6 PBF). I vardagligt språkbruk saknas stöd för att betrakta sådan uppställning som *upplag*, varför dessa åtgärder normalt bör kunna hanteras enligt bestämmelserna om lovplikt för parkeringsplatser. Lovplikten för upplag (se nedan) bör därmed aktualiseras endast när fråga är om bilkyrkogårdar, större vinterupplag av småbåtar och liknande.¹²⁸ Den typen av egentliga upplag kan dessutom hanteras tillsynsmässigt, antingen med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 15 § PBL om att en tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer eller – i förekommande fall – med stöd av bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken.

Dagens undantag för parkeringsplatser för en- och tvåbostadshus, liksom för uppställning av enstaka fritidsbåtar, husvagnar och husbilar, har enligt vår bedömning sådan mindre omgivningspåverkan att

¹²⁵ Se prop. 2020/21:174.

¹²⁶ Se prop. 2004/05:59 s. 28, även Ds 2020:19 s. 103.

¹²⁷ www.bra.se/download/18.cba82f7130f475a2f1800013985/1371914728442/2004_sakrare_parkeringsplatser.pdf, hämtad 2021-02-24, s. 22.

¹²⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 685.

de även fortsättningsvis inte bör omfattas av lovplikt. Vi har vidare inte funnit skäl för att låta undantagen enbart avse en- och tvåbostadshus, vilket korresponderar med att vi generellt bedömt att det inte är motiverat med en sådan särreglering.

Vi bedömer att 50 kvadratmeter är en relevant storlek för att avgränsa lovplikten för parkeringsplatser i ett område som omfattas av en detaljplan och 100 kvadratmeter utanför ett sådant område. Det korresponderar med vår utgångspunkt om en områdesdifferenterad lovplikt (se avsnitt 7.5.2).

Det korresponderar även med vårt förslag om att man utan krav på lov i vissa fall ska kunna inreda lokal för verksamhet i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan och som ligger utanför sammanhållen bebyggelse (se avsnitt 7.6.7) och det behov av parkeringsplatser som kan uppkomma i anslutning till sådan verksamhet. Kommunala s.k. parkeringsnormer brukar för livsmedelshandel kräva 2,5 bilplatser för 50 kvm bruttoarea verksamhet.¹²⁹ Parkeringsplatser för här aktuell verksamhet bör därmed i normalfallet inte i sig utlösa en lovplikt.

Den storleksmässiga avgränsningen bör gälla för samtliga parkeringsplatsers sammanlagda area på fastigheten i fråga. Under utredningsarbetet har framförts att det finns en risk att större parkeringsplatser kan anläggas utan krav på lov genom att placeras på två bredvidliggande fastigheter. Vi bedömer dock dels att det krävs någon form av avgränsning av de parkeringsplatser som kan komma till stånd utan krav på lov, dels att det trots allt är den mest ändamålsenliga lösningen att knyta avgränsningen till just fastighet.

Avslutningsvis bör nämnas att vi inte föreslår någon utökad lovplikt för parkeringsplatser nära gräns eller i värdefulla områden (se avsnitt 7.8 och 7.10).

Upplag, materialgårdar och fasta förvaringsanläggningar

Av nuvarande 6 kap. 1 § 2 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra *upplag* och *materialgårdar*. Av nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 1 PBF framgår

¹²⁹ Jfr t.ex. www.jonkoping.se/download/18.56ac98861555437aa26b1f9/1467895766294/Parkeringstal_2016.pdf, hämtad 2021-02-24, och www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/planering-for-okad-och-saker-cykling/planeringsprocesser-och-planeringsunderlag/reducering-av-parkeringstal/, hämtad 2021-02-24.

vidare att lovplikten inte gäller för vissa fasta cisterner, om det är fråga om en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov. Inte heller gäller lovplikt för upplag och materialgårdar som omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Lovplikten gäller vidare inte för upplag och materialgårdar om det är fråga om en anläggning av liten omfattning i form av en eller flera containrar i omedelbar närhet av en pågående verksamhet inom ett industriområde och anläggningen inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Slutligen gäller inte något krav på lov för ett upplag, om det under vissa förutsättningar är fråga om högst två enheter i form av fritidsbåt, husvagn eller husbil (nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 1 och 4–6 PBF).

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Inledningsvis kan nämnas att större materialupplag (exempelvis en brädgård), varuupplag (exempelvis containrar för en speditjonsverksamhet), ett avfallsupplag (exempelvis bygg- och rivningsavfall) eller vissa cisterner (exempelvis vid bensinstationer) kan vara av den art och storlek att de självständigt eller tillsammans med andra liknande anläggningar kan bilda ett sådant *industriområde* som omfattas av MKB-direktivet. Det handlar alltså om industriområden och företagsparker som oftast anläggs för att skapa förutsättningar för flera olika företag när det gäller t.ex. småindustri och lager- och speditjonsverksamhet. Även i regeringens nya proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*¹³⁰ har förslag lämnats som vi måste förhålla oss till när det gäller utformningen av lovplikten.

Vad först gäller *upplag* avses enligt förarbetena sådant som lagras utomhus och sådant som är självständigt i förhållande till en annan verksamhet. Foder, gödning och annat i samband med jordbruk utgör således inte upplag och inte heller råvaror m.m. som läggs upp i anslutning till en industri. Som upplag räknas dock uppställning av ett stort antal bilar (jfr bilkyrkogård) och bensin- och bränslefförråd, liksom vinteruppställning av småbåtar och husvagnar. Även anläggningar för deponering av avfall betraktas som upplag.¹³¹

Vi finner inte skäl att ifrågasätta den lovpliktsreglering som i dag gäller för upplag. Som ovan har nämnts bör dock till upplag normalt inte hänföras sådan uppställning av fordon m.m. som ligger närmare

¹³⁰ Se prop. 2020/21:174.

¹³¹ Se prop. 1985/86:1 s. 684 ff.

till hands att hantera enligt bestämmelserna om lov för parkeringsplats. I sammanhanget bör också nämnas att mer varaktig uppställning av t.ex. husvagn, villavagn och husbil – liksom i dag – kan falla in under definitionen av byggnad (1 kap. 4 § PBL) och därmed utlösa lovplikten som gäller för sådana.

Materialgård är en term som i princip inte används i vardagligt språkbruk. Av förarbetena kan dock utläsas att fråga är om en permanent anordning som är avsedd att utnyttjas för inrättande av upplag. I lagrådsremissen till ÄPBL föreslogs att termen upplag skulle innefatta även materialgårdar. Lagrådet invände dock mot detta förslag och angav att det är olämpligt att genom ett motivuttalande sammanföra under ett begrepp vad som enligt gällande rätt är att anse som två olika slags anläggningar. Den fristående lovplikten för materialgårdar behövs därför.¹³² Vi har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning, särskilt som termen materialgård också används i annan lagstiftning som rör den fysiska planeringen, t.ex. väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Vi menar vidare att det i lovpliktshänseende egentligen inte finns starka skäl för att skilja på förvaring av fast eller flytande materia eller materia i gasform. Skillnaden är att materia som inte är i fast form behöver någon form av förvaringsanläggning för att härbärgera den. Det kan t.ex. vara en cistern för bränsle för en bensinstation eller för kväve till läkemedelsindustri. Det kan också vara finfördelad materia, exempelvis konstsnö i en betongdamm vid en skidbacke, en silo för spannmål eller djurfoder, en plansilo för sand eller en gödselstuka för gödsel.

Åtgärder som alltså inte självständigt fyller någon funktion (och som inte är en byggnad), utan är till för att förvara materia, kan vara lika omgivningspåverkande som ett mer traditionellt upplag/gård av materia i fast form. Vi bedömer således att lovplikten bör omfatta även dessa *fasta förvaringsanläggningar*. Liksom vad gäller övriga anläggningar, föreslår vi inte några legaldefinitioner av dessa anläggningar (se avsnitt 7.4).

Som fast förvaringsanläggning bör också räknas *återvinningsstation*, vilket korresponderar med att anläggningar för deponering avfall och liknande historiskt har betraktats som upplag (se avsnitt 4.5).¹³³ Återvinningsstationer är i dag vanligt förekommande i stads- och land-

¹³² Se prop. 1985/86:1 s. 684 ff.

¹³³ Se prop. 1985/86:1 s. 685.

skapsbilden. Vi bedömer att lokalisering, placering och utformning av återvinningsstationer är en åtgärd i närmiljön som spelar stor roll för närboende. Att de är placerade och lokaliserade så att de är lättillgängliga i närområdet för de som är avsedda att nyttja dem är också en central åtgärd för att underlätta återvinning av material. Utformningen och anpassningen till platsen är också av vikt för stadsbilden och den upplevda tryggheten på platsen. Vi anser därför att lovprövningen fyller en viktig funktion genom att väga olika intressen mot varandra.

Som en konsekvens av att vi föreslår en lovplikt för fast förvaringsanläggning, bör den självständiga lovplikten för vissa *cisterner* – och andra fasta anläggningar för kemiska produkter som är hälso- och miljöfarliga och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser – (nuvarande 6 kap. 1 § 4 PBF) slopas.

Lovplikten för upplag, materialgårdar och fasta förvaringsanläggningar bör avgränsas på ett sätt som gör regleringen enkel, effektiv och ändamålsenlig. Precis som anges i förarbetena bör lovplikten t.ex. inte utlösas av en villaägares vedstapel eller måttliga förråd av byggnadsmaterial.¹³⁴ En eller flera containrar är i vissa fall redan i dag också undantagna från lovplikt (nuvarande 6 kap. 2 § 5 PBF); en vanlig s.k. ISO-container är cirka 15 kvadratmeter och 2,9 meter hög.¹³⁵

Mot bakgrund av det nu anförda – samt med beaktande av de tal och mått vi i övrigt – så långt det är lämpligt – grundar våra förslag om lovplikt på – föreslår vi en lovplikt för upplag, materialgårdar och fasta förvaringsanläggningar som är högre än 3,0 meter över markytan eller som upptar en markyta som – tillsammans med andra sådana anläggningar på en fastighet – är större än 15 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller 50 kvadratmeter utanför ett sådant område.

Under utredningsarbetet har framförts att t.ex. ett upplags omgivningpåverkan kan vara väl så omfattande utanför detaljplanelagt område, i vart fall när fråga är om sammanhållen bebyggelse. Vår uppdelning bygger dock på vår utgångspunkt om fördelarna med en områdesdifferentierad lovplikt (se avsnitt 7.5.2). Dessutom bör nämnas att nära gräns och i värdefulla områden föreslår vi en utökad lovplikt, bl.a. för upplag, materialgårdar och fasta förvaringsanläggningar som annars inte omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.8 och 7.10).

¹³⁴ Se prop. 1985:86:1 s. 684 ff.

¹³⁵ sv.wikipedia.org/wiki/ISO-container, hämtad 2021-01-26.

Avslutningsvis bör nämnas att vi inte har funnit skäl att reglera lovplikten för åtgärder under mark, t.ex. nergrävda cisterner eller motsvarande, främst eftersom de i första hand bör hanteras genom miljöbalken, lagen om skydd mot olyckor lag och lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Transformatorstationer

Av nuvarande 6 kap. 1 § 10 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra transformatorstationer. Av nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 4 PBF framgår att lovplikten inte gäller för transformatorstationer som omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Det har under utredningsarbetet inte framkommit skäl att ändra lovplikten. Visserligen synes transformatorstationer vara en av de anläggningar som lovprövas förhållandevis frekvent. Ofta är de heller inte större än de små byggnader om upp till 15,0 kvadratmeter för kollektivtrafiken eller på allmän plats som enligt vårt förslag inte kommer att omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.6.1). Samtidigt innebär stationerna ofta en större investering; dessutom är det viktigt att de prövas mot bl.a. anpassningskravet (2 kap. 6 § första stycket 1 PBL). Enligt vår mening är det därför rimligt att de blir föremål för en förprovning oavsett storlek.

Tunnlar och bergrum

Av nuvarande 6 kap. 1 § 3 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra tunnlar och bergrum som inte är avsedda för väg, järnväg, tunnelbana, spårväg eller gruvsdrift.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Det har under utredningsarbetet inte framkommit skäl att ändra lovplikten.

Master, torn, skorstenar och vindkraftverk

Av nuvarande 6 kap. 1 § 6 PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra *vindkraftverk* som är högre än 20 meter över markytan, placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken, monteras fast på en byggnad eller har en vindturbin med en diameter som är större än tre meter. I 2 § 2 samma kapitel anges att det inte krävs bygglov om verket omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Vi bedömer att lovplikten för vindkraftverk *på byggnader* kan begränsas till sådana som monteras fast på en värdefull byggnad så som en fasadändring (se avsnitt 7.10). Dessa åtgärder behöver således inte omfattas av en fristående lovplikt i nu aktuellt hänseende.¹³⁶

I dag gäller lovplikten bl.a. för vindkraftverk som är högre än 20 meter över markytan. De mindre vindkraftverken (jfr gårdsverk), har en höjd på mellan 20 och 50 meter och kan försörja exempelvis ett lantbruk. Mot bakgrund av att vi föreslår en reglering av lovplikten för höga och smala anläggningarna i ett sammanhang, anser vi att det är lämpligt att lovplikten för alla dessa anläggningar inträder om anläggningen är högre än 20 meter över markytan. Lov bör dock – precis som delvis gäller i dag – inte krävas om ett vindkraftverk omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (se vidare nedan).

Under utredningsarbetet har framkommit att det är verkets höjd över marken som ensamt bör avgränsa lovplikten. Vindturbinens diameter kan i och för sig ha betydelse för vilken omgivningspåverkan ett verk genererar.¹³⁷ Samtidigt innebär höjdvgränsningen av själva verket även en (proportionell) begränsning av rotorbladens längd. I förekommande fall kan dessutom oacceptabel påverkan i form av buller eller på t.ex. artskyddet, hanteras genom miljöbalkens bestämmelser.¹³⁸ Härtill kommer att vi behåller anmälningsplikten för vindkraftverk som inte omfattas av krav på lov, för prövning av de tillämpliga tekniska egenskapskraven (se avsnitt 7.16). Vi föreslår därför att lovplikten utformas i enlighet härmed.

Av nuvarande 6 kap. 1 § 5 PBF framgår vidare att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra *radio- eller telemaster* eller *torn*. I 6 kap. 2 § 1 § PBF anges att lov inte

¹³⁶ Jfr prop. 1980/81:99 s. 8.

¹³⁷ Jfr prop. 1980/81:99 sid. 9 f.

¹³⁸ Jfr prop. 2008/09:146 s. 38.

krävs om det är fråga om en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Vi har valt att fokusera på höga och smala anläggningar eftersom de normalt kan påverka stads- och landskapsbilden just på grund av sin höjd och därmed synligheten på långa avstånd i miljön. Det är således mot denna bakgrund vi har bedömt att anläggningar med en viss höjd bör omfattas av lovplikt. Därutöver kan de i förekommande fall även påverka naturmiljön, exempelvis fågellivet, negativt.

Vi anser att det är en inkonsekvens i regelverket, med hänsyn till påverkan på stads- och landskapsbilden och eventuella olägenheter för omgivningen, att en mast bestyckad med en väderstation inte omfattas av krav på lov, men om den i stället bär en antenn för radio eller telekommunikation krävs lov. Mot den bakgrunden föreslår vi att alla master över en viss höjd, oavsett teknisk bestyckning, bör vara bygglovspflichtiga. Detta innebär t.ex. att master över en viss höjd försedda med lusanordningar, exempelvis i anslutning till en idrottsanläggning, en parkeringsplats eller vid ett upplag, ska omfattas av lovplikt.

Även högre *skorstenar* kan till sin utformning och omfattning vara mycket lika ett ventilationstorn eller en mast av monopoletyp. I stads- och landskapsbilden har de motsvarande synlighet och påverkan som dessa torn och master. Vi bedömer därför att även höga skorstenar bör omfattas av motsvarande lovplikt.

För att lovplikten ska utlösas, bör anläggningen som sagt vara av en viss höjd. Vi har här funnit skäl att använda samma höjdbegränsning som gäller för vindkraftverk, dvs. att krav på lov endast ska gälla för anläggningar som är högre än 20 meter över markytan eller är placerade på ett avstånd från gränsen som är mindre än anläggningens höjd över marken. Härigenom kommer traditionella flaggstänger avsedda för flaggor utan reklam eller propaganda normalt inte att omfattas av lovplikt (jfr dock även 6 § lagen om särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning).¹³⁹ Detta är enligt vår mening ändamålsenligt eftersom dessa är sedvanliga inslag i stads- och landskapsbilden som normalt inte kan anses påverka omgivningen så negativt att de måste förprövas. En sådan höjdbegränsning korresponderar också med bestämmelser i luftfartsförordningen (6 kap. 25 §) om s.k. flyghinderanmälan (se avsnitt 3.3.7).

¹³⁹ Jfr <https://riksarkivet.se/flaggans-storlek>, hämtad 2021-02-02.

Avslutningsvis bör nämnas att i värdefulla områden föreslår vi en utökad lovplikt, bl.a. för sådana vindkraftverk, master, torn och skorstenar som annars inte omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.10).

Begravningsplatser

Av nuvarande 6 kap. 1 § PBF framgår att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra begravningsplatser.

Bakgrunden till lovplikten framgår av avsnitt 4.5. Vi har övervägt behovet av lovplikt för begravningsplatser utifrån vår allmänna utgångspunkt att så långt som möjligt undvika dubbelprövning (se avsnitt 7.2.3). I begravningslagen finns bestämmelser om utformning och vård av begravningsplatser och i kulturmiljölagen finns bestämmelser om bl.a. fornminnen och kyrkliga byggnadsminnen (se avsnitt 3.3.5). Det kan även nämnas att krematorier är tillståndspliktiga enligt 32 kap. 1 § miljöprövningsförordningen.

I vårt utredningsarbete har vi funnit att när lovplikten för begravningsplatser infördes, kom lokaliseringsprövningen av nya begravningsplatser att endast regleras i det plan- och byggrättsliga regelverket.¹⁴⁰ Med hänsyn till att endast lovpliktiga anläggningar omfattas av detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL) har vi funnit att kravet på bygglov för begravningsplatser bör kvarstå, i första hand för att möjliggöra en lokaliseringsprövning av dessa.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 13 § PBL.

¹⁴⁰ Se prop. 1987/88:104 s. 63 f.

7.7.9 Undantag från lovplikt för vissa andra anläggningar

Förslag: Det ska dock inte krävas bygglov om

1. en parkeringsplats anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har avsatts till gata eller väg, eller

2. ett upplag, en materialgård eller en transformatorstation omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Det ska heller inte krävas bygglov för parkeringsplats, upplag, materialgård eller fast förvaringsanläggning utanför detaljplanelagt område om anläggningen behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln.

Inte heller ska det krävas bygglov för upplag, materialgård, fast förvaringsanläggning, transformatorstation, tunnel, bergrum, mast, torn, skorsten eller vindkraftverk om anläggningen omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

Ingen lovplikt för vissa anläggningar som omfattas av vägplan m.m.

Vi föreslår att det inte ska krävas bygglov om ett upplag, en materialgård eller en transformatorstation omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Det bör inte heller krävas bygglov för en parkeringsplats som anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Förslaget korresponderar med de undantag som regleras i nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 3 och 4 PBF.

Ingen lovplikt för vissa anläggningar som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln

Vi föreslår att parkeringsplats, upplag, materialgård och fast förvaringsanläggning i ett område som inte omfattas av en detaljplan inte ska omfattas av krav på lov om anläggningen behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln. Detta korresponderar med vårt förslag om att ekonomibyggnader som huvudregel inte omfattas av krav på lov i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se av-

snitt 7.6.1) och – såvitt gäller särskilt upplag – även med de tidigare förarbetsuttalandena.¹⁴¹

Ingen lovplikt för vissa anläggningar som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken

Av nuvarande 6 kap. 2 § första stycket 2 PBF framgår att vindkraftverk under vissa förutsättningar inte omfattas av krav på bygglov om verket omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

En ny lovpliktsreglering ska vara enkel, effektiv och ändamålsenlig. Mot bakgrund härav samt med anledning av vad som framkommit under utredningsarbetet, bedömer vi att varken upplag, materialgård, fast förvaringsanläggning, transformatorstation, tunnel, bergrum, mast, torn, skorsten eller vindkraftverk bör omfattas av krav på bygglov, om anläggningen omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

Våra förslag innebär en minskad lovplikt eftersom undantaget blir tillämpligt på samtliga uppräknade anläggningar som enligt nuvarande reglering omfattas av krav på bygglov – och alltså inte bara som i dag på vindkraftverk.

Vi har övervägt att låta undantaget träffa även anläggningar som är anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Vi har dock inte funnit skäl för en sådan utvidgning av undantaget, bl.a. då miljöbalkens krav på planenlighet inte gäller anmälningspliktiga åtgärder (2 kap. 6 § MB).

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 14 § PBL.

¹⁴¹ Se prop. 1985/86:1 s. 685.

7.8 Krav på lov nära gräns

7.8.1 En utökad lovplikt bör gälla nära gräns

Förslag: Det ska närmare gränsen än 4,5 meter eller inom område närmare än 30,0 meter från järnvägsspårs mitt krävas bygglov för

1. nybyggnad eller tillbyggnad av en byggnad,
2. viss annan ändring av en byggnad än tillbyggnad,
3. att uppföra, flytta eller utöka murar och plank som är högre än 1,2 meter över marken,
4. att uppföra, flytta eller utöka altaner och pooler, och
5. att anordna, uppföra, utöka flytta eller väsentligt ändra en idrottsanläggning, ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning.

En utökad lovplikt nära gräns

Redan i dag är det ett antal av undantagen från krav på lov som förutsätter att åtgärden i fråga inte ska vidtas för nära en grannes tomt, t.ex. vid uppförande av en friggebod eller tillbyggnad av ett en- och tvåbostadshus (jfr nuvarande 9 kap. 4 § första stycket, 4 a § första stycket, 4 b § första stycket, 4 f § första stycket, 5 a § första stycket, 6 § första stycket PBL och 6 kap. 2 § PBF). För komplementbostadshus och vissa komplementbyggnader gäller motsvarande även när åtgärden avses vidtas i anslutning till en järnväg (nuvarande 9 kap. 4 a § PBL).

I vårt utredningsarbete har framkommit att lovplikten generellt bör vara mer omfattande än vad som normalt gäller om en åtgärd ska utföras nära en gräns. Visserligen har framförts synpunkter i motsatt riktning, främst med motiveringen att det är rimligt för boende i tätbebyggda områden att förvänta sig att mark i tomtgräns kommer att bebyggas. Det som dock ändå talar för en lovplikt för åtgärder nära gräns är framför allt att vissa åtgärders omgivningspåverkan generellt blir mer påtaglig ju närmare gränsen den vidtas och därmed ökar också risken att grannens motstående intressen träds för när. Eftersom det i dessa situationer i huvudsak är enskilda intressen som ska avvägas mot varandra, kan lovplikten i område nära gräns sägas få en viss karaktär av "tvistlösning" mellan enskilda. Förprövningen från det allmännas sida säkerställer således att en korrekt avvägning av de enskilda mot-

stående intressena sker innan åtgärden har vidtagits och möjliggör också ”medling” eller motsvarande från byggnadsnämndens sida mellan grannarna. Härtill kommer att i viss utsträckning kan även vissa allmänna intressen naturligtvis tala för en förprövning i område nära gräns, t.ex. vad gäller vissa trafik-, olycks- och brandfrågor.

Vi anser således att det finns skäl för en utökad lovplikt nära gräns. Det handlar i första hand om åtgärder som vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, men även för åtgärder som vidtas inom område närmare än 30,0 meter från ett järnvägsspårs mitt. Vårt förslag ligger i linje med vår utgångspunkt om fördelarna med en områdesdifferentierad lovplikt (se avsnitt 7.5.2).

Den utökade lovplikten nära gräns bör inte enbart gälla i område som omfattas av en detaljplan, utan även utanför sådant område. Härigenom kommer ett antal åtgärder som typiskt sett kan generera omfattande omgivningspåverkan även i ett område som inte omfattas av en detaljplan – inte minst inom sammanhållen bebyggelse – att bli föremål för en förprövning.

De åtgärder som enligt vårt förslag ska omfattas av den utökade lovplikten är sådana som annars inte omfattas av krav på lov, men där vi har gjort bedömningen att de typiskt sett kan orsaka en sådan omgivningspåverkan nära gräns som bör bli föremål för en förprövning från det allmännas sida. Vad gäller uppförande, flytt eller utökning av mur eller plank bör den utökade lovplikten med anledning av det nu nämnda begränsas till sådana som är högre än 1,2 meter över marken.

4,5 meter från gräns

Det avstånd som i dag gäller som begränsning av vissa lovundantag – och som således definierar vad som är *nära gräns* – är 4,5 meter. Avståndet grundar sig på det gamla brandskyddsavståndet mellan byggnader om nio meter.¹⁴² I dag gör sig inte samma skäl gällande vad gäller avstånd mellan byggnader, särskilt inte när det handlar om komplementbyggnader och motsvarande. I stället säkerställer avståndet numera att en förprövning sker av de åtgärder som generellt genererar mest påverkan på omgivande enskilda intressen.

Vi har övervägt om avståndet bör vara ett annat och i så fall vilket. Under utredningsarbetet har endast någon synpunkt framförts i

¹⁴² Se Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 23.

denna del. Synpunkten har handlat om att avståndet till gräns skulle kunna variera beroende på typ av åtgärd och typ av område – t.ex. radhusbebyggelse. Enligt vår mening väger dock skälen för en enkel, lättillämpad och förutsebar reglering tyngre. Boverket har också tidigare uttryckt att avståndsbestämningen om 4,5 meter är väl förankrad och accepterad i det svenska rättsmedvetandet och att den bör gälla även fortsättningsvis.¹⁴³ Vi har sammanfattningsvis inte funnit skäl att ändra det i dag gällande avståndet om 4,5 meter.

Vad gäller termen *gräns* kan i och för sig konstateras att innebörden ibland kan vara otydlig, t.ex. mot gata, väg, park och järnväg.¹⁴⁴ Detta har även påtalats under utredningsarbetet. Termen ger dock uttryck för att med gräns avses inte bara fastighetsgräns eller tomtgräns mot annan bebyggd tomt, utan även annan gräns.¹⁴⁵ Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta denna term i nu aktuellt hänseende.¹⁴⁶

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 15 § PBL.

7.8.2 Undantag från krav på lov nära gräns

Förslag: Det ska inte krävas bygglov nära gräns om

1. åtgärden avser en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan,
2. anläggningen omfattas av undantag från krav på bygglov enligt 12 § andra stycket eller 14 § första stycket 2 och andra och tredje styckena, eller
3. de grannar som berörs av åtgärden skriftligen har medgett åtgärden och åtgärden
 - a) inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller
 - b) är en sådan åtgärd som avses i 10 kap. 2 § andra stycket.

¹⁴³ Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 7.

¹⁴⁴ Se t.ex. prop. 2013/14 :127 s. 23.

¹⁴⁵ Se t.ex. prop. 1985/86 :1 s. 256 och prop. 2006/07:122 s. 45 samt MÖD 2013:18.

¹⁴⁶ Se även Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 24 f.

Undantag för ekonomibyggning

Kravet på bygglov i ett område nära gräns bör, precis som i dag, inte gälla om åtgärden avser en ekonomibyggning i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Detta korresponderar med de övriga undantagsbestämmelser som vi föreslår bör gälla för ekonomibyggningar (se främst avsnitt 7.6.1). Eventuell oacceptabel omgivningspåverkan får således i stället hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsyn.

Undantag för vissa murar, plank, upplag, materialgårdar, fasta förvaringsanläggningar och transformatorstationer m.m.

Den utökade lovplikten nära gräns bör inte gälla murar, plank, upplag, materialgårdar, fasta förvaringsanläggningar eller transformatorstationer som omfattas av undantag från krav på bygglov i en vägplan enligt väglagen (jfr bl.a. 14 b § och 16 a §) eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg (jfr bl.a. 2 kap. 2 och 9 §§). Detta korresponderar med vad som i dag gäller enligt 6 kap. 2 § första stycket 4 PBF.

Vidare bör inte krävas bygglov för vissa parkeringsplatser i ett område som inte omfattas av en detaljplan, om anläggningen behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln. Detsamma bör gälla vissa upplag, materialgårdar eller fasta förvaringsanläggningar utanför detaljplanelagt område. Detta korresponderar med de övriga undantagsbestämmelser som vi föreslår bör gälla för ekonomibyggningar och de näringar som dessa berör (se avsnitt 7.6.1).

Inte heller ska krav på lov nära gräns gälla för angivna anläggningar – bl.a. upplag, transformatorstationer och vindkraftverk – som omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (se avsnitt 7.7.9).

Undantag för åtgärder som omfattas av grannemedgivande

Enligt dagens reglering av lovplikt för vissa åtgärder som avses vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, gäller att åtgärden ändå får vidtas utan lov om de grannar som berörs medger det, s.k. *grannemedgivande*. Detsamma gäller vissa åtgärder som vidtas närmare järnvägsspårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det (se nuvarande 9 kap. 4, 4 a, 4 b, 4 f, 5 a och 6 §§ PBL samt 6 kap. 2 § PBF).

Grannemedgivandet är närmast ett unikum i svensk offentlig rätt, i det att lagstiftaren låter en enskild förfoga över en offentligrättslig tillståndsplikt. Att låta enskilda – normalt dessutom med motstående enskilda intressen – förfoga över tillståndsplikten kan i och för sig vara adekvat i situationer där åtgärder som i första hand rör enskilda intressen är föremål för prövning, t.ex. frågor om insyn eller utsiktsbegränsningar. Samtidigt är det relevant att ifrågasätta om dessa åtgärder över huvud taget ska vara lovpliktiga, då förprövningen här snarast får karaktären av en slags tvistlösning grannar emellan i något som liknar dispositiva tvistemål, som kanske snarare borde hanteras i civilrättslig och inte offentligrättslig ordning.¹⁴⁷

Som ovan har nämnts kan många åtgärder dessutom även röra allmänna intressen i mer eller mindre stor omfattning; över huvud taget kan ett enskilt och ett allmänt intresse ofta vara två sidor av samma mynt. I dessa situationer kan det ifrågasättas om det är rimligt att enskilda förfogar över om åtgärden blir föremål för offentligrättslig förprövning eller inte.

Härtill kommer att grannemedgivandet aktualiserar flera frågor av rättslig natur; t.ex. har Boverket ifrågasatt vilken rättslig status ett medgivande har och om – och i så fall under vilka förutsättningar – ett medgivande kan återkallas eller ändras.¹⁴⁸ Grannemedgivandet ger dessutom upphov till bevisfrågor i den praktiska tillämpningen, t.ex. om och i så fall vad som egentligen har medgetts.

I vårt utredningsarbete har också framkommit indikationer på att grannemedgivanden inte alltid vilar på helt frivillig grund, utan att det kan förekomma påtryckningar – både ekonomiska och andra – för att få till stånd medgivanden. Detta gäller inte minst i situationer där fråga är om planstridiga åtgärder och där grannen i princip får en vetorätt i den meningen att ett uteblivet medgivande leder till en prövning, i vilken den planstridiga åtgärden inte kan beviljas lov (10 kap. 2 § PBL).

Samtidigt har det i vårt utredningsarbete framförts nästintill samstämmigt att grannemedgivandet som institut bör behållas i den plan- och byggrättsliga regleringen. Detta har motiverats i första hand med att det allmänna inte bör förpröva åtgärder där de berörda är överens. Det ligger också helt i linje med att i högre grad ge fastighetsägarna

¹⁴⁷ Jfr prop. 2009/10:215 s. 162 f.

¹⁴⁸ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 13, även Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 35 f.

själva – utan inblandning av det allmänna – möjligheten att påverka hur de egna fastigheterna ska utvecklas. Härtill kommer att grannemedgivandet innebär en väsentlig avlastning av såväl byggnadsnämnderna som överinstanserna, i huvudsak gällande tvister som ändå har mer civilrättsliga än offentlighetsrättsliga inslag.

Den lovplikt som en enskild tillåts förfoga över genom grannemedgivandet, bör dessutom i huvudsak avse åtgärder där enskilda – och inte allmänna – intressen gör sig gällande. Med anledning härav och för att bidra till säkerställandet av eventuella allmänna intressen, föreslår vi också att åtgärden i fråga inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser för att inte omfattas av krav på lov. Detta gäller dock inte de åtgärder som vi föreslår bör vara undantagna från kravet på planenlighet. Härigenom undviks också den ovan beskrivna situationen där grannen i praktiken får en slags vetorätt.

I sammanhanget är det viktigt att åter igen betona att lovplikten i sig som huvudregel inte bör styra vilka materiella krav som gäller för en åtgärd. Motsvarande gäller grannemedgivandet, dvs. den omständigheten att en granne har lämnat ett medgivande, bör i sig så lite som möjligt påverka vilka materiella krav som gäller för åtgärden. Däremot kan förstås ett medgivande påverka bedömningen t.ex. av om omgivningskravet är uppfyllt eller inte (2 kap. 9 § PBL).

Vad gäller osäkerheten kring grannemedgivandets rättsliga status, konstaterar vi att man måste göra en åtskillnad mellan medgivandet i civilrättslig och offentlighetsrättslig mening. Att medgivandet – så som någon form av överenskommelse parter emellan – kan bli föremål för en civilrättslig prövning, är således inte i sig något som påverkar den offentlighetsrättsliga statusen av grannemedgivandet.

Enligt vår mening torde det vidare numera vara så att det *i offentlig-rättslig bemärkelse* i och för sig kan vara möjligt att återkalla eller ändra ett grannemedgivande så länge ett lagakraftvunnet – och därmed rättskraftigt – lovbeslut inte har fattats (en annan sak är att dispositioner rörande medgivandet kan vara begränsade i processrättslig mening, i vart fall efter att domstolsinstans avgjort målet).¹⁴⁹ I linje härmed ligger också att en senare fastighetsägare anses bunden av ett grannemedgivande från en tidigare fastighetsägare.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Jfr NJA 2014 s. 445 (som i och för sig gällde s.k. grannetryckande).

¹⁵⁰ Se t.ex. MÖD:s dom den 4 juni 2018 i mål nr P 8142-17.

Åtgärder som ska omfattas av grannemedgivandet

Vi föreslår att de åtgärder som ska undantas från lovplikt är de som räknas upp i vårt förslag till bestämmelse. De korresponderar i huvudsak med de synpunkter som har framförts i denna del under utredningsarbetet. I första hand handlar det alltså om åtgärder nära gräns som är förenliga med en detaljplan eller områdesbestämmelser eller åtgärder som inte omfattas av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I andra hand avses sådana åtgärder som får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det kan t.ex. röra sig om nybyggnad av komplementbyggnad som bl.a. inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan respektive 50,0 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Det kan vidare handla om t.ex. tillbyggnader med en brutto- eller öppenarea om upp till 30,0 kvadratmeter och om murar och plank som är högre än 1,2 meter över marken.

Det handlar dessutom om altaner och pooler samt om upplag, utan särskilda storleksbegränsningar, vilket det under utredningsarbetet har framförts kritik mot från vissa håll. Vi menar dock att denna typ av åtgärder normalt rör grannens motstående intressen i sådan omfattning att grannen bör få disponera över om åtgärden ska lovprövas eller inte.

Enligt vår bedömning kommer alltså grannemedgivandet att aktualiseras i fråga om åtgärder där typiskt sett i första hand enskilda intressen står mot varandra. Boverket har i och för sig tidigare – med hänvisning till eventuella konsekvenser för bebyggelsemiljön – ifrågasatt om komplementbyggnader med en så stor area som 30,0 kvadratmeter verkligen ska omfattas av grannemedgivandet.¹⁵¹ Vi anser dock att nu aktuella åtgärder – med de storleksbegränsningar vi föreslår för lovplikten – normalt sett inte kommer att få en sådan påverkan på allmänna intressen som t.ex. kulturmiljön, att en förprovning är generellt motiverad.

Grannemedgivandet bör enligt vår mening vidare gälla såväl i ett område som omfattas av en detaljplan som utanför ett sådant område. Visserligen kan det ifrågasättas att berörd granne tillåts disponera över lovplikten även i ett område som inte omfattas av en detaljplan, eftersom det då inte i en plan har gjorts någon avvägning av

¹⁵¹ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan* (Rapport 2018:17) s. 22.

relevanta enskilda och allmänna intressen. Som vi har angett ovan, är dock vår utgångspunkt i denna del att de intressen som normalt gör sig gällande i anslutning till gräns – oavsett om fråga är om ett område som omfattas av en detaljplan eller inte – är de berördas enskilda intressen och inte allmänna intressen. Mot bakgrund härav samt då oacceptabel påverkan på allmänna intressen – om sådan skulle uppkomma – kan hanteras i efterhand genom tillsyn, gör vi sammantaget bedömningen att berörda grannar bör tillåtas förfoga över lovplikten även i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Grannemedgivandet bör vara skriftligt

Vi föreslår att ett skriftlighetskrav införs för grannemedgivandet. Framför allt torde ett sådant krav bidra till något färre bevisfrågor i den praktiska tillämpningen. Det handlar kanske inte så mycket om huruvida medgivande över huvud taget har lämnats eller inte, utan mer om vilka åtgärder som berörd granne egentligen medgett och inte. Ett skriftlighetskrav korresponderar med vad Boverket tidigare har föreslagit, låt vara att verkets förslag avsåg ett medgivande som skulle ges in i ett anmälningssärende.¹⁵² Medgivandet kan ske t.ex. genom undertecknande av en situationsplan, där den aktuella åtgärden har ritats in, dvs. på så sätt som ofta sker redan i dag.

Vi har övervägt om grannemedgivanden bör skrivas in i fastighetsregistret, men stannat vid att inte föreslå det.

Med termen *granne* avses inte endast de som har ett ägarintresse, utan även andra som har ett av rättsordningen accepterat intresse avseende markanvändningen.¹⁵³ Det har i vårt utredningsarbete inte framkommit att bedömningen av vilka som tillhör den krets som är berörda och som således ska lämna ett medgivande vållar särskilt stora bekymmer i praktiken. Även om överrättspraxis är förhållandevis begränsad, kan i alla fall konstateras att kretsen inte nödvändigtvis bara behöver bestå av rågrannarna.

Däremot uppkommer i praktiken en del frågor om vem som är behörig att lämna medgivandet. I huvudsak synes det handla om frågor kring firmateckningsrätt i bl.a. bostadsrättsföreningar eller samfällighetsföreningar, innebärande att byggnadsnämnden i slutänden måste

¹⁵² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 23.

¹⁵³ Se t.ex. MÖD 2013:18 och MÖD:s dom den 18 september 2020 i mål nr P 12684-19.

genomföra en kontroll gentemot t.ex. stadgar, protokoll eller fastighetsregistret.

Med våra förslag om slopad anmälningsplikt för de s.k. attefallsåtgärderna (se avsnitt 7.16), kommer frågan om grannemedgivande inte längre att bli föremål för prövning inför beslut om startbesked, utan endast i byggnadsnämndens tillsynsärenden. Visserligen ankommer det på byggnadsnämnden att i ett tillsynsärende visa att det finns förutsättningar för ett ingripande.¹⁵⁴ Från vissa håll har dessutom under utredningsarbetet framförts att det möjligen är tveksamt om byggnadsnämnden kan förelägga adressaten (den förklarande) att ge in ett grannemedgivande.¹⁵⁵ Som vi ser det måste nämnden dock kunna bereda den enskilde tillfälle att ge in ett grannemedgivande som styrker både grannemedgivandet som sådant och att medgivandet lämnats av behörig (jfr 11 kap. 8 § första stycket 2 PBL och 23 § FL). Om så inte sker finns det som vi ser det inte något som hindrar nämnden från att utgå från att grannemedgivande saknas på sätt som krävs för att åtgärden inte ska vara lovpliktig. Mot bakgrund av det nu nämnda anser vi inte – trots att grannemedgivandet enligt vårt förslag kommer att aktualiseras avseende väsentligt fler åtgärder – att dessa utmaningar framöver kommer att vara av sådan omfattning att det finns skäl för en särskild reglering.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 16 § PBL.

7.8.3 Grannemedgivande vid allmän plats eller järnväg

Förslag: Grannemedgivande får vid en åtgärd intill en

1. allmän plats lämnas av huvudmannen för den allmänna platsen, eller
2. järnväg lämnas av järnvägens infrastrukturförvaltare.

¹⁵⁴ Se t.ex. MÖD 2015:34.

¹⁵⁵ Jfr t.ex. MÖD 2015:29 samt MÖD:s dom den 20 juli 2015 i mål nr P 1666-15 och den 1 december 2015 i mål nr P 5374-15.

Grannemedgivande vid kommunalt huvudmannaskap

Som har angetts ovan, lämnas grannemedgivande normalt av den granne som är berörd. Vad gäller åtgärder nära gräns mot allmän platsmark, t.ex. gata, torg eller park, har dock i praxis uttalats att kommunen i egenskap av huvudman för den allmänna platsen inte kan lämna ett medgivande, eftersom kommunen inte har ansetts kunna representera de som har ett berättigat intresse av att använda sådana områden. Detsamma gäller annan huvudman än kommunen, om huvudmannaskapet enligt gällande detaljplan är enskilt (4 kap. 7 § PBL). I vårt utredningsarbete har närmast samstämmt uttalats att denna praxis vållar flera tillämpningssvårigheter samt att kommunen bör få lämna grannemedgivande för åtgärd intill allmän plats.

Frågan har tidigare behandlats utförligt i Boverkets rapport från 2015 *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder*.¹⁵⁶ Boverket menar att det är rimligt att kommunen ska få lämna medgivande, eftersom kommunen som huvudman är ansvarig för den allmänna platsen och för att den används på det sätt detaljplanen anger.¹⁵⁷ Boverket anser att en närmare placering än 4,5 meter mot väg, gata eller torg alltid ska omfattas av krav på bygglov, både i ett område som omfattas av en detaljplan och utanför ett sådant område och oavsett vem som äger dessa allmänna platser. Medgivande ska enligt Boverket dock få lämnas av kommunen vid placering mot park och natur.¹⁵⁸

Vi föreslår att grannemedgivande vid åtgärd intill en allmän plats ska få lämnas av huvudmannen för den allmänna platsen. Med allmän plats avses en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (1 kap. 4 § PBL).

Huvudman för en allmän plats är som huvudregel kommunen (4 kap. 7 § PBL). Boverket menar i sin rapport att det blir paradoxalt för den enskilde om kommunen först lämnar ett medgivande för en åtgärd och sedan inte beviljar lov. Kommunens medgivande bör där-

¹⁵⁶ Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33).

¹⁵⁷ Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 27.

¹⁵⁸ Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 14.

för innefatta en bedömning av om PBL:s aktuella krav är uppfyllda, vilket i sin tur medför att fråga blir om myndighetsutövning.¹⁵⁹

Som vi ser det grundar sig dock kommunens möjlighet att lämna ett grannemedgivande i stället på kommunens ansvar för ordnande och underhållande av allmänna platser (se 6 kap., särskilt 18 och 21 §§ PBL). Prövningen av om ett grannemedgivande ska lämnas eller inte bör således *inte* innefatta någon bedömning av om åtgärden uppfyller kraven för att bevilja lov, utan i stället av om åtgärden kan komma att hindra kommunen att uppfylla sitt ansvar som huvudman. Härmed undviks olycklig och i förekommande fall t.o.m. rättsstridig sammanblandning av kommunens dubbla roller som dels huvudman för allmän plats, dels lovprövande (myndighetsutövande) kommunal förvaltningsmyndighet.¹⁶⁰ Dessutom undviks situationer som kan komma i konflikt med de kommunalrättsliga bestämmelserna om att en nämnd inte får bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part och inte heller utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver (6 kap. 7 § KL).

Prövningen av om ett grannemedgivande ska lämnas eller inte kan t.ex. handla om åtgärder nära gräns som kan upplevas som en inskränkning av allmänhetens möjlighet att nyttja den allmänna platsen, vilket påverkar kommunens ansvar för att platsen ska kunna användas för dess avsedda ändamål. Detsamma gäller åtgärder som kan påverka kommunens ansvar för t.ex. vatten- och avloppsledningar och fjärrvärmeledningar. Det kan också handla om åtgärder som hindrar kommunen från att svara för underhållet av den allmänna platsen, t.ex. vad gäller renhållning, snöröjning, naturvård samt efterhållande av vegetation, bl.a. gräs- och häckklippning.

Vi instämmer vidare i vad Boverket anför i sin rapport om att avståndsbegränsningen om 4,5 meter är väl förankrad och accepterad i det svenska rättsmedvetandet och att det inte bör införas någon särskild generell avståndsregel för allmän plats.¹⁶¹

¹⁵⁹ Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglövsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 15 ff. och 36 ff.

¹⁶⁰ Jfr Malmö tingsrätts dom den 17 september 2020 i mål nr T 3880-18.

¹⁶¹ Se Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglövsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 7.

Vad gäller frågan om vilket kommunalt organ som får lämna medgivandet, får det avgöras i enlighet med tillämpliga bestämmelser om delegation i kommunallagen.¹⁶²

Grannemedgivande vid enskilt huvudmannaskap

Som ovan har nämnts är huvudregeln att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. I detaljplanen kan dock, om det finns särskilda skäl för det, bestämmas att huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt (4 kap. 7 § PBL).

Av 6 kap. 1 § PBL framgår bl.a. att vid enskilt huvudmannaskap tillämpas bestämmelserna om inrättande av anläggning som är gemensam för flera fastigheter i anläggningslagen. Även om det i planen har bestämts att *huvudmannaskapet* ska vara enskilt, måste *huvudmannen* således bestämmas genom en anläggningsförrättning av lantmäterimyndighet. Har så skett, är det den huvudmannen – samfällighetsföreningen eller (om delägarförvaltad) delägarna i gemensamhetsanläggningen – som kan lämna ett grannemedgivande. Precis som gäller vid kommunalt huvudmannaskap, får bedömningen utgå från om åtgärden kan hindra den enskilda huvudmannen att uppfylla sitt ansvar som huvudman.

Har enskild huvudman inte bestämts genom förrättning, finns det inte någon som kan lämna ett grannemedgivande. Den aktuella åtgärden kommer då i stället att omfattas av krav på lov.

Grannemedgivande vid järnväg

Som har framgått ovan, föreslår vi en utökad lovplikt även för åtgärder som vidtas i ett område närmare än 30 meter från ett järnvägsspår mitt. Bygglov krävs dock inte om medgivande har lämnats av järnvägens infrastrukturförvaltare. Infrastrukturförvaltare av järnväg är t.ex. Trafikverket, men också ett stort antal kommuner, hamnar och bolag (jfr industrispår, hamnspår m.m.). Infrastrukturförvaltarens möjlighet att lämna medgivande grundar sig på förvaltarens ansvar för spåranläggningen. Detta är i enlighet med vad som gäller enligt den nuvarande regleringen av komplementbostadshus och vissa andra

¹⁶² Jfr även Boverkets rapport *Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglovsbefriade åtgärder* (Rapport 2015:33) s. 39 ff.

komplementbyggnader (9 kap. 4 a § PBL). Det har under utredningsarbetet inte framkommit några synpunkter i denna del.

Avslutningsvis kan även nämnas att vårt förslag innebär att grannemedgivande inte kan lämnas t.ex. för åtgärder som avses vidtas nära gräns till vägområde eller motsvarande, av väghållaren eller motsvarande. Under utredningsarbetet har framförts motstridiga synpunkter vad gäller behovet härav. Vi bedömer att det inte finns något omfattande behov av en möjlighet att lämna grannemedgivande i dessa situationer. Det grundar vi framför allt på att ett sådant medgivande – och därmed att kravet på lov bortfaller – endast leder till att åtgärden i stället blir tillståndspliktig enligt väglagen (se bl.a. 46 och 47 §§ VägL). Vi ser sammanfattningsvis det som mer ändamålsenligt med en lovplikt och en plan- och byggrättslig prövning, liksom sker i dag av dessa åtgärder.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 17 § PBL.

7.9 Krav på lov i skyddat område

Förslag: Det ska inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken krävas bygglov för

1. nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning, och
2. att sätta upp eller väsentligt ändra en ljusanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar.

7.9.1 En utökad lovplikt i skyddat område

Som vi har angett redan i avsnitt 7.2.6 är en av våra utgångspunkter att totalförsvarsintresset intar en särställning bland de allmänna intressen som ska säkerställas i PBL. Med totalförsvaret avses alla de myndigheter som deltar i Sveriges territoriella försvar och som har särskilda uppgifter för att möta och avhjälpa de faror som uppstår då

nationen ställs inför hot.¹⁶³ I totalförsvarets militära del ingår även civila myndigheter inom försvarssektorn, exempelvis Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket (jfr även 13 kap. 7 § PBL).

Ett säkerställande av totalförvarsintresset bör enligt vår mening i första hand ske genom att relevanta åtgärder blir föremål för en förprövning. Lovplikten för åtgärder i mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret måste därför regleras särskilt. Motsvarande bestämmelser finns i viss utsträckning även i den nuvarande plan- och byggrättsliga regleringen, i form av lovplikt för vissa åtgärder som annars inte omfattas av krav på lov (9 kap. 3 c § och 4 d § PBL).

Med *skyddat område* avser vi områden som enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar. Områdena korresponderar med dem som pekas ut i nuvarande 9 kap. 3 c § och 4 d § PBL, låt vara att i den sistnämnda bestämmelsen finns ytterligare en avgränsning genom att fråga ska vara om flygplatser och övnings- eller skjutfält.

De skyddade områdena kan vara både sådana som ska användas under fredstid, t.ex. övnings- och skjutfält, flygplatser, sjöövningsområden, förläggningar, förråd, tekniska system, anläggningar och områden för beredskapslagring, och sådana som avses komma till användning under krig, exempelvis områden för befästningsanläggningar och krigsflygfält.¹⁶⁴

Uttrycket *skyddat område* knyter även an till termen *skyddsområde*, med vilken enligt förarbetena till ÄPBL i översiktsplanssammanhang bl.a. avsågs sådana områden som har lagts ut kring en anläggning som tjänar ett väsentligt statligt samhällsintresse, t.ex. en militär anläggning, ett kärnkraftverk eller en högspänningsledning.¹⁶⁵

Utpekandet av områdena sker i enlighet med förordningen om hushållning med mark- och vattenområden, av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina respektive ansvarsområden (2 § andra stycket 12).¹⁶⁶

Eftersom det finns anläggningar och områden som är av riksintresse för totalförsvarets militära del, men som omfattas av sekretess

¹⁶³ Vad gäller civilförsvaret, se även Utredningens om civilt försvar betänkande *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25).

¹⁶⁴ Se SOU 2019:34 s. 105 f.

¹⁶⁵ Se prop. 1985/86:1 s. 718 f.

¹⁶⁶ Se SOU 2019:34 s. 106 ff.

enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, behöver Försvarsmakten redovisa riksintressena för totalförsvarets militära del på olika sätt. Redovisning av de olika riksintressena finns i Försvarsmaktens riksintressekatalog och är tillgängliga länsvis via Försvarsmaktens webbplats.

Redovisning av öppna områden och anläggningar, exempelvis övnings- och skjutfält och flygplatser, sker med en geografisk utredning på en karta och en värdebeskrivning av det specifika riksintresset.

Områden i anslutning till områden och anläggningar av riksintresse för totalförsvarets militära del och som berörs av omgivningspåverkan från den verksamhet som utgör riksintresset, redovisas som ett s.k. *påverkansområde* (tidigare kallat influensområde). Ett påverkansområde är alltså ett område inom vilket åtgärder som t.ex. ny bostads- eller annan störningskänslig bebyggelse (bl.a. vård- och skollokaler) kan påverkas av, eller som i sin tur kan påverka, totalförsvarets verksamhet inom riksintresseområdet. Hur stora påverkansområden som redovisas runt t.ex. skjutfält eller flygplatser varierar beroende på den verksamhet som bedrivs.

Försvarsmakten har vidare en delvis öppen redovisning där myndigheten, för vissa av anläggningarna, endast anger ett påverkansområde för att säkerställa att åtgärder inte vidtas som kan skada anläggningen eller dess funktion. Dessa områden benämns *Övriga påverkansområden*. Det specifika riksintresseområdet framgår inte av någon karta och det ges heller inte någon ytterligare information gällande vad riksintresset omfattar. Påverkansområdet omfattas inte av sekretess.

Slutligen finns det områden och anläggningar som inte kan redovisas öppet på en karta.

Flera av de anläggningar som inte redovisas med ett *Övrigt påverkansområde* bevakas endast genom de remisser som Försvarsmakten begär in över hela landet. När det gäller lov och förhandsbesked gäller detta alla höga objekt.

När det gäller områden och anläggningar som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen och som redovisas antingen genom en delvis öppen redovisning eller inte alls, anger Försvarsmakten en generell värdebeskrivning för vilken typ av anläggningar som det kan röra sig inom dessa områden samt exempel på vad som kan riskera skada anläggningarna. Det kan röra sig om olika typer av anläggningar som Försvarsmakten och andra myndigheter inom totalförsvaret har anskaffat och nyttjar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har å sin sida beslutat att tre områden med fyra anläggningar vars mark- och vattenområden bedöms vara av riksintresse för totalförsvarets civila del inom det tematiska området smittskydd.¹⁶⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har under utredningsarbetet framfört att antalet utpekade områden kan komma att öka framöver.

Vi bedömer utifrån vad som nu har nämnts samt vad som i övrigt framkommit under utredningsarbetet att de utpekade områdena enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken är ändamålsenliga för avgränsning av skyddade områden i lovpliktshänseende, särskilt som även påverkansområde – i lagtexten angivet som område i anslutning till riksintresseområdet – kommer att utgöra skyddat område.¹⁶⁸ Att påverkansområdenas utbredning över tid kan fluktuera föranleder inte någon annan bedömning.

Försvarsmakten har under utredningsarbetet framfört att det borde övervägas om även mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § *första stycket* miljöbalken ska innefattas i skyddat område. Det kan t.ex. handla om vissa övningsfält, liksom garnisoner och vissa verksamhetsplatser. Vi bedömer dock att en avgränsning bör kopplas just till riksintresset (3 kap. 9 § *andra stycket*), inte minst eftersom utpekandet härav föregås av ett reglerat förfarande.

7.9.2 Åtgärder som ska omfattas av utökad lovplikt

Inledningsvis kan konstateras att våra förslag innebär en förhållandevis bred lovplikt, innebärande att ett stort antal byggåtgärder kommer att bli föremål för en förprovning, oavsett om fråga är om byggnader eller andra anläggningar än byggnader.

Försvarsmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer vidare att i förekommande fall underrättas om en lovansökan som avser en åtgärd som ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken (se avsnitt 7.19.10). För att beviljas lov krävs dessutom ett medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (se avsnitt 7.18.18).

¹⁶⁷ Se MSB:s beslut den 31 januari 2020, dnr MSB 2019-09690.

¹⁶⁸ Jfr prop. 2017/18:197 s. 16 f.

Det finns dock ett antal åtgärder som enligt våra förslag som huvudregel inte kommer att omfattas av krav på lov. Det handlar framför allt om ekonomibyggnader i område som inte omfattas av detaljplan, vissa små byggnader avsedda bl.a. för kollektivtrafiken, vissa storleksmässigt begränsade tillbyggnader och komplementbyggnader samt viss inredning av små lokaler för verksamhet i område som inte omfattas av detaljplan och som ligger utanför sammanhållen bebyggelse. Det handlar också om vissa storleksmässigt begränsade andra anläggningar än byggnader, t.ex. vissa murar och plank samt små parkeringsplatser och upplag. Vissa av dessa åtgärder får vidare strida mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, i vilka totalförvarsintresset kan ha reglerats.

Vi har under utredningsarbetet haft flera särskilda sammankomster och särskild skriftväxling med Försvarmakten, Fortifikationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, allt för att bilda oss en uppfattning om vilka åtgärder som behöver bli föremål för en utökad lovplikt för att totalförvarsintresset ska kunna säkerställas i tillräcklig utsträckning. Klart är att vissa av åtgärderna som inte kommer att omfattas av krav på lov enligt våra förslag kan riskera att skada riksintresset för totalförsvarets militära del, framför allt inom *Påverkansområde för buller eller annan risk* samt inom *Övriga påverkansområden*.

Det förstnämnda handlar vanligen om påverkansområden runt bl.a. övnings- och skjutfält samt flygplatser. Med störningskänslig bebyggelse avses bostäder, men även vårdlokaler och utbildningslokaler som t.ex. skolor, förskolor, ridskolor etc. Det kan även handla om byggnader för djurhållning, inte minst för hästar vilka är störningskänsliga och kan vålla inskränkningar i Försvarmaktens verksamhet, liksom ersättningsanspråk gentemot Försvarmakten på skadeståndsrättslig grund. Enligt Försvarmakten riskerar även förhållandevis små åtgärder att i förekommande fall skada riksintresset.

Skadan på riksintresset för totalförsvarets militära del när det gäller störningskänslig bebyggelse består enligt Försvarmakten framför allt i att dess verksamhet vid t.ex. ett övnings- och skjutfält eller en flygplats vid kommande tillståndsprövningar enligt miljöbalken riskerar att begränsas eller t.o.m. förbjudas, vilket påtagligt kan försvåra utnyttjandet av övnings- och skjutfältet eller flygplatsen och därigenom minskade möjligheter för Försvarmakten att utbilda och öva krigsförband.

Vid en tillståndsprövning av exempelvis ett skjutfält är bl.a. omfattningen av störningskänslig bebyggelse och antalet boende som påverkas av buller runt skjutfältet en betydande faktor i prövningen. Försvarsmakten har som exempel angett att en tillbyggnad på upp till 30 kvadratmeter av ett fritidshus kan innebära att huset kan nyttjas som permanentboende eller att fler personer kan bosätta sig där. Är huset beläget inom *Påverkansområde för buller eller annan risk* för t.ex. ett övnings- och skjutfält, kan detta då komma att påverka Försvarsmaktens förutsättningar för tillstånd enligt miljöbalken. När Försvarsmakten i dag bedömer risk för skada på riksintresse vid bygglovsremisser, anses tillbyggnader som är avsevärt mindre än 30 kvadratmeter kunna riskera att skada riksintresset.

Inom *Övriga påverkansområden* kan vidare enligt Försvarsmakten även bebyggelse och åtgärder som inte är störningskänsliga riskera att påtagligt skada riksintresset för totalförsvarets militära del. För att kunna bevaka riksintresset och anläggningar som omfattas av sekretess, är enligt Försvarsmakten hela Sverige s.k. samrådsyta för höga objekt. När det gäller bygglov rör också Försvarsmaktens begäran om att få inkomma med remissvar framför allt dessa höga objekt.

Framför allt när det gäller områden och anläggningar som omfattas av sekretess, kan även åtgärder som inte avser störningskänslig bebyggelse riskera att skada riksintresset.

Mot bakgrund av vad Försvarsmakten har framfört under vårt utredningsarbete, förstår vi det som att Försvarsmakten vill ha en förprövning av ett stort antal åtgärder – som annars inte omfattas av krav på lov – inom eller i anslutning till riksintresset. Vi konstaterar för egen del att en generell lovplikt för samtliga byggåtgärder inom skyddat område skulle innebära en mycket omfattande ändring av det rättsläge som i dag råder. En sådan lovplikt skulle heller inte vara vare sig enkel, effektiv eller ändamålsenlig, vilket är ett krav enligt våra direktiv. Eftersom de utpekade riksintresseområden är så omfattande geografiskt, skulle också närmast oöverskådliga konsekvenser kunna följa av en lovplikt för t.ex. samtliga ekonomibyggnader, friggebodar eller mindre tillbyggnader inom dessa områden.

Vi konstaterar vidare att såvitt gäller störningskänslig bebyggelse innebär våra förslag en generell lovplikt för bostäder, oavsett om fråga är bostadshus, komplementbostadshus eller om inredning av bostad.

Vad gäller vårt förslag om att utan krav på lov inreda lokal för verksamhet i ett område som inte omfattas av en detaljplan och som

ligger utanför sammanhållen bebyggelse (se avsnitt 7.6.7), kan det i och för sig bli aktuellt med verksamhet som skulle kunna vara störningskänslig. Begränsningen genom en bruttoarea som sammanlagt inte får vara större än 50,0 kvadratmeter innebär dock att verksamhetens störningskänslighet torde bli förhållandevis ringa. Dessutom kan Försvarsmakten göra kommunen uppmärksam på behovet av att i områdesbestämmelser i viss utsträckning reglera hänsyn till (bl.a.) totalförsvarets anläggningar (nuvarande 4 kap. 42 § första stycket 5 PBL); även om lokalinredningen inte kommer att omfattas av krav på bygglov ska den följa sådana områdesbestämmelser (10 kap. 2 § PBL).

Åtgärder som inte omfattas av krav på lov och som i det enskilda fallet trots allt kan påverka riksintresset negativt, kan vidare hanteras inom ramen för byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet, t.ex. för att Försvarsmakten ska kunna undgå ovan beskrivna ersättningsanspråk. Eftersom åtgärderna inte omfattas av krav på lov, finns det heller inte något rättskraftigt tillstånd som begränsar vilka ingripande som kan ske tillsynsmässigt. Försvarsmakten kan således genom en tillsyns-anmälan få ett tillsynsärende initierat hos byggnadsnämnden, med begäran t.ex. om att ett rättelseföreläggande ska utfärdas (11 kap. 20 § PBL), med åberopande om att lokalisering, placering och utformning av byggnadsverket eller dess användning strider mot områdesbestämmelser (i förekommande fall) eller medför en betydande olägenhet för Försvarsmakten (2 kap. 9 § PBL). Visserligen kan i vissa fall skada redan ha uppkommit när ett tillsynsärende väl initieras, men i huvudsak handlar det om åtgärder som kontinuerligt innebär en negativ påverkan på riksintresset och där ett tillsynsingripande i efterhand ofta kan vara adekvat.

I sammanhanget bör också nämnas att möjlighet finns för den enskilde att ansöka om frivilligt lov för att undvika eventuella ingripanden i efterhand (se avsnitt 7.14).

7.9.3 Utökad lovplikt för vissa ekonomibyggnader och ljusanordningar

Utökad lovplikt för vissa ekonomibyggnader

Som har angetts ovan, föreslår vi i princip inte någon ändring av det nuvarande undantaget från krav på lov vad gäller ekonomibyggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.6.1).

Under utredningsarbetet har dock Försvarsmakten framfört särskilda synpunkter rörande ekonomibyggnader för hästhållning. Enligt Försvarsmakten påverkas hästar negativt av flygbuller; de kan bli så stressade av bullret att de kastar sina föl, skadar sig, blir sjuka eller i värsta fall dör. Det finns också fall där Försvarsmakten har blivit ersättningsskyldig på grund härav. Försvarsmakten har under utredningsarbetet framfört att den med anledning härav i förekommande fall ändrat respektive begränsat vissa flygvägar till och från vissa övningsfält där det finns hästverksamhet runt fältet, vilket riskerar begränsa möjligheten till bl.a. övning med flyg. Om byggnader för hästhållning kan uppföras utan krav på lov, får Försvarsmakten inte möjlighet att i förväg bedöma risken för skada på riksintresset. Dessutom riskerar som har nämnts Försvarsmakten skadeståndsskyldighet i förekommande fall.

Visserligen kan, som ovan har nämnts, ekonomibyggnader för hästhållning som uppförts utan lov i viss utsträckning hanteras genom att Försvarsmakten tillsynsänmäler byggnader till byggnadsnämnden. Inget hindrar heller Försvarsmakten från att självmant informera boende inom aktuella områden om risken för ingripande i efterhand mot byggnader med hästhållning som inte har blivit föremål för en förprovning.

Samtidigt kan ett ingripande i efterhand medföra avsevärda olägenheter för den enskilde, inte minst genom onödiga kostnader som kan uppstå vid krav på rättelse. Dessutom kan det medföra ett sämre anseende – och i värsta fall en minskad legitimitet – för Försvarsmaktens verksamhet hos allmänheten.

Vi konstaterar för egen del att ett stort antal byggnader som används för hästhållning inte utgör ekonomibyggnad i enlighet med den legaldefinition vi föreslår (se avsnitt 7.4.3). Det beror helt enkelt på att många sådana byggnader inte kan anses behövas för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln; hästarna är helt enkelt inte en del av – en förutsättning för – näringen i fråga.

Samtidigt finns det ett antal byggnader för hästhållning som faktiskt har ett sådant samband med i första hand jord- eller skogsbruk att lov inte krävs, men där Försvarsmakten ändå har ett befogat intresse av att bevaka sina intressen. Mot bakgrund av vad Försvarsmakten har framfört i utredningsarbetet, bedömer vi sammantaget att det finns tillräckliga skäl för en lovplikt för sådan nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad som annars

inte omfattas av krav på lov i ett område som inte omfattas av en detaljplan, dock endast under förutsättning att åtgärden vidtas för hästhållning. Den närmare innebörden av rekvisitet hästhållning får preciseras i rättstillämpningen, bl.a. utifrån den praxis som har utvecklats i anslutning till miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet.

Utökad lovplikt för vissa ljusanordningar

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.7.7, menar vi att det saknas skäl för en generell lovplikt för skyltar och ljusanordningar. Under utredningsarbetet har dock Försvarsmakten framhållit att det finns skäl att ha en lovplikt för ljusanordningar inom skyddat område. Det rimmar väl med att syftet med förprövningen av framför allt ljusanordningar historiskt har varit bl.a. att ta tillvara försvarets (och luftfartens) intressen.¹⁶⁹

En enkel, effektiv och ändamålsenlig lovplikt innebär att inte alla ljusanordningar utlöser lovplikten, utan endast sådana som kan medföra oacceptabla konsekvenser för totalförvarsintresset. Vad gäller ljusanordningar finns ett stort antal mindre ljusstarka sådana, uppsatta t.ex. för att underlätta träning och motion, öka tryggheten och skapa upplevelser i den byggda miljön. Vi har övervägt om lovplikten bör begränsas till ljusanordningar med en viss ljusstyrka. Särskilt mot bakgrund av att Försvarsmakten inte har argumenterat i denna riktning, finner vi dock inte skäl för en sådan lösning.

Vi föreslår i stället att bygglov ska krävas för att sätta upp eller väsentligt ändra en ljusanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar. Det korresponderar i viss utsträckning med vad som i dag gäller om lovplikt för ljusanordning i ett område som omfattas av en detaljplan (nuvarande 6 kap. 3 a § 1 PBF). Även om lovplikten förutsätter en i förekommande fall ganska svår bedömning, anser vi att lovplikten ändå bör avgränsas på detta sätt. Den som vill att sätta upp eller väsentligt ändra en ljusanordning inom ett skyddat område och vill få hjälp med en bedömning av kravet på lov, får kontakta byggnadsnämnden eller Försvarsmakten.

¹⁶⁹ Se prop. 1947:211 s. 129 f.

7.9.4 Särskilt om riksintressets betydelse för lovplikten

Våra förslag innebär att den omständigheten att ett område har pekats ut av Försvarsmakten (eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) som av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § andra stycket MB) får betydelse för om en åtgärd omfattas av krav på lov eller inte. Samtidigt kan en myndighet inte med rättsligt bindande verkan förklara att ett område är av riksintresse för något specifikt ändamål. Det ankommer i stället på prövningsmyndigheten att i det enskilda fallet, t.ex. gällande ett bygglov, göra en bedömning av om ett område verkligen är av riksintresse. Prövningsmyndigheten kan alltså i ett enskilt fall komma till en annan slutsats än den ansvariga sektorsmyndigheten. När det gäller totalförsvarets riksintresse är det dock regeringen som i sista hand gör avvägningen och kan upphäva ett beslut om det bedöms påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar. Sektorsmyndigheternas utpekanden av riksintressen är således endast att betrakta som anspråk på riksintressen.¹⁷⁰

Vi konstaterar i denna del att redan enligt nuvarande reglering får totalförsvarets riksintresse betydelse för lovplikten (se t.ex. nuvarande 9 kap. 3 c § andra stycket och 4 d § PBL). Enligt vår mening är detta inte något problem, eftersom lovplikten – och därigenom också riksintressets utpekande – alltid kan bli föremål för rättslig prövning i både länsstyrelse och regering (13 kap. 3 och 7 §§ PBL) och i förekommande fall dessutom i Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

7.9.5 Särskilt om förordandeområden

Bedömning: Vad gäller icke offentliga områden, får de hanteras inom ramen för bestämmelserna i 11 kap. 12 § PBL om s.k. förordandeområden.

Riksintressen för totalförsvarets militära del omfattar dels riksintressen som kan redovisas öppet, dels riksintressen som på grund av sekretess (15 kap. 2 § OSL) inte kan redovisas öppet. Vad gäller de anläggningar som inte redovisas ens med s.k. *Övrigt påverkans-*

¹⁷⁰ Se SOU 2019:34 s. 108.

område (se ovan), konstaterar vi att de inte bör påverka lovpliktens omfattning. Med en lovplikt skulle slutsatser som kan skada totalförsvarets intressen underlättas.

I stället bör dessa områden – liksom i dag – hanteras genom s.k. *förordnandeområden*. Regeringen eller länsstyrelsen får, för ett visst geografiskt område och om det finns särskilda skäl, besluta att det som enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL gäller för länsstyrelsens prövning av kommunens planbeslut också ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. PBL. I 11 kap. 10 och 11 §§ PBL regleras länsstyrelsens möjlighet att överpröva och upphäva planbeslut som innebär att ett riksintresse inte tillgodoses.

Regeringen eller länsstyrelsen kan således peka ut de områden inom vilka byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked ska ”underställas” länsstyrelsen för prövning av om lovet eller förhandsbeskedet påtagligt försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar. Gör lovet det, kan länsstyrelsen upphäva lovet.

År 2019 fanns det totalt 141 förordnandeområden för lov och förhandsbesked. Under 2019 togs få beslut om nya eller upphävda tillsynsområden. Antalet ärenden som överprövas av länsstyrelsen är fortsatt låg.¹⁷¹ Även under vårt utredningsarbete har bekräftats att nyttjandet av förordnandeområden inte är särskilt frekvent, trots att förordnandeområden kan användas just för t.ex. bevakning av bebyggelsefrågor kring militära anläggningar.¹⁷² En särskild fördel med utpekande av förordnandeområden är att de geografiskt kan avgränsas med en sådan storlek att slutsatser inte kan dras som kan skada totalförsvarets riksintresse.

Sammanfattningsvis har vi i denna del inte några förslag, utan förordar att möjligheten att besluta om förordnandeområden används när så visar sig vara behövligt. Vi konstaterar även att detta ligger i linje med vad Kommittén för ett förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet föreslagit i sitt slutbetänkande *Förbättrat skydd för totalförsvaret* om att länsstyrelsens uppdrag att verka för att totalförsvarets intressen i deras helhet inte motverkas i den kommunala översiktsplaneringen bör tydliggöras i PBL och om att länsstyrelsen bör kunna

¹⁷¹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/statlig-tillsyn-av-lov-och-forhandsbesked/, hämtad 2021-02-16.

¹⁷² Se SOU 2019:34 s. 112.

överpröva ett kommunalt beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser även i de fall där totalförsvarets intressen påtagligt motverkas på något annat sätt än genom att ett riksintresse inte tillgodoses.¹⁷³

Avslutningsvis bör framhållas att förordnande med stöd av 11 kap. 12 § PBL kan sägas utgöra en viss inskränkning av den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Ett förordnande måste således uppdateras kontinuerligt utifrån om de särskilda skäl som föranlett förordnandet alltjämt gör sig gällande eller inte.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 18 § och 11 kap. 12 § PBL.

7.10 Krav på lov i värdefullt område

Förslag: Det ska för en särskilt värdefull byggnad eller för en åtgärd på en byggnad inom ett särskilt värdefullt område krävas bygglov vid nybyggnad, tillbyggnad och fasadändring, om

1. byggnaden eller den tomt, allmänna plats eller bebyggelseområde som åtgärden ska utföras inom omfattas av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan enligt 4 kap. 16 § 3 eller i områdesbestämmelser enligt 4 kap. 42 § andra stycket, eller

2. åtgärden ska utföras på en sådan byggnad eller inom en sådan särskilt värdefull allmän plats eller ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §, men som inte omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det ska inte krävas bygglov om åtgärden omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

¹⁷³ Se SOU 2019:34 s. 114 ff.

7.10.1 En utökad lovplikt i värdefulla områden

Allmänt om estetiska och kulturhistoriska värden

På kulturområdet finns det riksdagsbundna mål inom bl.a. arkitektur och kulturmiljö (se även avsnitt 3.5). Målet för statens arbete med arkitektur, form och design är att dessa ska bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Målet ska uppnås bl.a. genom att estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas. Det statliga kulturmiljöarbetet ska främja bl.a. ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser och en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.¹⁷⁴

Kulturmiljövärden och estetiska värden hör till de allmänna intressen som har störst tyngd i den plan- och byggrättsliga regleringen. Tillsammans med brandsäkerhetskrav kom dessa värden till uttryck redan i den första gemensamma byggregleringen för hela landet (se avsnitt 3.2). Intresset återfinns också i en mycket stor mängd bestämmelser i den nuvarande regleringen och manifesteras även genom att byggnadsnämnden har en särskild uppgift i att verka för god byggnadskultur samt en god estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö (12 kap. 2 § 1 PBL) och lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet (2 § 4 samma kapitel). Byggnadsnämnden ska också ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (12 kap. 7 § PBL).

Eftersom vi anser att lovpliktens främsta syfte är att säkerställa den materiella rättens genomslag, finns det således starka skäl som talar för en förprövning från det allmännas sida av åtgärder som kan få konsekvenser för dessa värden, antingen i sig eller genom deras påverkan på omgivningen. Av särskild vikt är förstas att lovpröva åtgärder som inte är möjliga att återställa. Det är också viktigt att konstatera att konsekvenser för kulturmiljön även kan påverka andras

¹⁷⁴ www.regeringen.se/regeringens-politik/kultur/mal-for-kultur/, hämtad 2021-01-26.

enskilda intressen, t.ex. genom en ovarsam ändring i bebyggelsen eller en förvanskning av en byggnad.

Sammanfattning av problembilden

Som har framkommit i avsnitt 4.4, är lovplikten som syftar till att skydda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värden i dag oförutsebar och svårtillämpad. Huvudreglerna innehåller ett betydande mått av bedömningsutrymme, t.ex. av om en byggnads *yttre utseende avsevärt påverkas* (nuvarande 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL). Det finns också flera undantagsbestämmelser, som även de öppnar upp för ett stort mått av skön, t.ex. vad gäller om åtgärden i fråga *väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär* (nuvarande 9 kap. 5 § första stycket PBL). Dessutom finns flera undantag från undantagen, bl.a. för åtgärder som vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL (9 kap. 3 b § andra stycket 2 [väderskydd för kollektivtrafiken], 3 c § andra stycket 2 [solcellspaneler och solfångare], 4 d § första stycket 2 [s.k. attefallsåtgärder], 4 f § andra stycket [altan], 5 a § tredje stycket 2 [liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel] och 6 a § andra stycket 2 [färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård] PBL).

Om kommunen inte har pekat ut dessa särskilt värdefulla byggnader respektive bebyggelseområden i förväg, avgörs lovpliktens omfattning i stället i varje enskilt fall, i sista hand i domstol. Mot bakgrund av att den författningsreglerade möjligheten att exempelvis i strid med detaljplan utan lov få uppföra ett komplementbostadshus är helt kopplad till frågan om fastigheten ligger inom eller utanför en sådan skyddsvärd bebyggelsemiljö, är det bekymmersamt att det saknas krav på kommunen att tydligt redovisa sina ställningstaganden om vilka områden som bör anses skyddsvärda. Om den enskilde byggherren gör en felaktig bedömning i frågan om krav på lov för en viss åtgärd inom sådant skyddsvärd område kan detta få långtgående konsekvenser både för den enskilde – t.ex. genom rättelseföreläggande och byggsanktionsavgift – och för det allmänna

– t.ex. genom att kulturmiljövärden kan komma att förvanskas eller t.o.m. gå förlorade.¹⁷⁵

En utökad lovplikt för värdefulla byggnadsverk och områden

Vår utgångspunkt är att åtgärder med byggnader och inom bebyggelseområden med kulturvärden så långt som möjligt bör bli föremål för en förprövning, både för att säkerställa de allmänna intressena och för att möjliggöra dialog mellan byggnadsnämnden och byggherren.¹⁷⁶ Samtidigt bör lovplikten med hänsyn till de enskilda intressena vara ändamålsenligt avgränsad; en enkel, effektiv och ändamålsenlig reglering kräver med andra ord att lovplikten träffar just de åtgärder som i störst utsträckning påverkar kulturmiljön och särskilt de åtgärder som inte är möjliga att återställa.

Våra förslag i denna del bygger på att lovplikten ska kopplas till för det första skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser och för det andra till vissa byggnadsverk och områden som i förväg pekas ut i översiktsplanen. I förhållande till vad som gäller i dag, handlar det således – för vissa värdefulla byggnadsverk och inom vissa värdefulla områden – både om en utökad lovplikt och om en begränsning av vissa undantag från krav på lov, men också om en minskning av lovplikten för vissa av de åtgärder som i dag – oavsett inom vilket område de vidtas – är lovpliktiga för att de t.ex. avsevärt påverkar en byggnads yttre utseende (9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL).

7.10.2 Lovplikt för åtgärder som omfattas av bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser

Som framgår av avsnitt 7.5.4, föreslår vi att kommunerna inte ska få reglera lovplikt i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Samtidigt har kommunen möjlighet att i detaljplan bestämma de preciserade krav som behövs för att följa varsamhetskraven i 2 kap. 6 § tredje

¹⁷⁵ Jfr även t.ex. Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturvärden försvinner i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvärden* (2017), Riksantikvarieämbetets, *Kulturvärden försvinner i byggprocessen – Intervjuer och åtgärdsplanering av bygglovsärenden* (2018) och Riksantikvarieämbetets delrapport *Kulturmiljön i miljömålssystemet* (2020).

¹⁷⁶ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 30.

stycket och 8 kap. 17 och 18 §§ PBL (4 kap. 16 § 2). Kommunen får även bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § PBL (4 kap. 16 § 3 PBL).

Även med områdesbestämmelser kan kommunen under vissa förutsättningar reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § PBL samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (nuvarande 4 kap. 42 § andra stycket PBL).

I förarbetena till ÄPBL uttalades att bestämmelser motsvarande de som finns i nuvarande 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § PBL kan hävdas i varje enskilt tillstånds- eller tillsynsärende. I syfte att underlätta förståelsen för och tillämpningen av dem i de enskilda fallen, bör kommunerna dock ta ställning till bevarandefrågorna i förväg i detaljplaner. På så sätt sker prövningen i en form där den enskildes rätt beaktas och med en möjlighet för den enskilde att överklaga.¹⁷⁷

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att genom en lovplikt säkerställa att bestämmelser till skydd för kulturvärden i detaljplan och områdesbestämmelser får genomslagskraft. Vi föreslår därför en lovplikt för åtgärder som omfattas av sådana bestämmelser. Detta skapar även incitament för kommunerna att i planer som är bindande och har rättsverkningar peka ut vad som är skyddsvärt, vilket i sin tur är mer tydligt och mer förutsebart för samtliga berörda och i enlighet med de tidigare förarbetena.

De skäl som enligt ovan talar för en lovplikt för åtgärder på ett byggnadsverk som omfattas av skyddsbestämmelser, talar även för en lovplikt för åtgärder som ska utföras inom en sådan tomt, en sådan allmän plats eller ett sådant bebyggelseområde som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det har under utredningsarbetet framförts att det inte är enklare med en lovplikt som följer av planbestämmelser, än en lovplikt som regleras uttryckligen i planen. Vi konstaterar dock att med våra förslag utlöses lovplikten redan av att *byggnadsverket* eller *området* i fråga omfattas av skyddsbestämmelser. Varken den enskilde eller byggnadsnämnden kommer således att – vad gäller frågan om krav

¹⁷⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 241 f. och 500 f.

på lov – behöva göra någon bedömning av om själva *åtgärden* omfattas av skyddsbestämmelsen eller inte, utan det blir en fråga att ta ställning till vid lovprövningen. Lovplikten som sådan torde alltså bli förhållandevis enkel att avgöra; en nackdel här blir i stället att vissa åtgärder kommer att träffas av en lovplikt trots att de inte påverkar det som är skyddsvärt. Vi vill också framhålla att det i kommunens upplysningsansvar (12 kap. 2 och 3 §§ PBL) ingår att göra fastighetsägare uppmärksamma på den lovplikt som följer av att kommunen valt att reglera deras byggnadsverk och områden på särskilt sätt genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

7.10.3 Lovplikt även för åtgärder i värdefullt område m.m.

Ovan har vi konstaterat att det är mest ändamålsenligt att reglera lovplikten genom en koppling till välgrundade och förutsebara bestämmelser i planer som är bindande och som har rättsverkan. Under utredningsarbetet har också framförts starka synpunkter härom.

Samtidigt finns ett mycket stort antal byggnadsverk och områden som i dag inte omfattas av sådana planbestämmelser och som enligt våra förslag då heller inte kommer att omfattas av någon lovplikt, trots att en förprovning bör ske med hänsyn till kulturvärdena. Det finns i Sverige i dag över 100 000 detaljplaner och bara en översyn av alla dessa för att bedöma om skyddsbestämmelser bör införas är varken praktiskt genomförbart med hänsyn till tillgängliga resurser eller samhällsekonomiskt försvarbart. Det är således inte realistiskt att förvänta sig att kommunerna inom överskådlig tid kommer att lyckas säkerställa dessa allmänna intressen genom bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser.

Härtill kommer att vissa skyddsbestämmelser – sådana som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten – utlöser en ersättningskyldighet för kommunen (14 kap. 10 § PBL), vilket i sig också torde avhålla vissa kommuner från införandet av sådana bestämmelser i de rättsverkande planerna.

Även åtgärder avseende byggnadsverk och områden som inte omfattas av bestämmelser i en plan, kan dock komma att påverka kulturvärdena i väl så stor utsträckning som sådana åtgärder som omfattas av sådana bestämmelser. Enligt vår bedömning krävs således en lovplikt som även träffar dessa åtgärder, dvs. åtgärder som inte (ännu)

omfattas av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Samtidigt bör lovplikten vara både transparent och förutsebar för den enskilde, liksom enkel och effektiv att tillämpa.

Redan i dag är ett antal undantag från krav på lov begränsade på så sätt att lovplikt ändå gäller för byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL (se t.ex. 9 kap. 3 b §, 4 d § och 5 a § PBL). I 8 kap. 13 § regleras att en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte får förvanskas. Bestämmelsen avser inte bara byggnader utan också 1) anläggningar som är bygglovspliktiga enligt nuvarande 6 kap. PBF, 2) tomter i de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, 3) allmänna platser och 4) bebyggelseområden.

Bedömningen enligt 8 kap. 13 § PBL är inte identisk med den som rör riksintresset för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken, som pekas ut av Riksantikvarieämbetet (se 2 § andra stycket 4 förordningen om hushållning med mark- och vattenområden). Det kan t.ex. vara så att även om en åtgärd avses vidtas i ett område av riksintresse, rör grunderna för utpekandet inte alls den aktuella åtgärden. Tillämpningsområdet för 8 kap. 13 § PBL är också ett annat (vidare) än det för bestämmelserna om byggnadsminnen respektive kyrkliga kulturminnen i kulturmiljölagen (3 och 4 kap. KML).

Det kan t.ex. handla om bebyggelse som är representativ för tidigare samhällliga eller estetiska ideal eller att den åskådliggör tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Det kan också handla om att bebyggelsen eller byggnaden har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen. Tillämpningen av 8 kap. 13 § PBL ska utgå från det synsätt som numera finns på vad som är av värde att bevara. I dag anses detta gälla inte bara enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde utan också byggnader som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion. Lokala överväganden bör tillmätas den största betydelse.¹⁷⁸

Under utredningsarbetet har framkommit att tillämpningsområdet för 8 kap. 13 § PBL inrymmer en mycket stor del av de åtgärder som kan påverka kulturvården som allmänt intresse. Det kan t.ex. röra sig om byggnader eller miljöer som tillkommit till följd av en

¹⁷⁸ Se prop. 1985/86:1 s. 509 ff.

viss näringsgren som varit väletablerad lokalt, t.ex. skinnverkstäder i Malung, järnbruk och hyttor i Bergslagen och fiskebodan i Bohuslän. Det kan handla om byggnader eller miljöer som knyter an till ett lokalt präglat byggnadsskick, t.ex. kringbyggda småbrukargårdar. Det kan vidare handla om byggnader eller miljöer som är uppförda med ett material eller en byggnadsteknik som förekommit i begränsad utsträckning utanför det aktuella området, t.ex. bulhus på Gotland eller slaggstenskonstruktioner i Bergslagen. Det kan också vara byggnader och miljöer som har tillkommit till följd av lokala traditioner kring hem och hushåll, konstnärliga yttringar, ekonomiska förhållanden osv., t.ex. stora oskiftade byar i övre Dalarna, Hälsingegårdar etc. Det kan också vara byggnader och miljöer som ingår i ett större kulturlandskap och därigenom på ett tydligt sätt återspeglar den historiska utvecklingen i en socken eller kommun, t.ex. bergsmansgårdar eller fåbodan. Dessutom omfattas byggnader och miljöer som representerar för lokalsamhället viktiga funktioner och verksamheter, t.ex. kyrkor, sockenstugor, badhus, skolor, folkparker och bibliotek.

Det som sammanfattningsvis krävs är värden som är så höga att det verkligen är fråga om ett allmänt intresse. Det betyder att även ung bebyggelse – och kanske framför allt bebyggelse som ännu inte uppfattas som skyddsvärd, t.ex. en byggnad från 1970-, 1980- eller 1990-talet – kan representera värden som har ett sådant allmänintresse att den omfattas av tillämpningsområdet för 8 kap. 13 § PBL.¹⁷⁹

Vi har övervägt om även t.ex. anpassningskravet och varsamhetskravet (2 kap. 6 § första stycket 1 och tredje stycket PBL) skulle kunna avgränsa vad som bör anses vara värdefulla byggnadsverk och områden. Dessa bestämmelser reglerar dock i första hand *hur* en åtgärd ska genomföras. Dessutom träffar i vart fall anpassningskravets tillämpningsområde i princip all bebyggelse och byggnadsverk, vilket skulle motverka en enkel, effektiv och ändamålsenlig lovplikt. En annan sak är att dessa materiella krav som huvudregel ändå gäller, innebärande att de kan bli tillämpliga inom ramen för ett tillsynsärende hos byggnadsnämnden.

¹⁷⁹ Se t.ex. Malafry, Skyddet av kulturvärden i omställningen till ett koldioxidneutralt samhälle – En studie av det rättsliga skyddet av kulturvärden mot installation av solceller i plan- och bygglagen respektive kulturmiljölagen, i Nordisk miljörättslig tidskrift 2020:2, s. 82 f. Jfr även t.ex. Översiktsplan 2018 för Upplands Väsby kommun, www.upplandsvasby.se/download/18.41400583175b5b9195a54c/1605861474421/%C3%96versiktsplan%20V%C3%A4sby%20stad%202040.pdf, hämtad 2021-02-23, s. 61, samt MÖD:s dom den 19 oktober 2017 i mål nr P 784-17.

Enligt vår bedömning är sammanfattningsvis tillämpningsområdet för 8 kap. 13 § PBL adekvat för att avgränsa vad som bör anses vara värdefulla byggnadsverk och områden och därigenom lovpliktens omfattning. I sammanhanget bör betonas att det är tillräckligt att åtgärden ska vidtas på ett sådant byggnadsverk eller i ett sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL för att lovplikt ska gälla. Något krav på att åtgärden därutöver ska förvanska byggnadsverket eller området uppställs således inte för att bygglovsplikt ska inträda.¹⁸⁰

Under utredningsarbetet har framförts att en avgränsning av lovplikten med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 13 § PBL i förekommande fall kan leda till att åtgärder som egentligen inte påverkar kulturvärdena i fråga ändå utlöser en lovplikt. Vi instämmer i att en viss sådan risk kan föreligga, men att risken rimligen minimeras genom att byggnadsverken och områdena pekats ut på ett adekvat sätt (se avsnitt 7.10.7).

7.10.4 Åtgärder på byggnad som ska omfattas av lovplikten

Ny- och tillbyggnad samt fasadändring av byggnad

Den utökade lovplikten bör i första hand omfatta sådana ny- och tillbyggnader av särskilt värdefulla byggnader som inte omfattas av krav på lov enligt våra förslag till huvudregler (se avsnitt 7.6), på motsvarande sätt som föreslås nära gräns (se avsnitt 7.8).

Vi har föreslagit en generell lovplikt för fasadändring på en byggnad i ett område som omfattas av en detaljplan som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad, om ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats (se avsnitt 7.6.7). Om åtgärden ska utföras på en värdefull byggnad eller i ett värdefullt område, bör dock samtliga fasadändringar omfattas av krav på bygglov.

Fasadändring föreslår vi ska definieras som en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller tak-täckningsmaterial eller byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt (se avsnitt 7.4.3). Med denna definition kommer fasadändring av annan anläggning än byggnad inte att omfattas av lovplikt.

Lovplikten för fasadändring grundar sig på att byggnaders utvändiga material och kulörer ofta har stor betydelse för deras karaktärsdrag och därmed generellt sett är viktiga från ett arkitektoniskt

¹⁸⁰ Jfr prop. 2013/14:127 s. 24 f., även MÖD:s dom den 29 maj 2017 i mål nr P 1588-17.

perspektiv och för byggnaders kulturhistoriska värden. En lovplikt ger det allmänna en möjlighet till förprövning och därmed till dialog med byggherren. Lovkravet innebär att det allmänna får en möjlighet att innan ändringen genomförs bevaka hur den påverkar såväl enskilda som allmänna intressen, vilka ofta inkluderar frågor om arkitektur och kulturmiljövärden.¹⁸¹

Undantag för åtgärder som omfattas av kulturmiljölagen

Kulturmiljölagen syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer. I 3 kap. regleras byggnadsminnen, dvs. en byggnad – i förekommande fall även en park, trädgård eller annan anläggning – som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Statliga byggnadsminnen regleras på ett motsvarande sätt i förordningen om statliga byggnadsminnen. I 4 kap. kulturmiljölagen regleras vidare de s.k. kyrkliga kulturminnena (se avsnitt 3.3.5).

Som vi har angett i avsnitt 7.2.3 har en viktig utgångspunkt i utredningsarbetet varit att beakta i vilka situationer det finns en dubbelreglering som inte är motiverad. Vår bedömning är att regleringen i kulturmiljölagen om byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen är sådan att en förprövning även enligt PBL inte är befogad för att säkerställa kulturmiljöintresset. Vi föreslår därför att för sådana åtgärder som omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen – eller enligt förordningen om statliga byggnadsminnen – bör lov inte krävas även om byggnadsverket eller området är särskilt värdefullt enligt 8 kap. 13 § PBL (och i enlighet härmed också utpekats i översiktsplan). Om utpekandet skett i en detaljplan eller områdesbestämmelser, bör lovplikt dock gälla under alla omständigheter, vilket ligger i linje med vikten av att säkerställa planbestämmelsernas genomslagskraft (se avsnitt 7.10.2).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 19 § PBL.

¹⁸¹ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 28.

7.10.5 Åtgärder på annan anläggning än byggnad som ska omfattas lovplikten

Förslag: Det som sägs om lovplikt för byggnader som omfattas av bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser ska också gälla vid anordnande, uppförande, flyttning eller väsentlig ändring av en annan anläggning än en byggnad.

Det som sägs om lovplikt för byggnader i värdefullt område m.m. ska också gälla vid anordnande, uppförande, flyttning eller väsentlig ändring av en annan anläggning än en byggnad om åtgärden påverkar områdets karaktär eller byggnadsverkets yttre karaktärsdrag och anläggningen är en

1. sådan som avses i 12 eller 13 §, eller
2. skylt eller ljusanordning.

Anordnande m.m. av annan anläggning än byggnad

Den utökade lovplikten i ett värdefullt område bör även omfatta anordnande, uppförande, flyttning eller väsentlig ändring av annan anläggning än byggnad. Till skillnad från när det gäller byggnad, utlöser således ändring av anläggningens yttre utformning (jfr *fasadändring*) här inte någon lovplikt, om inte ändringen är så omfattande att fråga blir om en sådan *väsentlig ändring* som omfattas av krav på bygglov.

Samtliga typer av anläggningar innefattas i lovplikten, inklusive skyltar och ljusanordningar, under förutsättning att de omfattas av ovan beskrivna skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Är det fråga om byggnadsverk som i enlighet med vad vi anger nedan har pekats ut i översiktsplanen som värdefulla, omfattar den utökade lovplikten endast sådana byggnadsverk som genom en storleksbegränsning har undantagits från en huvudregel om lovplikt, t.ex. mindre idrottsanläggningar eller små upplag och parkeringsplatser (se avsnitt 7.7).

Lovplikten begränsas här också av att fråga ska vara om en åtgärd som påverkar områdets karaktär eller byggnadsverkets yttre karaktärsdrag. Lovplikten förutsätter här således en bedömning i det enskilda fallet och i förhållande till byggnadsverket respektive området och inte utifrån anläggningen i sig. Avgränsningen innebär att t.ex.

många murar, plank, altaner och parkeringsplatser inte kommer att omfattas av något krav på lov.

Observera också att lovplikten för ljusanordningar här är reglerad på annat sätt än den som gäller inom skyddat område (se avsnitt 7.9.3).

Vi har övervägt om krav på lov inte bör gälla för sådan annan anläggning än byggnad som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken (se avsnitt 7.7.9). Eftersom miljöbalkens bestämmelser om kulturmiljö inte fullt ut korresponderar med dem i den plan- och byggrättsliga regleringen – och då kulturmiljön är ett av de viktigaste allmänna intressena att säkerställa – föreslår vi inte ett sådant undantag.

Särskilt om underhåll av byggnadsverk

Vi föreslår att *underhåll* inte ska utlösa en lovplikt vad gäller ett värdefullt byggnadsverk. Anledningen härtill är framför allt att yttre underhållsåtgärder på byggnad i många fall ändå omfattas av lovplikt så som *fasadändring* (se ovan). För byggnadsminnen är dessutom många underhållsåtgärder – såväl yttre som inre – tillståndspliktiga enligt kulturmiljölagens bestämmelser.

Eftersom vi föreslår att anmälningsplikten enligt nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 7 PBF för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser tas bort (se avsnitt 7.16), har vi övervägt om sådana åtgärder i stället borde omfattas av en lovplikt. I enlighet med synpunkter som har framförts under utredningsarbetet har vi dock stannat för att inte föreslå en sådan lovplikt. Visserligen skulle en sådan lovplikt kunna säkerställa genomslagskraften för de aktuella skyddsbestämmelserna i en detaljplan eller områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4 och 7.10.2).

Samtidigt regleras underhåll av byggnader som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde (byggnadsminnen) redan av kulturmiljölagen (3 kap. KML). Dessutom har framkommit att den nu gällande anmälningsplikten i praktiken ofta inte följs, bl.a. då den inte är klar och entydig för den enskilde. Detta stöds t.ex. av uppgifter som har inkommit till utredningen från Göteborgs kommun, som 2020 endast hade 5 anmälningsärenden av detta slag (kommunen hade samma år drygt 6 000 lov- och anmälningsärenden). En-

ligt Boverkets erfarenheter är inte ens planförfattare alltid medvetna om den mycket omfattande anmälningsplikt som skyddsbestämmelser i en detaljplan och områdesbestämmelser kan medföra. Enligt Boverket bör den författningsreglerade anmälningsplikten således upphävas, även av den anledningen att en alltför omfattande sådan plikt kan motverka kommunernas vilja att värna befintliga kulturvärden.¹⁸²

Vid en samlad bedömning utifrån vad som har framkommit under utredningsarbetet, föreslår vi inte någon lovplikt för underhåll i nu aktuellt hänseende. Det betyder att en sådan fråga i förekommande fall får hanteras genom byggnadsnämndens tillsynsverksamhet.

7.10.6 Åtgärder som inte omfattas av krav på lov omfattas av tillsyn

Våra förslag innebär en minskning av nuvarande lovplikt såvitt gäller byggnadsverk och områden som *inte* omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser och som inte är särskilt värdefulla i enlighet med 8 kap. 13 § PBL. Även om vi föreslår en generell lovplikt för ändring i ett område som omfattas av en detaljplan för fasadändringar på vissa byggnader om ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats (se avsnitt 7.6.7), innebär våra förslag att vissa åtgärder som kan komma att påverka kulturvärden inte kommer att omfattas av en lovplikt och således inte kommer att bli föremål för en förprövning.

Samtidigt konstaterar vi att sådana åtgärder kan hanteras genom tillsyn (se t.ex. 2 kap. 6 § första stycket 1 och tredje stycket samt 8 kap. 13 § PBL). De flesta av dessa åtgärder torde vidare inte vara omöjliga att återställa, varför de negativa konsekvenserna vad gäller kulturmiljön inte ska överdrivas. En minskning av lovplikten bör även balanseras upp med fler förebyggande åtgärder. Exempelvis kan byggnadsnämnden på olika sätt bjuda in till dialog med byggherrar och allmänheten om utformning och ändring av byggnader samt om vilka krav som PBL och i vissa fall detaljplaner ställer i dessa sammanhang.¹⁸³

¹⁸² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 46 ff.

¹⁸³ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 31.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 20 § PBL.

7.10.7 Utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplan

Förslag: Av översiktsplanen ska även framgå sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden.

Utpekande i översiktsplanen

Som har framgått ovan är det inte realistiskt att förvänta sig att kommunerna under överskådlig tid ska kunna säkerställa kulturmiljöintresset genom skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser. Vidare har vi redogjort för varför tillämpningsområdet för 8 kap. 13 § PBL bör kunna vara adekvat för att avgränsa vad som bör anses vara värdefulla byggnadsverk och områden och i förlängningen också vilka åtgärder som ska omfattas av en utökad lovplikt och inte.

En enkel, effektiv och ändamålsenlig lovplikt kräver dock enligt vår mening att byggnadsverken och områdena på något sätt pekas ut i förväg, om än inte alltid genom bestämmelser i rättsligt bindande detaljplaner och områdesbestämmelser. Detta för att få en god överblick över områden med högt bevarandevärde i kommunen. Där byggtakten ökar finns dessutom ett särskilt stort behov av att kulturvärden är formellt skyddade och värdena finns beskrivna.¹⁸⁴ Ett utpekande krävs också av rättssäkerhetsskäl för att enskilda ska få en bild av om deras fastighet ingår i ett område med högt bevarandevärde och för en förutsebar och transparent lovplikt.

Vi har övervägt ett antal olika alternativ för ett sådant utpekande, bl.a. genom någon form av särskilt register eller kartdatabas. Sådana konstruktioner finns t.ex. på det miljörättsliga området (se t.ex. 43 § FMH). Även i anslutning till tillämpning av skogsvårdslagen (1979:429) registrerar Skogsstyrelsen s.k. nyckelbiotoper.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Se prop. 2017/18:110 s. 67.

¹⁸⁵ Jfr även Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 oktober 2020 i mål nr 1727-20.

Kartor eller register hos byggnadsnämnden – eller länsstyrelsen – av det här slaget hade i och för sig som fakta- och kunskapsunderlag kunnat åskådliggöra värdefulla byggnadsverk och områden på ett förutsebart – och med en specialreglering även på ett rättsligt bindande – sätt. Nackdelen är dock att underlaget inte skulle ha ett naturligt samband med den plan- och byggrättsliga regleringen och heller inte med översiktsplanen och dess kunskapsbärande och -vägledande funktion.

Kommunerna har redan i dag *möjlighet* att peka ut värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplanen (se t.ex. 3 kap. 3 § andra stycket och 4 § PBL).¹⁸⁶ Det är även i överensstämmelse med tidigare förarbeten.¹⁸⁷ Vi föreslår i stället en uttrycklig *skyldighet* för kommunerna att peka ut värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplanen, vilket i sin tur skapar förutsättningar för en enkel, effektiv och ändamålsenlig lovplikt. Utpekandet kan ske i den kommunomfattande översiktsplanen, men naturligtvis även – och kanske företrädesvis – i fördjupningar eller tillägg till denna (3 kap. 27 § PBL).¹⁸⁸

Vi ser inte något principiellt problem i att vårt förslag i förekommande fall kommer att innebära en högre detaljeringsgrad i översiktsplanen, särskilt som planen även ska kunna ge vägledning för beslut i det enskilda fallet om både hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 § PBL).¹⁸⁹

Det är dock viktigt att också konstatera att det finns stora skillnader mellan värdefulla byggnadsverk och värdefulla områden, bl.a. när det gäller vilka egenskaper och karakteristika som ligger till grund för verkets eller områdets historiska, arkitektoniska eller estetiska värde. Det finns således – vilket vi också har påtalat ovan – en risk att vissa åtgärder blir lovpliktiga med vårt förslag även om en direkt koppling till de särskilda värdena saknas. Just därför är det särskilt viktigt med adekvata utpekanden – och inte minst med redovisningen av kommunens syn på vilka hänsyn som krävs (se nedan) – så att inte lovplikten riskerar att bli för ”trubbig”. I sammanhanget bör också nämnas att lovplikten oavsett begränsas genom vilka typer av åtgärder som över huvud taget ska omfattas av krav på lov (se nedan).

Ett antal kommuner har vidare redan i dag t.ex. bebyggelseinventeringar, bevarandeprogram, kulturmiljöstrategier och andra liknande

¹⁸⁶ Se SOU 2018:46 Del 1 s. 197 ff.

¹⁸⁷ Se prop. 1994/95:230 s. 83.

¹⁸⁸ Se prop. 2019/20:52 s. 93.

¹⁸⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 131 och prop. 2019/20:52 s. 74 ff., även SOU 2018:46 Del 1 s. 200 och 231.

dokument, vilka har ett betydande värde som underlag när det gäller kulturmiljöfrågor. Många kommuner saknar dock aktuella kunskapsunderlag för kulturmiljö. Med en skyldighet för kommunerna att redovisa innebörden av denna typ av underlag på ett samlat sätt genom översiktsplanen, ökar förutsättningarna både för en enhetlig och samlad bild av kulturmiljövärdena i kommunen som helhet och för enskilda att kunna hitta och ta del av underlagen, t.ex. för att kunna bedöma om en åtgärd omfattas av lovplikt eller inte.

En sådan skyldighet för kommunerna torde också bidra till att kulturmiljöfrågor uppmärksammas i större utsträckning och därigenom resurssätts på ett mer adekvat sätt. I vårt utredningsarbete har vidare framkommit att frågor om utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden ibland riskerar att bli politiskt låsta i vissa kommuner. Med en skyldighet för kommunen att peka ut värdena i översiktsplanen torde denna risk bli mindre.

Vilka hänsyn som krävs

Vi föreslår också att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Vi har övervägt om redovisningen i stället skulle avse synen på vilka hänsyn som krävs för att sådan förvanskning som avses i 8 kap. 13 § första stycket PBL ska kunna undvikas. Enligt vår mening bör dock bedömningen av om fråga är om förvanskning eller inte ske i det enskilda ärendet – t.ex. om bygglov – och inte i översiktsplanen. Detta kan även sägas ligga i linje med att kommunen enligt 3 kap. 4 § PBL inte längre ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att ta hänsyn till vissa intressen kommer att tillgodoses utan numera i stället de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. PBL kan ha en väsentlig betydelse.¹⁹⁰

Under utredningsarbetet har i och för sig från vissa håll framförts att en sådan skyldighet blir för betungande och kostsam för kommunerna och att det borde vara tillräckligt med själva utpekandet (av byggnadsverken och områdena i fråga) för att få till stånd en ändamålsenlig lovplikt.

¹⁹⁰ Se prop. 2019/2020:52 s. 82 ff.

Samtidigt konstaterar vi att även om utpekandet i sig inte per automatik innebär att kraven på hänsyn identifieras, bör de ställningstaganden som föregår ett utpekande omfatta även vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. De hänsyn som krävs bör således redan vara konstaterade, varför en redovisning av dem i planen inte torde generera omfattande merarbete. En redovisning av dem minskar dessutom risken för att ställningstagandena går förlorade, t.ex. vid omsättning av personal med särskild kompetens etc.

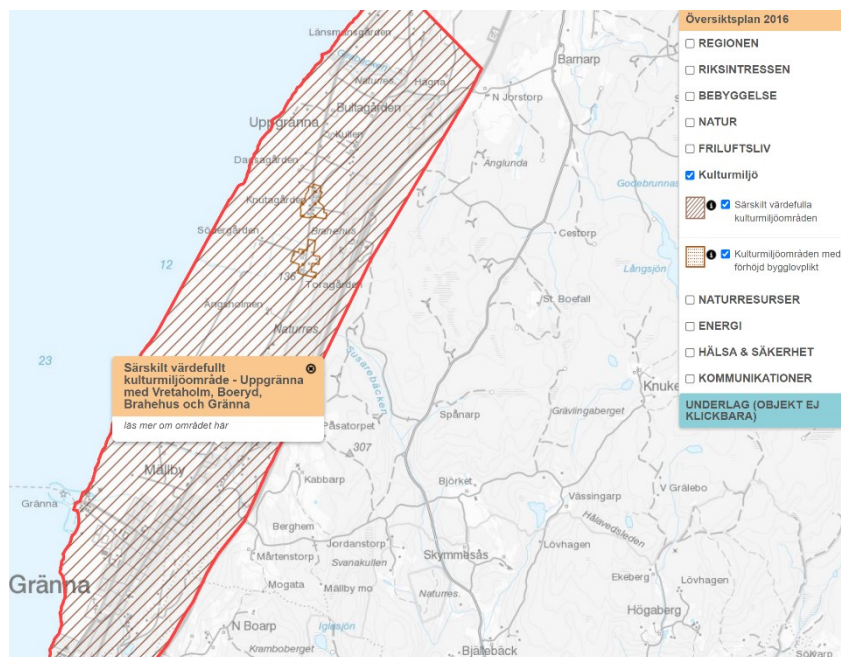
Härtill kommer att en redovisning av de hänsyn som krävs är nödvändiga för att den enskilde fullt ut ska kunna ta ställning till grunderna för utpekandet och därigenom också ta tillvara sin rätt. Som vi återkommer till nedan, är översiktsplanen inte bindande, varför den enskilde i ett enskilt fall alltid kan föra talan om lovpliktens omfattning.

Avslutningsvis bör nämnas att redovisningen av de hänsyn som krävs i princip endast handlar om att kommunen ska förklara sin syn på vilka karaktärsdrag som är värdebärande. Det ligger i sakens natur att det i många fall kan vara tillräckligt med en redovisning på en övergripande nivå och i förekommande fall även gemensamt för flera bebyggelseområden eller motsvarande som uppvisar likheter i t.ex. ålder och byggnadsstil.

Utpekandet i praktiken

Ett antal kommuner arbetar redan i dag med kulturmiljöprogram, bebyggelseinventeringar, bevarandeprogram och liknande underlag som syftar till att säkerställa kulturmiljöintresset. Det finns också ett antal kommuner som redan arbetar med översiktsplanen på det sätt som vi föreslår, t.ex. genom att digitalt och lättillgängligt redovisa såväl avgränsning av olika riksintressen som kulturmiljöer där utökad lovplikt råder (se figur 7.1).

Figur 7.1 Exempel kulturmiljöutpekande i översiktsplan



Del av Jönköpings kommuns digitala översiktsplan.

Källa: <https://karta.jonkoping.se/app/oplan/antagen/>, hämtad 2021-02-16.

I vårt utredningsarbete har dock framkommit att ambitionsnivå, resurser och kompetens växlar förhållandevis kraftigt kommunerna emellan.¹⁹¹ Vidare fyller olika underlag olika funktioner. Dokument med en mer strategisk inriktning (t.ex. kulturmiljöprogram/strategi) beslutas normalt politiskt och ger även uttryck för kommunens långsiktiga viljeinriktning och ställningstaganden. Andra dokument utgör mer kunskapsunderlag och antas inte i politisk ordning. Oavsett kräver kommunernas arbete med kulturvården tillräcklig kompetens och resurser, både inom förvaltningen och politiskt.

Vad gäller det praktiska arbetet, har under utredningsarbetet framkommit att värdefulla områden normalt kan identifieras och sedan värderas i ett sammanhang. Det synes således inte alltid vara av av-

¹⁹¹ Jfr även t.ex. Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturvården försvinner i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvården* (2017), Riksantikvarieämbetet, *Kulturvården försvinner i byggprocessen – Intervjuer och aktgranskning av bygglovsärenden* (2018) och Riksantikvarieämbetets delrapport *Kulturmiljön i miljömålssystemet* (2020).

görande betydelse hur många byggnadsverk som finns i områdena. Inventeringen består lite förenklat av fältarbete, historisk undersökning och värdering. Härtill kommer arbete med dokumentation m.m.

Det finns en mängd digitala underlag tillgängliga som underlättar arbetet; t.ex. kan fastighetsregistret och även Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister och länsstyrelsernas digitala resurser tillsammans med kommunens egna underlag ofta förenkla kategorisering och gruppering i kulturmiljöarbetet. Även BBR kan nyttjas som utgångspunkt i arbetet, särskilt kraven vid ändring av byggnader (1:22), bl.a. avseende varsamhetskrav och förbud mot förvanskning. Vidare har läns museerna en uttalad roll att arbeta med kunskapsuppbyggnad inom kulturmiljöområdet och att samverka med bl.a. kommuner; flera läns museer är t.ex. involverade i framtagande av kommunala kulturmiljöprogram och andra underlag, åtminstone via sin uppdragsverksamhet.

Arbetet med utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden kommer att kräva resurser, både för det konkreta arbetet, och för att säkerställa kunskapen om kulturvärden generellt i den kommunala förvaltningen. Även staten kommer att drabbas av kostnadsökningar, då vägledning – bl.a. vad gäller själva urvalskriterierna vid identifiering av kulturmiljöer – kommer att behövas från framför allt Boverket och Riksantikvarieämbetet samt från länsstyrelserna. Det är också sannolikt att staten behöver bidra på andra sätt, t.ex. med viss finansiering (jfr bl.a. förordningen [2010:1121] om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer).

I sammanhanget är det viktigt att framhålla att kommunerna har ett långtgående ansvar att verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö, liksom ett ansvar för att ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning och byggande. Detsamma gäller kommunernas upplysningsskyldighet gentemot enskild såvitt gäller frågor som rör nämndens verksamhet och om planläggning och byggande (12 kap. 2 och 3 §§ PBL). För att kunna fullgöra detta ansvar krävs att kommunerna bedriver ett kontinuerligt arbete med att både identifiera och värdera kulturmiljöer. Kostnaden för att fullgöra detta ansvar kan inte generellt vältras över på den enskilde (sökanden), t.ex. genom att systematiskt ta ställning till kulturmiljöfrågor först i det enskilda lovärendet (eller i förekommande fall i t.ex. ett ingripandebeskedsärende [11 kap. 7 § PBL]), för att på så sätt med lovavgift (12 kap. 8 § PBL) kunna be-

kosta nödvändig remittering till t.ex. länsmuseum eller anlåtande av antikvarisk konsult hjälp.

I ett kostnadsperspektiv bör även framhållas att en enskild kommun har stora förutsättningar att samverka med andra kommuner såvitt gäller kulturmiljöarbetet, inte minst i enlighet med de kommunalrättsliga bestämmelserna om avtalssamverkan (9 kap. 37 och 38 §§ KL).

Vad gäller våra närmare resonemang kring konsekvenserna av våra förslag i denna del, hänvisar vi i övrigt till avsnitt 9.4 och 9.5.

Särskilt om översiktsplanens betydelse för lovplikten

Med anledning av våra förslag i denna del, finns det anledning att uppehålla sig något vid frågan om de rättsliga verkningarna av ett utpekande i översiktsplan för lovplikten.

Översiktsplanen är inte bindande (3 kap. 2 § tredje stycket PBL). Översiktsplaneutredningen fann nyligen att översiktsplanen heller inte bör göras bindande, eftersom nyttan härmed inte är så stor att nyttan motsvarar den arbetsinsats och de olägenheter i övrigt som kommer att uppstå i samband med genomförandet av en sådan reform.¹⁹² Regeringen har inte gjort någon annan bedömning.¹⁹³ Utredningen fann dessutom att det då inte var lämpligt att ge kommunen möjlighet att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen. Enligt utredningen behövde en reform, som innebär att kommunen ges möjlighet att ändra kraven på bygglov genom översiktsplanen, samordnas med en översyn av hur systemet av bestämmelserna om bygglov ser ut i övrigt.¹⁹⁴

Visserligen finns exempel redan i dag på att översiktsplanen – trots att den inte är bindande – kan få något som i vart fall påminner om rättsverkningar vid tillämpning av vissa andra bestämmelser (jfr t.ex. 5 kap. 7 § första stycket 1 PBL). Det är dock viktigt att framhålla att våra förslag inte innebär att lovplikten i sig regleras i översiktsplanen. Det som blir avgörande för lovplikten är i stället att åtgärden i fråga ska utföras på ett sådant byggnadsverk eller inom sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL.

¹⁹² Se SOU 2018:46 Del 1 s. 144.

¹⁹³ Se prop. 2019/20:52 s. 33 f.

¹⁹⁴ Se SOU 2018:46 Del 1 s. 153.

Eftersom översiktsplanen inte är bindande, kan utpekandet och grunderna härför angripas i ett enskilt fall. Det skulle t.ex. kunna ske i ett ärende om ett lovföreläggande (11 kap. 17 § PBL), där den enskilde för talan mot kommunen om att åtgärden i fråga inte är lovpliktig eftersom fråga inte är om ett värdefullt bebyggelseområde i enlighet med vad som anges i översiktsplanen. Det kan också handla t.ex. om att enskild med samma argumentation för talan mot ett beslut om byggsanktionsavgift.

Även det omvända gäller, dvs. kommunen – eller annan part – kan i ett enskilt fall hävda lovplikt trots att utpekande inte har skett i översiktsplanen, t.ex. då det ännu inte har hunnit ske eller kommunen av annat skäl inte gjort det. Det innebär att det i och för sig inte finns något som hindrar en kommun att peka ut byggnadsverk och områden i t.ex. kulturmiljöprogram och motsvarande; bygger utpekandet på en tillförlitlig argumentation kommer det således att kunna få betydelse för lovplikten. Utpekandet av dessa byggnadsverk respektive områden *ska* dock med vårt förslag (även) ske i översiktsplanen. I sammanhanget kan dock nämnas att det inte finns något som hindrar kommunen att koppla t.ex. ett befintligt kulturmiljöprogram till översiktsplanen, t.ex. som ett tematiskt tillägg (3 kap. 27 § PBL).

Enligt vår mening talar också starka skäl för att lovplikten – och indirekt även kommunens utpekande – på detta sätt kan bli föremål för prövning i länsstyrelse och mark- och miljödomstol (13 kap. 3 och 6 §§ PBL). Det är för det första en förutsättning för en rättssäker och ändamålsenlig lovpliktsreglering. Dessutom menar vi att det skapar incitament för kommunerna att i sin översiktsplanering peka ut värdefulla byggnadsverk och områden på ett välgrundat och tillförlitligt sätt. Såväl för breda som för snäva utpekanden som inte vilar på ett tillräckligt genomarbetat underlag, kommer vid en prövning att underkännas i överinstanserna som grund för lovplikt.

Översiktsplanens verkan vid bedömning av lovplikten blir således i princip densamma som den verkan planen får i ärenden om upphävande av eller dispens från strandskyddet, när s.k. område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen har pekats ut (7 kap. 18 d och e §§ MB). Viss vägledning kan därmed sökas i den praxis som har utvecklats i anslutning till dessa bestämmelser.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Se t.ex. MÖD:s dom den 18 december 2020 i mål nr M 6346-20; jfr även SOU 2020:78.

Särskilt om ersättningsskyldighet för kommunen

Som vi ovan har nämnt utlöser vissa bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser till skydd för kulturmiljön en ersättningsskyldighet för kommunen (bl.a. 14 kap. 10 § PBL). Om kommunerna vill förfoga över lovplikten genom sådana skyddsbestämmelser i enlighet med våra förslag, kan fastighetsägaren således ha rätt till ersättning av kommunen för den skada som planbestämmelsen medför.

Någon motsvarande ersättningsskyldighet för kommunen kan inte uppstå genom kommunens utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplanen. För det första är översiktsplanen – som vi ovan har nämnt – inte bindande. Vidare kan utpekandet av värdefulla byggnadsverk och områden i planen i sig knappast anses ha någon rådighetsinskränkande verkan – och än mindre någon expropriativ sådan – eftersom utpekandet inte medför att en pågående markanvändning avsevärt försvåras (jfr 14 kap. 10 § PBL och 2 kap. 15 andra stycket RF).¹⁹⁶ En annan sak är att utpekandet – om det vilar på en god argumentation – naturligtvis får betydelse för utgången av prövningen av om lov ska beviljas eller inte.

Inte heller den lovplikt som avses bli följd av utpekandet medför i sig att en pågående markanvändning avsevärt försvåras, särskilt om lovplikten inte utlöser materiella krav som annars inte hade gällt.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att utpekande i översiktsplan utan rättsverkningar vad gäller värdefulla byggnadsverk och områden inte kan medföra att en ersättningsskyldighet uppkommer för kommunen.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 3 kap. 5 § PBL.

¹⁹⁶ Se även prop. 1993/94:117 s. 49, SOU 2018:46 Del 2 s. 51 och SOU 2019:9 s. 43 ff.

7.11 Tidsbegränsat bygglov, förhandsbesked m.m.

7.11.1 Tidsbegränsat bygglov

Förslag: Den som avser att vidta en sådan bygglovspliktig åtgärd som endast ska pågå under en begränsad tid får söka ett tidsbegränsat bygglov.

Regler om tidsbegränsade bygglov finns i nuvarande 9 kap. 33 och 33 a §§ PBL. Vi föreslår att dessa bestämmelser regleras på ett tydligare sätt (se avsnitt 7.18.14). Förevarande bestämmelse syftar endast till att upplysa om möjligheten att söka ett tidsbegränsat bygglov.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 21 § PBL.

7.11.2 Bygglov för ändamål av säsongskaraktär

Förslag: Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskaraktär att den åtgärd som omfattas av bygglovet behöver upprepas under två eller flera år i följd, får åtgärden vidtas igen utan ny prövning, om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades.

I nuvarande 9 kap. 9 § PBL anges att om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskaraktär att den åtgärd som omfattas av bygglovet behöver upprepas under två eller flera år i följd, får åtgärden vidtas igen utan ny prövning, om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades.

Möjligheten till säsongslöv infördes i ÄPBL genom en ändring 2008. Syftet var att möjliggöra för periodiska åtgärder, exempelvis kiosker, återkommande evenemang, tillfälliga parkeringsplatser och skyltar.¹⁹⁷

Bestämmelsen är, rent språkligt, enligt vår mening inte optimalt utformad, särskilt inte i förhållande till bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov. Samtidigt tar den sikte på *användning* för visst

¹⁹⁷ Se prop. 2006/07:122 s. 55 f.

ändamål, till skillnad från det tidsbegränsade bygglovets som tar sikte på viss *tid*.

Under utredningsarbetet har vidare framförts synpunkter om att bestämmelsens tillämpningsområde borde begränsas till byggnader. Vi har dock inte funnit skäl härför; det är t.ex. motiverat att bestämmelsen kan vara tillämplig på vissa säsongsbundna ljusanordningar och parkeringsplatser. Inte heller i övrigt har framkommit tillräckliga skäl att föreslå någon ändring av bestämmelsen. Den förs därför över i nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

I sammanhanget bör nämnas att det inte krävs startbesked (och således inte heller slutbesked) för att återuppföra en åtgärd enligt denna bestämmelse (se även avsnitt 7.20.1).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 22 § PBL.

7.11.3 Förhandsbesked

Förslag: Den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan får begära ett förhandsbesked av om åtgärden kan lokaliseras på en viss plats.

Av nuvarande 9 kap. 17 § PBL framgår att om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på en viss plats.

Enligt vår bedömning finns det skäl för att begränsa rätten att söka förhandsbesked till områden som inte omfattas av en detaljplan, vilket också är det mest förekommande i praktiken. Visserligen kan det i vissa enskilda fall vara effektivt och därigenom resursbesparande att genom förhandsbesked kunna pröva även vissa åtgärder inom detaljplanlagt område, särskilt när fråga är om äldre (och ofta flexibla) planer. Det skulle t.ex. kunna handla om uppförande av flerbostadshus där planen inte reglerar antalet lägenheter, om ovanliga utformningar av byggnader eller om vissa planavvikelse kan anses godtagbara eller inte. Det kan också handla om att enskild vill få till stånd ett bindande förhandsbesked för att inte riskera att

påverkas av att en plan upphävs eller ändras när genomförandetiden löper ut.

Samtidigt konstaterar vi att en av detaljplanens främsta funktioner i sig är att ge positiv rättskraft inför kommande lovprövningar. Om det finns ett återkommande behov av förhandsbesked inom ett detaljplanelagt område talar det således snarare för att planen behöver ändras. Härtill kommer att byggnadsnämnden alltid har en skyldighet att lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet (12 kap. 2 § 4 PBL) och på begäran även ge skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning (3 § samma kapitel). Det bör dessutom framhållas att antalet förhandsbeskedsärenden som rör åtgärder i områden som omfattas av en detaljplan generellt sett är mycket få.

Vi ser inte någon anledning till att den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd endast ska få lokaliseringen av åtgärden prövad för det fall den avser byggande. Till skillnad från vad som gäller enligt hittillsvarande praxis (se avsnitt 5.4) anser vi därför att byggnadsnämnden inom ramen för ett förhandsbesked även bör kunna pröva bl.a. frågor som rör ändrad användning, t.ex. om en byggnad får tas i anspråk för ett väsentligt annat ändamål. Vad som byggnadsnämnden då har att pröva är om det nya användningsändamålet är lämpligt lokaliserat.

De materiella förutsättningarna för förhandsbesked behandlas nedan i avsnitt 7.18.15.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 23 § PBL.

7.12 Krav på rivningslov

7.12.1 Krav på rivningslov i ett område som omfattas av en detaljplan

Förslag: Det ska i ett område som omfattas av en detaljplan krävas rivningslov för att riva

1. en byggnad eller en del av en byggnad,
2. hela eller del av en sådan annan anläggning än en byggnad som
 - a) i detaljplanen omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning, eller
 - b) är en sådan särskilt värdefull anläggning som avses i 8 kap. 13 §.

Det ska dock inte krävas rivningslov om byggnaden eller byggnadsdelen

1. har uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov eller ett bygglov för ändamål av säsongskaraktär, eller
2. får uppföras utan bygglov och byggnaden inte är en sådan särskilt värdefull byggnad eller ligger inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Det ska inte heller krävas rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Rivningslovsplikt i ett område som omfattas av en detaljplan

I 9 kap. 10 § PBL anges i dag att det som huvudregel krävs rivningslov för att i ett område som omfattas av en detaljplan riva en byggnad eller en del av en byggnad. Vi har inte funnit skäl att föreslå någon ändring i denna del.

I sammanhanget kan nämnas att det i praktiken ibland kan vara svårt att avgöra om en åtgärd är en sådan rivning som utlöser lovplikt eller inte. Samtidigt har det i praxis utvecklats principer som kan vara vägledande i det enskilda fallet och som bidrar till att tillämpnings-svårigheterna minskar. Vi har därför inte funnit det behövt eller ändamålsenligt att i författning reglera vad som ska anses vara rivning och inte.

Dagens rivningslovsplikt omfattar endast byggnad eller del av byggnad och således inte andra anläggningar än byggnader. Vi anser

att detta inte är en ändamålsenlig begränsning av rivningslovsplikten i förhållande till syftet med lovprövningen. Att åtgärder som omfattas av krav på lov att uppföra inte omfattas av krav på lov att avlägsna kan också uppfattas som inkonsekvent. Vissa anläggningar är en förutsättning för att byggnader för ett visst ändamål ska få bygglov och uppfylla vissa egenskapskrav, exempelvis bullerplank vid bostäder och parkeringsplatser vid verksamheter. Andra anläggningar kan ha höga kulturhistoriska värden, exempelvis äldre skyltar, för siluetten värdebärande ("karaktärsstarka") vattentorn¹⁹⁸ och begravningsplatser, liksom vissa moderna kulturarv i form av industri-anläggningar eller motsvarande.¹⁹⁹ Vi föreslår därför att det även ska krävas rivningslov för att riva hela eller del av ett byggnadsverk, dock med den begränsningen att det ska vara fråga om ett sådant byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 § PBL. Med vårt förslag kan man alltså skydda t.ex. enstaka plank i sig som värdefulla, men inte plank som så att säga är värdefulla för bebyggelsen (bebyggelseområdet) som sådan. Byggnadsverk som bör bevaras med hänsyn till omgivande bebyggelse får således i stället regleras i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Vi föreslår dessutom att det ska krävas rivningslov för att riva hela eller del av ett byggnadsverk som omfattas av ett förbud mot rivning eller krav på rivningslov i detaljplanen. Detta hänger delvis samman med att vi föreslår att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4) och att vi i stället vill att ett rivningsförbud i detaljplan ska innebära ett krav på förprovning. Vi behåller dock hänvisningen till de bestämmelser om rivningslovsplikt som finns i befintliga planer, så att de även framgent får genomslag. Bestämmelser i plan om undantag från lovplikten (nuvarande 4 kap. 15 § 2 och 9 kap. 10 § första stycket 1 PBL) kommer dock att med våra förslag upphöra att gälla efter viss tid (se kapitel 8).

¹⁹⁸ Det finns dock exempel i praxis på att vattentorn betraktats som byggnad i rivningslovs-hänseende, se MÖD:s dom den 16 februari 2018 i mål nr P 6099-17.

¹⁹⁹ Jfr t.ex. antenner/master på radiostationen i Grimeton, som utsetts till världsarv av Unesco, se <https://unesco.se/grimeton-radiostation>, hämtad 2021-03-02. Jfr vidare www.raa.se/kulturarv/modernt-kulturarv/.

Undantag från rivningslovsplikten

Vi föreslår vidare ett antal undantag från rivningslovsplikten. För det första bör inte lov krävas om byggnaden eller byggnadsdelen har uppförts med stöd av ett tidsbegränsat lov eller ett bygglov för ändamål av säsongskaraktär. Här är fråga om en kodifiering av vad som anses gälla redan i dag, vilket innebär en ökad tydlighet i rättstillämpningen. Det handlar helt enkelt om olika typer av tillfälliga åtgärder, där det finns en återställningsskyldighet i samband med att lovet inte längre gäller. Rivningen och eventuella konsekvenser av den har således förutsatts redan då lovet för själva uppförandet beviljades.

Vidare bör inte rivningslov krävas för rivning av en byggnad eller byggnadsdel som inte omfattas av krav på lov vid uppförandet. Detta ska dock gälla endast under förutsättning att byggnaden inte är en sådan särskilt värdefull byggnad eller ligger inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL, eftersom ett sådant område kan påverkas även av rivning av sådana byggnader på ett sådant sätt att en förprovning är befogad. Detta korresponderar delvis med nuvarande 9 kap. 10 § andra stycket PBL, av vilket följer att det inte krävs rivningslov om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov (och kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte har bestämt att det krävs rivningslov).

I vårt utredningsarbete har vidare framkommit att det i dag råder oklarhet om lov krävs när åtgärden i fråga är nödvändig för att uppfylla ett föreläggande enligt 11 kap. PBL. Det kan t.ex. handla om ett rättelseföreläggande enligt 11 kap. 20 § PBL som innebär att adresaten måste riva en del av en byggnad, men det kan även handla om ett egentligt rivningsföreläggande (11 kap. 21 § PBL) eller ett åtgärdsföreläggande (11 kap. 19 § PBL).

I praxis förutsätts ofta ett sådant föreläggande ”konsumera” själva rivningslovsplikten; förutsättningarna för de förelagda åtgärderna och konsekvenserna av dem förutsätts ha prövats genom utfärdandet av föreläggandet. Det finns dock inte i författning något undantag från krav på rivningslov för åtgärder med anledning av sådana förelägganden.

Förelägganden bör dock hanteras så skyndsamt som möjligt. Behovet av en rivningslovsprovning i dessa situationer torde dessutom vara förhållandevis marginellt; även i annan offentlighetslagstift-

ning finns bestämmelser om att tillståndsplikt kan bortfalla vid t.ex. brådskande reparationsåtgärder.²⁰⁰

Boverket har vidare framfört att ett annat problem i sammanhanget är att det i detaljplaner kan finnas bestämmelser som reglerar förbud mot rivning och som kan utgöra hinder mot verkställighet av ett föreläggande.²⁰¹ Med vårt förslag undanröjs onödiga diskussioner om adressatens möjlighet att rättsligt efterkomma ett sådant föreläggande. Samtidigt innebär det att frågan om hur rivningsåtgärden förhåller sig till gällande plan i stället får prövas redan i tillsynsärendet, som en del i om det finns förutsättningar för ett föreläggande eller inte. Det finns således inte skäl att låta ett föreläggande generellt övertrumfa planbestämmelser, vilket dessutom knappast hade varit förenligt med planmonopolet (1 kap. 2 § PBL).

Boverket har vidare också framhållit att det däremot finns ett behov för samhället att ha insyn över att samhällskraven följs även vid en rivning med anledning av ett föreläggande. Detta gäller framför allt för hantering och omhändertagande av farligt rivningsavfall.²⁰² Kraven i 10 kap. PBL såvitt gäller genomförandet av rivningsåtgärder bör således inte ”konsumeras” av ett föreläggande (10 kap. 5 § PBL och nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 1 PBF).

Vi föreslår sammanfattningsvis en reglering som innebär att rivningslov – liksom marklov (se avsnitt 7.13) – inte bör krävas om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL. Preciseringsen av nödvändighetsrequisitet bör lämpligen överlåtas åt rättstillämpningen.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 24 § PBL.

²⁰⁰ Se t.ex. 4 kap. 5 § KML.

²⁰¹ Se Boverkets rapport *Ovårdade tomter och förfallna byggnader* (Rapport 2015:32) s. 16 f.

²⁰² Se Boverkets rapport *Ovårdade tomter och förfallna byggnader* (Rapport 2015:32) s. 16 f.

7.12.2 Krav på rivningslov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Förslag: Det ska i ett område som inte omfattas av en detaljplan krävas rivningslov för att riva

1. hela eller del av ett byggnadsverk som i områdesbestämmelser omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning,

2. hela eller del av ett sådant byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 §, eller

3. hela eller del av en byggnad inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Det ska dock inte krävas rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

I dag följer av 9 kap. 10 § PBL att utanför ett område med detaljplan, krävs rivningslov om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs. Eftersom vi föreslår att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4), föreslår vi att lov ska krävas för rivning av hela eller del av ett byggnadsverk som omfattas av ett förbud mot rivning eller krav på rivningslov i områdesbestämmelser. Vårt förslag i denna del korresponderar med vad som gäller i ett område som omfattas av en detaljplan, dvs. att ett rivningsförbud i områdesbestämmelser ska innebära ett krav på förprövning. Vi behåller också hänvisningen till de rivningslovsbestämmelser som finns i befintliga områdesbestämmelser, så att de även framgent får genomslag.

Vi föreslår vidare – med samma motivering som har angetts ovan såvitt gäller i ett område som omfattas av en detaljplan – rivningslovsplikt för att riva hela eller del av ett sådant byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 § PBL. Det handlar här om en utökad lovplikt i förhållande till vad som gäller i dag med hänvisning till det enskilda byggnadsverkets värden.

Det bör vidare krävas lov för att riva hela eller del av en byggnad – inte byggnadsverk – inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Utanför detaljplanelagt område kommer det således att för rivningslovsplikt krävas så kvalificerade bevarandevärden som 8 kap. 13 § PBL förutsätter, vilket inte är fallet i ett område som omfattas av detaljplan.

Avslutningsvis ska det – med hänvisning till motsvarande undantag i ett område som omfattas av en detaljplan – inte krävas rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 25 § PBL.

7.13 Krav på marklov

7.13.1 Krav på marklov i ett område som omfattas av en detaljplan

Förslag: Det ska i ett område som omfattas av en detaljplan krävas marklov för

1. schaktning eller fyllning om åtgärden ändrar höjdläget mer än 0,5 meter och åtgärden inte är att höja eller sänka markytan till den nivå som har bestämts i detaljplanen,

2. sådana åtgärder som i detaljplanen omfattas av krav på marklov eller skydd enligt 4 kap. 10 § och åtgärden är

- a) trädfällning,
- b) skogsplantering, eller
- c) markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Det ska dock inte krävas marklov för markåtgärder som försämrar markens genomsläpplighet om åtgärden är att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplanen får användas för det ändamålet.

Det ska heller inte krävas marklov om markåtgärden omfattas av ett bygglov eller om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Vi har i vårt utredningsarbete inte uppmärksammat några mer omfattande tillämpningssvårigheter vad gäller bestämmelserna om marklovsplikt. Bestämmelserna genererar heller inte ett stort antal ärenden, bl.a. beroende på att flertalet marklovsfrågor hanteras inom ramen för bygglovsprövningen (se tabell 9.1). Den praxis som har utvecklats synes också vara förhållandevis enhetlig och tydlig, vilket bidrar till att tillämpningssvårigheterna minskar.

Av nuvarande 9 kap. 11 § PBL framgår att det krävs markklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen. Om ett visst höjdläge för markytan är bestämt i detaljplanen, krävs dock inte markklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

Under utredningsarbetet har framkommit att det i praktiken ofta är svårt att avgöra vad som är en *avsevärd ändring* av höjdläget. Då vår ambition är att lovplikten i så liten utsträckning som möjligt ska vara beroende av en bedömning i det enskilda fallet, bör ändringen som utlöser lovplikten i stället måttsättas direkt i författning.

Vi föreslår att en schaktning eller fyllning ska omfattas av krav på markklov om åtgärden ändrar höjdläget mer än 0,5 meter. Detta mått rimmar väl med Mark- och miljööverdomstolens praxis på området, låt vara att domstolen har uttalat att en bedömning alltid måste göras i det enskilda fallet.

Vi har övervägt en självständig lovplikt för markåtgärder som omfattar större ytor, vilken skulle säkerställa en förprovning av sådana åtgärder som i och för sig inte ändrar höjdläget mer än 0,5 meter. Utifrån vad som har framkommit under utredningsarbetet föreslår vi dock inte en sådan lovplikt. Oacceptabel omgivningspåverkan som uppkommer härav, får i stället hanteras genom tillsyn.

Liksom i dag, ska det vidare inte krävas markklov för att höja eller sänka markytan till den nivå som har bestämts i detaljplanen.

Av nuvarande 9 kap. 12 § PBL framgår vidare att det krävs markklov, om kommunen har bestämt det i detaljplanen, för trädfällning, skogsplantering, och markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. I och för sig kan även t.ex. skogsvårdslagen och miljöbalken (jfr bl.a. 7 kap. 10 § och 12 kap. 6 § MB) vara tillämplig på trädfällning och skogsplantering. Det är dock enligt vår mening angeläget att i förekommande fall behålla en förprovning på denna typ av åtgärder, eftersom de kan ha stor betydelse i den fysiska planeringen genom deras påverkan på exempelvis landskapsbild, naturvärden och dagvattenhantering.

I dag gäller vidare lovplikt – om det har bestämts i detaljplanen – för markåtgärder som kan *försämra* markens genomsläpplighet. Egentligen är det enligt vår mening mer konsekvent att i lovplikts-hänseende i stället reglera *ändringen* av genomsläppligheten för att därefter pröva en eventuell försämring vid själva lovprovningen. Vi

har dock stannat för att inte föreslå några ändringar i denna del, dels då det inte framkommit något angeläget behov härav, dels då bestämmelsen infördes så sent som den 1 augusti 2018.²⁰³

Vi gör bedömningen att marklov även fortsättningsvis bör krävas för trädfällning, skogsplantering eller markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet, om kommunen enligt *äldre bestämmelser* bestämt om sådan lovplikt i detaljplanen. Eftersom vi föreslår att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4) föreslår vi dessutom en marklovsplikt för trädfällning, skogsplantering eller markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet om kommunen i detaljplanen har bestämt om skydd för sådana åtgärder med stöd av 4 kap. 10 § PBL. Kommunerna kommer således även fortsättningsvis att kunna disponera över vilka markåtgärder som ska omfattas av lovplikt genom bestämmelser i detaljplanen. En fördel härmed är att man undviker en lovplikt utan korresponderande skyddsbestämmelser i planen; det har under utredningsarbetet framkommit att det inte är ovanligt med missuppfattningen att lovplikten (enligt planen) i sig är ett skydd mot t.ex. trädfällning.

Vidare bör nämnas att lovplikten – precis som i dag – bör begränsas på så sätt att det inte ska krävas marklov för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplanen får användas för det ändamålet, även om dessa markåtgärder i och för sig kan försämra markens genomsläpplighet. Vi har inte funnit skäl att ändra undantagets tillämpningsområde men det kan övervägas om inte i vart fall även trädfällning borde omfattas av detta undantag (se avsnitt 7.25).

Avslutningsvis, redan i dag följer av praxis att ett bygglov innefattar även erforderliga markåtgärder. Det kan alltså sägas innebära att bygglovet ”konsumerar” marklovet och att det således inte krävs ett separat marklov för dessa åtgärder. Detta framgår dock inte av författning. Vårt förslag innebär i huvudsak en kodifiering i denna del.

Liksom vad gäller undantag från krav på rivningslov (se avsnitt 7.12), föreslår vi också att marklov inte bör krävas om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL. Precis som när det gäller undantag från rivningslov, får frågan om hur en markåtgärd förhåller sig till eventuella bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser prövas redan i tillsynsärendet, som en del i om det finns förutsättningar för ett föreläggande eller inte. Det kan

²⁰³ Se prop. 2017/18:163 s. 89.

t.ex. handla om att kommunen föreskrivit marklovsplikt för trädfällning och det med kort varsel uppstår behov av att fälla trädet, t.ex. för att undvika allvarliga olyckor vid stormskador. Om planen eller bestämmelserna utgör hinder mot trädfällningen eller inte får i en sådan situation alltså prövas i tillsynsärendet. Preciseringsen av nödvändighetsrekvisitet bör lämpligen överlätas åt rättstillämpningen.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 26 § PBL.

7.13.2 Krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Förslag: Det ska i ett område som inte omfattas av en detaljplan krävas marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering om

1. åtgärden ska genomföras

a) i ett område som är avsett för bebyggelse, eller

b) i ett sådant område som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a,

och

2. åtgärden i områdesbestämmelser omfattas av krav på marklov eller skydd enligt 4 kap. 42 § första stycket 4 a.

Det ska dock inte krävas marklov om markåtgärden omfattas av ett bygglov eller om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

I dag följer av 9 kap. 13 § PBL att det krävs marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering i ett område utanför detaljplan, om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. För lovplikt krävs dock att kommunen bestämt det i områdesbestämmelser.

Vårt förslag är att det även i ett område som inte omfattas av en detaljplan under vissa förutsättningar ska krävas marklov för schakt-

ning, fyllning, trädfällning och skogsplantering. Detta gäller först och främst om åtgärden ska genomföras antingen i ett område utpekad i områdesbestämmelser och avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde, dvs. i enlighet med vad som i dag gäller enligt 9 kap. 13 § 1 PBL (jfr även nuvarande 9 kap. 35 § första stycket 3 och 14 kap. 6 § PBL såvitt gäller rätten till ersättning vid vägrat marklov).

Dessutom bör marklov krävas om kommunen enligt *äldre bestämmelser* har bestämt det i områdesbestämmelser. Vårt förslag om att kommunerna inte längre ska få reglera lovplikt i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4) kompletteras således här med en reglering som innebär att bestämmelser om marklovsplikt i befintliga områdesbestämmelser även framgent får genomslag.

I övrigt kommer lovplikten enligt vårt förslag alltså att i stället följa av den omständigheten att kommunen i områdesbestämmelserna bestämt om vegetation eller markytans utformning och höjdläge i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde.

Avslutningsvis ska det – med hänvisning till motsvarande undantag i ett område som omfattas av en detaljplan – inte krävas marklov om markåtgärden omfattas av ett bygglov eller om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 4 kap. 42 § och 9 kap. 27 § PBL.

7.14 Frivilligt lov

Förslag: Även om en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, får den som avser att vidta åtgärden ansöka om lov för åtgärden.

Regler om s.k. frivilligt lov finns i nuvarande 9 kap. 14 § PBL. Vi föreslår att denna bestämmelse regleras på ett tydligare sätt (se avsnitt 7.17.4). Förevarande bestämmelse syftar endast till att upplysa om möjligheten att söka frivilligt lov.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 28 § PBL.

7.15 Undantag från krav på lov för totalförsvaret

Förslag: Bestämmelser om krav på bygglov, rivningslov och marklov ska inte gälla åtgärder med byggnadsverk eller mark som är avsedda för totalförsvaret och som innefattar uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Sådana åtgärder ska i stället föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Av nuvarande 9 kap. 15 § PBL framgår att bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov inte gäller åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.²⁰⁴

I utredningsarbetet har framförts att bestämmelsens tillämpningsområde är otydligt, framför allt vad avser uttrycket *hemlig natur*. Vi har i syfte att förtydliga uttryckets innebörd övervägt en hänvisning till skyddslagen alternativt till säkerhetsskyddslagen (se avsnitt 3.3.7).

Under utredningsarbetet har dock framkommit att det snarare är försvarssekretessen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen som torde ha avsetts av lagstiftaren. Under alla omständigheter bör försvarssekretessen vara avgörande för bestämmelsens tillämpningsområde. Vi föreslår därför en formulering av bestämmelsen i enlighet härmed.

²⁰⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 708 f.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 29 § PBL.

7.16 Krav på anmälan

Förslag: Även om en åtgärd inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, ska åtgärden inte få påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

7.16.1 Sammanfattning av problembilden

Vi har i avsnitt 4.9 beskrivit den nuvarande plan- och byggrättsliga anmälningsplikten. Anmälningsplikten vållar inte så stora tillämpnings-svårigheter som lovplikten gör och heller inte lika många ärenden hos byggnadsnämnderna. Ett generellt problem är dock att anmälningsplikten inte är känd för många enskilda, vilka ofta felaktigt utgår från att en åtgärd som inte omfattas av krav på lov inte heller medför krav på underrättelse till byggnadsnämnden på något annat sätt. Okunskapen kan för den enskilde leda till både krav på rättelse och byggsanktionsavgift.

Som vi har beskrivit i avsnitt 4.9 var avsikten vidare att den plan- och byggrättsliga anmälningsplikten (jfr *bygganmälan* enligt ÄPBL) ursprungligen skulle omfatta åtgärder som i huvudsak avsåg inre ändringar i byggnadsverk och där det fanns ett allmänintresse (i byggtekniskt perspektiv och i grund och botten till skydd för hälsa och säkerhet) av att åtgärderna kom till byggnadsnämndens kännedom genom en anmälan.²⁰⁵

I linje härmed har vi också under utredningsarbetet särskilt uppmärksammat på behovet av kontroll från det allmännas sida just när enskilda utför vissa åtgärder som inte omfattas av krav på lov, t.ex. förändringar av bärförmågan vid ändring av väggar i bostadsrättslägenheter eller försämrar tillgänglighet vid stambyten. För lokaler där människor vistas mer än tillfälligt har också behovet av kontroll av brandskyddet i byggskedet särskilt lyfts. Det som kan konstateras

²⁰⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 376 och 513. Se även SOU 2008:68 s. 284 ff.

är dock att anmälningsplikten har kommit att omfatta fler åtgärder än sådana som nu beskrivits.

Härtill kommer att de olika bestämmelserna om anmälan och om undantag från krav på anmälan saknar tydlig uppdelning och struktur, vilket bidrar till att de är besvärliga att tolka och överblicka. För att åstadkomma en större tydlighet har Boverket tidigare framfört att bestämmelserna bör delas upp och struktureras på ett annat sätt.²⁰⁶ Även i vårt utredningsarbete har framkommit att nuvarande anmälningsplikt inte alltid är ändamålsenligt reglerad, vare sig bestämmelserna som sådana eller i förhållande till att vissa av åtgärderna även blir föremål för prövning av det allmänna enligt annan lagstiftning, t.ex. miljöbalken.

Ett annat problem – av mer processuell karaktär – är att anmälningsinstitutet i PBL – till skillnad från bygganmälningsinstitutet i ÄPBL – resulterar i beslut om startbesked och slutbesked, vilka som huvudregel – jfr dock t.ex. 10 kap. 29 § om kompletterande villkor – utgör för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut och därmed omfattas av negativ rättskraft enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.²⁰⁷ En annan sak är att det i praktiken kan vara svårt att avgöra vad rättskraften egentligen omfattar, i vart fall såvitt gäller startbeskedet som bygger på byggnadsnämndens *antagande* om att åtgärden i fråga uppfyller tillämpliga krav (10 kap. 23 § PBL; jfr även avsnitt 7.6.10).

Detta innebär att anmälningsinstitutet i PBL får en helt annan karaktär än den gängse i närliggande offentlighetslagstiftning; bl.a. medför rättskraften inte alltid önskvärda konsekvenser för prövningsramen i den eventuellt efterkommande tillsynsverksamheten.

Sammantaget finns det ett antal skäl som talar för en reviderad anmälningsplikt. Vi återkommer nedan mer i detalj till våra förslag.

7.16.2 En ny reglering i 6 kap. PBF

Vi föreslår att lov uteslutande ska regleras i PBL och anmälan i PBF (se avsnitt 7.5.3). Detta har i sig inneburit ett omfattande behov av ändringar i det nuvarande 6 kap. PBF. Här till kommer att vi föreslår ett antal materiella ändringar i anmälningsplikten (se nedan). Vi har därför gjort bedömningen att ett nytt 6 kap. PBF bör tas fram. Struk-

²⁰⁶ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 38 ff.

²⁰⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 218 ff., även SOU 2010:29 s. 564 ff.

turen i kapitlet bygger i huvudsak på delarna *krav på anmälan, förutsättningar för godkännande av anmälan* samt *handläggningen av anmälningsärenden* (se avsnitt 7.3.2).

En ny anmälningsplikt ska vidare enligt vår mening uteslutande träffa åtgärder som rör de tekniska egenskapskraven (8 kap. 4–7 §§ PBL). Prövningen av de anmälda åtgärderna ska begränsas till just dessa frågor, vilket innebär att prövningsramen blir betydligt mer inskränkt än vad som gäller vid en lovprövning. Bestämmelser om förutsättningar för godkännande av en anmälningspliktig åtgärd och därmed för startbesked ska – liksom i dag – regleras i 10 kap. PBL (se avsnitt 7.20.5). En upplysning om att förutsättningarna för godkännande av en anmälningspliktig åtgärd finns i 10 kap. PBL bör dock föras in med övriga bestämmelser om anmälan i nya 6 kap. PBF.

Anmälningsplikten bör således endast träffa sådana åtgärder vilka som huvudregel inte rör andra enskilda intressen än anmälarens, vilket också korresponderar med begränsningen i klagorätten enligt 13 kap. 15 § PBL (se avsnitt 7.21.5).

7.16.3 Anmälningsplikt för byggtekniska åtgärder

Mot bakgrund av vad som har angetts ovan, föreslår vi en anmälningsplikt som i huvudsak ska gälla för de åtgärder där en tillsyn är motiverad utifrån de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4–7 §§ PBL. En väl avgränsad och ändamålsenlig anmälningsplikt är eftersträvansvärd för att tydliggöra syftet att i första hand skydda människors hälsa och säkerhet, men även för att plikten ofta missuppfattas av enskilda och därmed kan medföra konsekvenser i form av krav på rättelse och sanktionsavgift.

Åtgärder som inte omfattas av krav på lov – och heller inte anmälan – bör i förekommande fall i stället bli föremål för prövning i efterhand inom ramen för byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. Utan en anmälningsplikt kommer inte rättskraftiga beslut om startbesked och slutbesked att begränsa nämndernas prövningsram i dessa tillsynsärenden.

Utformningsfrågor och tekniska frågor kan ibland vara två sidor av samma mynt. Det finns ofta tekniska aspekter t.ex. på byte av utvändiga material, inte minst genom att åtgärden kan påverka byggnadens brandskydd. Att göra en tillbyggnad, även en mindre i form

av en takkupa, påverkar också ofta den bärande konstruktionen. Vidare kan även en ändrad användning, utan några byggåtgärder, i sig ställa ändrade krav på utrymningsvägar och dörrbredder. Om en sådan åtgärd väsentligt påverkar byggnadens brandskydd eller konstruktion, ska i dag även övriga krav bedömas inför ett startbesked (10 kap. 23 § PBL). Detta kan delvis förta fördelen med att en åtgärd i och för sig inte omfattas av krav på lov.²⁰⁸ För att komma till rätta med detta, föreslår vi vissa förtydliganden vad gäller vilka krav som ska uppfyllas för godkännande av en anmälningsskyldig åtgärd (se avsnitt 7.20.5). Även om byggnadsnämndens prövningsram i själva anmälningsärendet begränsas, hindrar det förstås inte att nämnden initierar ett (annat) tillsynsärende om andra frågor, om nämnden görs uppmärksam på att det krävs.

7.16.4 Anmälningsskyldiga åtgärder

Rivning av en byggnad eller en del av en byggnad

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 1 PBF framgår att för åtgärder som inte omfattas av krav på lov krävs det en anmälan vid rivning av en byggnad eller en del av en byggnad. I nuvarande 6 § 1 anges dock att anmälningsskyldigheten inte omfattar rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som är a) en komplementbyggnad, b) ett sådant skärmtak eller en sådan tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 eller 6 § PBL, eller c) en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring.

Vi har föreslagit en förhållandevis omfattande rivningslovsplikt i ett område som omfattas av en detaljplan. Samtidigt föreslår vi undantag bl.a. för rivning av sådan byggnad där bygglov inte krävs för uppförandet. I ett område som inte omfattas av en detaljplan föreslår vi en rivningslovsplikt i huvudsak för särskilt värdefulla byggnadsverk och områden (se avsnitt 7.12). Med våra förslag kommer således ett stort antal rivningsåtgärder inte att omfattas av krav på lov. Frågan är vilka av dessa som bör omfattas av en anmälningsskyldighet.

Under utredningsarbetet har framkommit att nuvarande anmälningsskyldighet omfattar åtgärder som i viss utsträckning även kan omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde (jfr bl.a. 15 kap. MB). Det

²⁰⁸ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 29.

har dock inte framkommit att anmälningsplikten i PBF helt överlappar den prövning som regleras i miljöbalken. Dessutom finns bestämmelser i PBL rörande kontrollen av rivningsåtgärderna (se t.ex. 10 kap. 6 § PBL), vilket också talar för att en självständig anmälningsplikt enligt PBF är befogad.

Boverket har framfört att det är ologiskt och omotiverat med en anmälningsplikt för rivning av en byggnad som kan uppföras utan lov.²⁰⁹ Vi instämmer häri; även vad gäller rivningslovplikten föreslår vi ett undantag från lovplikten där bygglov inte krävs för uppförandet av byggnaden (se avsnitt 7.12).

Samtidigt konstaterar vi att det främsta syftet med en anmälningsplikt är att säkerställa att rivningsavfallet hanteras på ett sätt som är förenligt med den plan- och byggrättsliga regleringen. Detta intresse kan göra sig lika starkt gällande även om byggnaden eller byggnadsdelen i sig inte har krävt lov. Vi föreslår därför att undantaget i stället ska omfatta rivning av en byggnad eller en byggnadsdel som har en byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter. Dels avgränsas undantagets tillämpningsområde på ett tydligt sätt, dels kommer anmälningsplikten typiskt sett inte att träffa rivning av byggnader som inte har omfattats av krav på lov vid uppförandet, t.ex. vissa komplementbyggnader, och som på grund av sin begränsade storlek normalt sett inte genererar så stora avfallsmängder att en anmälningsplikt är nödvändig. Anmälningsplikten kommer dock – till skillnad från i dag – att träffa t.ex. rivning av större ekonomibyggnader (jfr nuvarande 6 kap. 6 § 1 c PBF).

Vi föreslår inte att det införs någon anmälningsplikt för rivning av sådana andra anläggningar än byggnader, som inte omfattas av krav på rivningslov. Enligt vår mening är anläggningarna alltför disparata för att kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt genom anmälningsinstitutet. I de fall rivning orsakar avfall – och särskilt farligt sådant – bör det i stället hanteras enligt miljöbalkens bestämmelser.

²⁰⁹ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 45 f.

Väsentlig påverkan på konstruktionen av byggnadens bärande delar

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF framgår att anmälningssplikten omfattar en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs.

Enligt Boverkets uppfattning är syftet med anmälningssplikten att kunna pröva hur en åtgärd påverkar förmågan att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Boverket anser därför att anmälningssplikten ska gälla först om byggnadens bärande konstruktion påverkas väsentligt.²¹⁰ Boverkets förslag innebär inte någon ändring i sak. Vi instämmer i att Boverkets förslag till ny ordalydelse för bestämmelsen är ändamålsenlig.

Vad som väsentligt påverkar en byggnads bärande konstruktion kan vid behov förtydligas genom allmänna råd från Boverket på samma sätt som Boverket har förtydligat anmälningssplikten för eldstäder, brandskydd och ventilation i Boverkets allmänna råd om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga.

Boverket har även i denna del framfört att det är ologiskt och omotiverat med en anmälningssplikt för ändringar av en byggnad som inte omfattas av krav på bygglov eller anmälan vid nybyggnad.²¹¹ Mot bakgrund av vad vi har anfört ovan, instämmer vi inte häri; anmälningssplikten ska ju säkerställa att kraven gällande konstruktionen av byggnadens bärande delar uppfylls och det intresset kan göra sig lika starkt gällande även om uppförandet av byggnaden eller byggnadsdelen i sig inte har omfattats av krav på lov eller anmälan. En annan sak är att väsentlighetskriteriet förstås innebär att antalet anmälningsspliktiga åtgärder begränsas i stor utsträckning, inte minst vad gäller uppförande av komplementbyggnader som inte omfattas av krav på lov (eller anmälan) med våra förslag. Det kommer således normalt sett inte att krävas anmälan för att t.ex. göra en avvaxling i en friggbod eller ett komplementbostadshus, dvs. helt i enlighet med det rättsläge som råder i dag.

²¹⁰ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 48 f.

²¹¹ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 45.

Ingen anmälningsplikt för påverkan på en byggnads planlösning

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF framgår att anmälningsplikten omfattar en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att byggnadens planlösning påverkas avsevärt.

När det gäller nuvarande anmälningsplikt för ändringar som påverkar en byggnads *planlösning*, föreslår Boverket att kriteriet *avsevärt* ersätts med *väsentligt* för att skapa en större enhetlighet med anmälningsplikten för övriga ändringsåtgärder. I övrigt resonerar Boverket i sin tidigare rapport inte närmare kring anmälningsplikten vid ändring av planlösning.²¹²

Under utredningsarbetet har framkommit skäl att överväga om det verkligen finns tillräckliga skäl för att behålla påverkan på planlösningen som en *självständig* grund för anmälningsplikt. Byggprocessutredningen hänvisade i sitt betänkande *Bygg – helt enkel* till tidigare förarbeten och menade att anmälningsplikten inte träffar t.ex. att man tar upp eller sluter till någon enstaka dörröppning inom en och samma bostadslägenhet, men däremot att man slår samman två bostadslägenheter till en. Anmälningsplikt skulle även kunna träffa en delning av en lägenhet till två, liksom när ett utrymme från en lägenhet överförs till en annan lägenhet samt inredande av tidigare oinredd vind. Utredningen resonerade vidare kring att anmälningsplikten avseende ändringar i planlösningen syftar till att säkerställa intressen om bl.a. tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga men även brandsäkerhet eller ventilation, t.ex. vad gäller avstånd till utrymningsvägar eller luftflöden.²¹³

En självständig anmälningsplikt för ändringar i en planlösning innebär förstås att det allmänna i större utsträckning görs uppmärksam på åtgärder som kan påverka de enskilda och allmänna intressen som den plan- och bygggrättsliga regleringen syftar till att säkerställa. Det kan t.ex. handla om ändringar i planlösningen som kan påverka brandskyddet utan att utlösa anmälningsplikten som syftar till att säkerställa det skyddet. Det kan också handla om en ändrad planlösning som innebär att vissa rum i en bostad utsätts för ökat buller.

Samtidigt måste anmälningsplikten – liksom lovplikten – vara enkel, effektiv och ändamålsenlig. Flertalet av de åtgärder som i dag utlöser en anmälningsplikt på grund av påverkan på planlösningen,

²¹² Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 48 f.

²¹³ Se SOU 2008:68 s. 286 ff.

är redan anmälningspliktiga på en annan grund, t.ex. genom att de påverkar brandskyddet eller ventilationen i byggnaden.

I utredningsarbetet har det också framkommit att många ändringar av planlösningar sker utan överväganden om det är en väsentlig ändring eller inte, så som ändring från landskaps- eller cellkontor eller vice versa, ändrad omfattning av lager i en butik eller enstaka nya rumsavgränsningar i en industribyggnad.

Härtill kommer att de tekniska egenskapskraven gäller oavsett om åtgärderna i fråga omfattas av en anmälningsplikt eller inte (jfr dock även 8 kap. 8 § PBL). Det innebär att brister som t.ex. rör tillgänglighet eller buller som uppmärksammas i ett anmälningsärende om t.ex. brandskydd, kan (och ska) hanteras genom tillsyn (11 kap. PBL). Detsamma gäller om byggnadsnämnden i ett anmälningsärende uppmärksammas t.ex. på att ombyggnadsåtgärderna kan aktualisera följdkrav i 8 kap. PBL (se 2 §).

Brister kan dessutom i förekommande fall hanteras genom tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken (jfr även 33 § FMH).

Vid en samlad bedömning anser vi att det saknas tillräckliga skäl för att behålla en självständig anmälningsplikt för ändringar i planlösningen. Vi föreslår därför att denna tas bort.

Ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 6 PBF följer en anmälningsplikt för en sådan ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden.

Enligt Boverket bör det förtydligas att anmälningsplikten inte bara omfattar ändringar som påverkar brandskyddet i byggnaden, utan även åtgärder som påverkar en byggnads utvändiga brandskydd. Boverkets förslag innebär inte att den nuvarande anmälningsplikten ändras i sak.²¹⁴ Vi instämmer häri. Således bör en ändring av en byggnad vara anmälningspliktig, om ändringen innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt. I övrigt har vi inte funnit skäl att föreslå någon ändring av bestämmelsen.²¹⁵

²¹⁴ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 49.

²¹⁵ Jfr även SOU 2008:68 s. 288 ff.

Installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF följer en anmälningsplikt för installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader. Det har under utredningsarbetet inte framkommit skäl att ändra denna bestämmelse.²¹⁶

Installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad

Bygglovsplikt för väsentliga ändringar i installationer för vatten och avlopp infördes i byggnadsstadgan 1970. I förarbetena anfördes att lovplikten avsåg ändringar som påverkade installationens säkerhet med hänsyn till risken för olycksfall, förgiftning, eller sanitär olägenhet samt sådana förändringar som kunde medföra påtaglig förändring av den allmänna va-anläggningens funktion.²¹⁷

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 5 PBF följer en anmälningsplikt för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt.

Med hänvisning till rapporten *Små avloppsanläggningar – Översyn av prövningsförfaranden enligt plan- och byggförordningen och miljöbalken* (Rapport 2015:43) som Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Boverket tidigare har tagit fram, anser Boverket att det inte är skäligt med den dubbelprövning av enskilda avlopp som finns i miljö- respektive plan- och bygglagstiftningen (jfr främst 9 kap. 7 § MB och 12–16 §§ FMH).

Boverket föreslår att en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad eller inom en tomt inte ska vara anmälningspliktig om åtgärden avser en enskild avloppsanläggning inom en tomt och anläggningen inte enbart är avsedd att föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning.²¹⁸

Vi instämmer i och för sig häri. Enligt vår bedömning behöver anmälningsplikten dock över huvud taget inte omfatta va-anläggning inom en tomt utan endast i en byggnad.

²¹⁶ Jfr även SOU 2008:68 s. 288 ff.

²¹⁷ Se SOU 2008:68 s. 290.

²¹⁸ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 49 f.

Anmälningsplikten för det sistnämnda motiveras i första hand av att t.ex. omfattande stambyten i flerbostadshus i sig kan bryta mot tekniska krav och därmed leda till olägenhet. Sådana ändringar kan också påverka möjligheten att uppfylla kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för tillämpning av lagen om bostadsanpassningsbidrag. Anmälningsplikten kan också motiveras med hänsyn till att en anmälningsplikt generellt kan bidra till att rörinstallationer som kan leda till vattenläckor inne i konstruktioner undviks.²¹⁹

Boverkets förslag till undantag för *enskilda avloppsanläggningar* inom en tomt syftar till att undvika dubbelprövning av dessa anläggningar, vilka även regleras i miljöbalken. Vi finner som sagt dock inte heller skäl att överhuvudtaget ha en anmälningsplikt för åtgärder *inom en tomt*. Om åtgärder vidtas som har betydelse för en *allmän va-anläggning*, regleras det i tillräcklig utsträckning av bestämmelserna i lagen om allmänna vattentjänster om va-abonnentens förhållande till och ansvar gentemot va-huvudmannen (jfr t.ex. 19–21 §§, men även 18 § 2 och 41 §). I förekommande fall kan vidare olägenheter till följd av ändringar inom tomten hanteras genom miljöbalken (26 kap. MB). Anmälningsplikten för åtgärder *inom en tomt* bör således tas bort.

Byggprocessutredningen uppmärksammade i sitt betänkande *Bygg – helt enkelt* att anmälningsplikten inte omfattar installationer för vattenburna värmesystem, samtidigt som brister i dessa installationer svarar för ungefär en fjärdedel av alla skador i olika ledningssystem.²²⁰ Under utredningsarbetet har dock inte framkommit annat än att en ändamålsenlig avgränsning av anmälningsplikten är kopplingen till vattenförsörjning och avlopp.

Nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 8 PBF följer en anmälningsplikt för nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk. Det har under utredningsarbetet inte framkommit skäl att ändra denna bestämmelse. Vad gäller lovplikt för vindkraftverk, se vidare avsnitt 7.7.8 och 7.7.9.

²¹⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 509 och SOU 2008:68 s. 291 f.

²²⁰ Se SOU 2008:68 s. 292.

Nybyggnad eller tillbyggnad som undantagits från krav på bygglov i en detaljplan eller i områdesbestämmelser

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 2 PBF följer en anmälningsplikt för nybyggnad eller tillbyggnad som enligt nuvarande 9 kap. 7 § PBL har undantagits från krav på bygglov.

Vi föreslår att kommunerna inte längre ska ha möjlighet att reglera lovplikten i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4). Vad gäller befintliga planbestämmelser om undantag från krav på lov föreslår vi dock att sådana ska upphöra att gälla vid utgången av december 2024 (se kapitel 8). Vi föreslår således – fram till dess – en anmälningsplikt för sådan nybyggnad eller tillbyggnad som omfattas av krav på lov, men som har undantagits från krav på bygglov i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Ingen anmälningsplikt för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 7 PBF följer en anmälningsplikt för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som har beslutats med stöd av nuvarande 4 kap. 16 § eller 42 § andra stycket PBL eller motsvarande äldre föreskrifter.

Enligt Boverket är det många byggnadsnämnder och fastighetsägare som inte känner till hur långtgående denna anmälningsplikt är. Det är därför mycket troligt att det utförs underhåll på byggnader som är särskilt värdefulla och omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser utan att en anmälan lämnas in till byggnadsnämnden. Samtidigt finns det sannolikt byggnader som är särskilt värdefulla men som inte omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser och för vilka det inte krävs en anmälan vid underhåll. Boverket anser att det är viktigt att det på ett klart och entydigt sätt framgår om en åtgärd är anmälningspliktig. Detta inte minst mot bakgrund av de betydande ekonomiska konsekvenser en utebliven anmälan kan medföra för den enskilde. Enligt Boverkets erfarenheter är inte ens planförfattare alltid medvetna om den mycket omfattande anmälningsplikt som skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser medför. Det är då inte rimligt att förvänta sig att enskilda fastighetsägare ska förstå vad kravet

på anmälan innebär. En alltför omfattande anmälningsplikt för allt underhåll av byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser kan också motverka kommunernas vilja att värna befintliga kulturvärden. Det kan uppfattas som alltför ingripande att införa en skyddsbestämmelse för t.ex. en enstaka port om det innebär att allt underhåll av byggnaden därmed blir anmälningspliktigt. Boverket har föreslagit att denna anmälningsplikt upphävs och att det i stället införs en möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att ett särskilt underhåll av byggnader som omfattas av förvanskningförbud ska omfattas av krav på anmälan.²²¹

Vi instämmer i och för sig i flera delar i vad Boverket anför. Vi föreslår dock att kommunerna inte ska få reglera vare sig lovplikt eller anmälningsplikt i detaljplan och områdesbestämmelser (se avsnitt 7.5.4).

Vi konstaterar vidare att den nu aktuella anmälningsplikten inte tar sikte på åtgärder som rör de tekniska egenskapskraven, varför dessa åtgärder enligt vår mening inte bör hanteras inom ramen för anmälningsinstitutet (se avsnitt 7.20.5). Av skäl som framgår av avsnitt 7.10.5 föreslår vi inte heller att underhåll generellt sett ska utlösa en lovplikt vad gäller ett värdefullt byggnadsverk. Anledningen härtill är framför allt att yttre underhållsåtgärder på byggnader i många fall ändå omfattas av lovplikt så som fasadändringar.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi i denna del sammanfattningsvis att anmälningsplikten för underhåll av ett sådant byggnadsverk med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser tas bort.

Ingen anmälningsplikt för komplementbostadshus

Av nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 9 PBF framgår att det krävs anmälan vid uppförande eller tillbyggnad av ett sådant komplementbostadshus som avses i nuvarande 9 kap. 4 a § PBL. Vi föreslår att bygglov ska krävas för nybyggnad av ett komplementbostadshus. Även tillbyggnad av ett komplementbostadshus kommer att kräva lov om huset får en byggnadsarea som är större än 30,0 eller 50,0 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan respektive inte om-

²²¹ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 46 ff.

fattas av en detaljplan (se avsnitt 7.6.6). Anmälningsplikten i denna del kan således tas bort.

Ingen anmälningsplikt för komplementbyggnad, tillbyggnad, takkupor och inredning av ytterligare bostad

Av nuvarande 6 kap. 5 § PBF framgår att för åtgärder som inte omfattas av krav på lov krävs det en anmälan vid uppförande eller tillbyggnad av en sådan komplementbyggnad som avses i nuvarande 9 kap. 4 a § PBL (10), ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus (11), tillbyggnad som avses i nuvarande 9 kap. 4 b § första stycket 1 PBL (12), byggande av takkupor som avses i nuvarande 9 kap. 4 b § första stycket 2 PBL (13) och för inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus (14).

Mot bakgrund av våra förslag bör dessa åtgärder inte längre omfattas av någon självständig anmälningsplikt. Naturligtvis kan anmälningsplikt dock utlösas enligt någon av de ovan nämnda grunderna, t.ex. vid ändring av en byggnad som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden.

7.16.5 Undantag från anmälningsplikten

Undantag i fråga om ekonomibygnad

Enligt nuvarande 6 kap. 6 § 1 PBF omfattar anmälningsplikten inte rivning av en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring. Av punkten 2 framgår att anmälningsplikten inte heller omfattar annan åtgärd än rivning som rör en ekonomibygnad.

Det saknas – med hänvisning till det ovan anförda om syftet med rivningsanmälan – skäl för ett särskilt undantag vad gäller rivningsanmälningsplikten för ekonomibygnad. Däremot bör bestämmelsen i punkten 2 fortsätta att gälla.

Undantag i fråga om byggnad eller tomt som tillhör staten eller region

Av nuvarande 6 kap. 6 § 3 PBF framgår att anmälningsplikten inte omfattar vissa åtgärder i fråga om byggnad eller tomt som tillhör staten eller region. Det har under utredningsarbetet inte framkommit tillräckliga skäl att ändra denna bestämmelse.

Undantag från krav på anmälan för totalförsvaret

Krav på anmälan gäller enligt nuvarande 6 kap. 6 § 4 PBF inte heller åtgärd som rör en sådan byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur.

Undantaget är ändamålsenligt. Det bör dock formuleras i enlighet med våra förslag såvitt gäller det korresponderande undantaget från lovplikt (se avsnitt 7.15), dvs. undantaget från anmälningsplikt ska omfatta åtgärder med byggnadsverk som är avsedda för totalförsvaret och som innefattar uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Inga undantag för komplementbyggnad, tillbyggnad, takkupor och altaner

Av nuvarande 6 kap. 6 § 5–8 PBF framgår att anmälningsplikten inte omfattar vissa åtgärder i fråga om vissa komplementbyggnader, tillbyggnader, takkupor och altaner (s.k. attefallsåtgärder). Mot bakgrund av våra förslag om att dessa åtgärder inte längre bör omfattas av någon anmälningsplikt, behöver det heller inte regleras några undantag från anmälningsplikten. Bestämmelserna härom bör således tas bort.

Inga undantag från krav på anmälan för en- och tvåbostadshus

Vi har övervägt att undanta åtgärder med en- och tvåbostadshus från anmälningsplikten, men har inte kunnat överblicka och fullt ut bedöma konsekvenserna härav. Några synpunkter härom har heller inte framförts under utredningsarbetet. Vi föreslår därför inte något sådant undantag.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 30 § PBL och 6 kap. 1 och 2 §§ PBF.

7.17 Åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan

7.17.1 Inledning

I det här avsnittet redogör vi för våra överväganden om vilka förutsättningar de åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan bör uppfylla.

Inledningsvis redogör vi för våra överväganden om hur åtgärder som inte omfattas av krav på lov bör förhålla sig till bestämmelserna i den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området de ska utföras i och vilka avvikelser som bör kunna ske i detta hänseende (se avsnitt 7.17.2).

Därefter redogör vi för våra överväganden om vilka materiella krav enligt 2 och 8 kap. PBL som bör kunna ställas på åtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan (se avsnitt 7.17.3).

I de avsnitt som följer därefter redogör vi för våra överväganden om vilka formella medel den som avser att genomföra en åtgärd bör ha för att få en åtgärd som inte omfattas av krav på lov prövad genom bygglov (se avsnitt 7.17.4) samt genomförandet prövat genom startbesked och slutbesked (se avsnitt 7.17.5). Vi redogör även för våra överväganden rörande det s.k. villkorsbeskedet (se avsnitt 7.17.6).

7.17.2 Genomförande av åtgärder som inte omfattas av krav på lov

Förslag: Om annat inte särskilt anges i PBL eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller
2. om åtgärden inte omfattas av krav på lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Trots första stycket 2 får en åtgärd strida mot sådana bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, som inte avses i 4 kap. 12 § 1 eller 42 § första stycket 4 b, om åtgärden är

1. nybyggnad av en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus,

2. tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en kompletbyggnad,

3. uppförande, flytt eller utökning av en mur eller ett plank, eller

4. uppförande, flytt eller utökning av en altan eller en pool som tillsammans med övriga altaner och pooler på tomten inte upptar en markyta som är större än 50 kvadratmeter.

De åtgärder enligt första stycket 2 som inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser får genomföras med en sådan liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Nuvarande bestämmelser

Av nuvarande 10 kap. 2 § PBL första stycket framgår att om inte annat särskilt har angetts i PBL eller i föreskrifter som meddelats med stöd av PBL, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot det lov som har getts för åtgärden, eller om åtgärden inte omfattas av krav på lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Av andra och tredje stycket framgår att vissa åtgärder som inte omfattas av krav på lov under vissa omständigheter får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.10.

En åtgärd som inte omfattas av krav på lov

Tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § PBL kommer med våra förslag att utökas jämfört med nuvarande bestämmelser då vi bedömer att fristående skyltar och ljusanordningar utomhus bör inkluderas i termen byggnadsverk (se avsnitt 7.4.3). Detta innebär att kommunerna får utökade möjligheter att reglera även skyltar och ljusanordningar genom detaljplan eller områdesbestämmelser (se t.ex. 4 kap. 16 § PBL). För att kommunen ska kunna upprätthålla en sådan reglering bör skyltar och ljusanordningar som inte omfattas av krav på lov som huvudregel även vara planenliga.

Att även tomter och allmänna platser ska följa detaljplanen eller områdesbestämmelserna är viktigt för planens eller bestämmelsernas genomförande. Kravet bör därför kvarstå.

Undantag från kravet på överensstämmelse med planbestämmelserna

I ett område som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser bör det i anslutning till ett en- och tvåbostadshus, liksom i dag, finnas möjligheter att genomföra vissa byggnadsåtgärder i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Komplementbyggnader som inte omfattas av krav på lov bör, på samma sätt som i dag, som huvudregel få byggas och byggas till i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna. På samma sätt som enligt nuvarande bestämmelser bör därför en komplementbyggnad som inte är större än 30,0 kvadratmeter få uppföras i strid med en detaljplan, under förutsättning att byggnaden uppfyller de andra begränsningarna som gäller för att inte omfattas av krav på lov.

I ett område som inte omfattas av en detaljplan utökar vi däremot storleksgränsen för vilka komplementbyggnader som inte omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.6.4). Dessa bör få strida mot de områdesbestämmelser som kan gälla i området. I strid med områdesbestämmelser bör det således kunna tillåtas en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad eller har en byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter, under förutsättning att den uppfyller de andra begränsningarna som gäller för lovfriheten. Vi bedömer att undantaget, tillsammans med andra lättnader, bör kunna underlätta möjligheterna att bedriva näringsverksamhet i landsbygder (se avsnitt 7.6.7).

Vi föreslår att särskilda bestämmelser ska gälla för komplementbostadshus (se avsnitt 7.18.4 och 7.18.6).

Vårt förslag är vidare att murar och plank som utgångspunkt ska omfattas av krav på bygglov om de uppförs inom ett område med en detaljplan och är högst 1,8 meter nära byggnad och annars 1,2 meter (se avsnitt 7.7.2). Om de placeras nära exempelvis en tomtgräns gäller en utökad lovplikt om de är högre än 1,2 meter (se avsnitt 7.8). Vår bedömning är att murar och plank som inte omfattas av krav på lov inte har en sådan påverkan på omgivningen att det bör krävas att de ska följa detaljplanen eller områdesbestämmelser.

Bestämmelserna om vilka altaner och pooler som omfattas av krav på bygglov motsvarar i huvudsak bestämmelserna om murar och plank (se avsnitt 7.7.2, även 4.5.20). Altaner och pooler bör få uppföras, flyttas eller utökas i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna om de tillsammans med övriga altaner och pooler på tomten inte upptar en markyta som är större än 50 kvadratmeter. Vid bedömningen av måttet har vi beaktat vilken påverkan altanen eller poolen kan ha på grannar och omgivningen i övrigt, påverkan på bl.a. markens genomsläpplighet samt att altanen och poolen ska kunna rymma en sedvanlig uteplats. Vi anser därtill att det finns ett värde både för tillämpningen och för enskilda att upprätthålla samma areabegränsning som för komplementbostadshusen i ett område som omfattas av en detaljplan.

Det ska understrykas att vissa krav i 2 respektive 8 kap. PBL även fortsättningsvis bör gälla trots att åtgärderna får genomföras i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna (se avsnitt 7.17.3).

Eftersom den formella hanteringen som utgångspunkt inte bör påverka vilka materiella bestämmelser som gäller bör det enligt vår mening vid bedömningen av om åtgärden får genomföras i strid med detaljplanen sakna betydelse om en åtgärd har föregåtts av en frivillig prövning eller inte (se avsnitt 7.17.4).

Vi har övervägt att även tillåta att åtgärder får genomföras i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser i anslutning till flerbostadshus eller i anslutning till verksamhetslokaler, men har stannat vid att behålla den nuvarande begränsningen till en- och tvåbostadshus. Åtgärder i anslutning till flerbostadshus har generellt en större påverkan på både de boende i flerbostadshuset och på omgivningen i övrigt, än vad som är fallet då en åtgärd utförs i anslutning till ett en- eller tvåbostadshus. Påverkan på den bebyggda miljön utifrån detaljplanens bestämmelser om exploateringsgrad, placering och utformning får ett större genomslag i anslutning till flerbostadshus där fler människor vistas och rör sig. Boende och andra berörda bör då kunna förvänta sig att detaljplanen eller områdesbestämmelserna efterlevs. I fråga om verksamhetslokaler är dessa av så skiftande slag att det är svårt att hitta någon tydlig avgränsning för i vilka fall det skulle kunna tillåtas att en åtgärd får genomföras i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser och inte. Vi föreslår därför inte någon ändring i denna del.

Krav på att följa planbestämmelser som ska skydda mot vissa olycksrisker m.m.

Vi har under utredningsarbetet blivit särskilt uppmärksammade på att det förekommer att sådana lovbefriade åtgärder som inte behöver följa detaljplanen genomförs på ställen som är särskilt utsatta för risker för bl.a. ras, skred och erosion. Dessa risker kan förväntas öka till följd av de pågående klimatförändringarna.²²²

Vi konstaterar att kommunerna har en skyldighet att uppmärksamma riskerna vid sin planläggning och då bl.a. se till att byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad med hänsyn till bl.a. riskerna för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 § första stycket 5 PBL). Vidare ska även åtgärder som inte omfattas av krav på lov utformas och placeras på den avsedda marken på ett som är lämpligt med hänsyn till skydd mot uppkomst av olyckshändelser (2 kap. 6 § första stycket 2 PBL). Då bestämmelserna om att åtgärder skulle få genomföras i strid med detaljplan infördes, ansåg lagstiftaren dock att anmälningsinstitutet var ett tillräckligt medel för att byggnadsnämnden skulle kunna bevaka och förhindra att t.ex. nya komplementbostadshus tillkom i riskutsatta lägen.²²³

Med hänsyn till att bebyggelse har tillkommit trots anmälningsplikten och de potentiellt allvarliga konsekvenserna av det, anser vi att bestämmelserna med undantag från huvudregeln att vissa åtgärder som inte omfattas av krav på lov inte får strida mot en detaljplan behöver begränsas. Undantaget – att vissa åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser – bör således inte gälla sådana bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 12 § 1 och 42 § första stycket 4 b PBL, dvs. bestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. Vi anser också att det är av stor vikt att kommunen i planläggningen verkligen använder sig av möjligheten att besluta sådana skyddsbestämmelser för att reglera att det inte tillkommer bebyggelse som inte behöver följa detaljplanen eller områdesbestämmelserna på särskilt riskutsatta platser.

Under utredningsarbetet har det även framförts att det förekommer att sådana byggnader som inte behöver följa detaljplanen upp-

²²² Se prop. 2017/18:163 s. 9 ff.

²²³ Se prop. 2013/14:127 s. 53 f.

förs på exempelvis markreservat (4 kap. 6 § PBL), så att de motverkar inrättandet av en gemensamhetsanläggning som underlättar detaljplanens genomförande eller i övrigt i strid med en planbestämmelse om områdets indelning i fastigheter, servitut eller liknande särskilda rättigheter. Det kan vara fråga om att det uppförs byggnader på mark som enligt bestämmelser i detaljplanen har avsatts för trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för olika andra allmänna ändamål. Vi ifrågasätter inte att det kan uppkomma sådana svårigheter i enskilda fall, men om ingen annan frivillig lösning står till buds finns det andra medel att komma till rätta med det. Ett alternativ är att kommunen använder sig av sina inlösenmöjligheter enligt 6 kap. PBL. En annan möjlighet är att tillgripa tvångsvisa fastighetsrättsliga åtgärder för att åstadkomma de ändamål som markreservatet eller planbestämmelsen om områdets indelning i fastigheter m.m. avser att tillgodose. Vi föreslår således inte någon ny reglering i denna del.

Åtgärder som inte får strida mot planbestämmelser bör i vissa fall få genomföras med en liten avvikelse

I våra direktiv uppmärksammas förhållandet att uppdelningen av vilka åtgärder som tillåts strida mot en detaljplan och områdesbestämmelser och vilka åtgärder som inte får strida mot en detaljplan och områdesbestämmelser är ologisk. Särskilt gäller detta de regler som har införts under senare tid. Exempelvis kan situationen uppstå att ett mindre byggnadsverk, t.ex. en stödmur, inte får uppföras i strid med en planbestämmelse, medan ett komplementbostadshus om 30,0 kvadratmeter kan uppföras på samma plats i strid med samma planbestämmelse. Med de större komplementbyggnader vi föreslår ska få genomföras utan lov, i ett område som inte omfattas av en detaljplan på upp till 50,0 kvadratmeter, kommer skillnaderna att bli än mer påtagliga.

Det kan enligt vår mening vara svårt att helt komma ifrån sådana effekter. Det kommer alltid att finnas ett antal åtgärder som inte träffas av en definition eller av en undantagsregel och som därmed behöver följa huvudregeln, i detta fall att en åtgärd ska genomföras på ett sådant sätt att den inte strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Sådana åtgärder kan mycket väl vara både mindre

och ha en mer begränsad påverkan på omgivningen än de åtgärder som omfattas av undantagsbestämmelsen.

Byggnadsnämndens kontroll av att en åtgärd som inte omfattas av krav på lov inte strider mot bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser kommer att ske först i efterhand i samband med byggnadsnämndens tillsyn. Då åtgärderna ska följa planen är byggnadsnämnden i ett tillsynsärende skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa mot dem om nämnden konstaterar att åtgärderna har genomförts planstridigt (11 kap. 5 § PBL).

Det är lätt insett att tillsyn även avseende mindre byggåtgärder kan leda till orimliga krav på byggnadsnämnderna och minska regelverkets legitimitet. Nämnden är i princip skyldig att ingripa även i fråga om enkla konstruktioner som har uppförts i strid med en detaljplan, exempelvis en sandlåda som har uppförts på mark som inte får bebyggas eller andra oftast obetydliga planstridigheter. För att lindra de allra mest iögonfallande effekterna av en sådan ordning föreslår vi att de åtgärder som inte är undantagna från kravet på planenlighet i stället bör få genomföras med en sådan liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Avsikten med vårt förslag är att ge byggnadsnämnden en möjlighet att godta en liten avvikelse. Bestämmelsen är således inte avsedd att ge en rätt för den enskilde att, exempelvis i ett tillsynsärende, kräva att avvikelsemöjligheten ska räknas henne eller honom till godo. Det gäller såväl i ingripande- som i sanktionshänseende.²²⁴

Avvikelsemöjligheten för *en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte* är vedertagen och förekommer i flera bestämmelser, såväl i PBL (nuvarande 9 kap. 31 b § 1 PBL) som i annan lagstiftning som gäller fastighetsåtgärder och användandet av mark och vatten. Förutom i fråga om möjligheten till bygglov i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelser finns uttrycket, eller dess motsvarighet i äldre lagstiftning ”mindre avvikelse”, också som en möjlighet för kommunen att göra avsteg från en detaljplan vid ordnandet av allmän plats (6 kap. 18 § PBL), för såväl enskilda som det allmänna vid fastighetsbildning (3 kap. 2 § FBL), vid inrättandet av en gemensamhetsanläggning för exempelvis en väg, el-, tele- eller va-ledning eller ett grönområde (9 § AL), vid byggandet av väg (14 § VägL) eller järnväg (1 kap. 5 § LBJ), vid valet av plats

²²⁴ Jfr även NJA 2020 s. 786.

vid prövningen av ett tillstånd eller en dispens enligt miljöbalken (2 kap. 6 § tredje stycket MB) samt vid bildande eller ändring av naturreservat eller andra skyddade områden (7 kap. 8 § MB).

Vår tanke är att den föreslagna avvikelsemöjligheten ska korrespondera med dessa undantag. Kravet på planenlighet enligt PBL bör alltså inte utgöra något hinder mot att det exempelvis, utan någon planändring, inrättas gemensamhetsanläggningar för en va-ledning eller att det företas andra åtgärder som inte omfattas av krav på lov som kan godtas som en avvikelse från detaljplanen enligt de olika andra lagar som reglerar åtgärden.

Det bör dessutom kunna vara möjligt för byggnadsnämnden att göra avvikelser i fler fall än just bara då avvikelsemöjligheter godtas enligt lagstiftningarna ovan. I ett tillsynsärende bör det finnas utrymme för byggnadsnämnden att göra samma typ prövning av åtgärdens förenlighet med detaljplanen som den gör vid lovprövningen. I samband med det bör nämnden också pröva om avvikelsen kan godtas.

Vid en sådan prövning bör det finnas möjligheter för byggnadsnämnden att vid sin tillsyn exempelvis godta att enkla konstruktioner som trädgårdsutsmyckningar, pallkragar, flaggstänger, lekutrustning, torkvindor, bikupor, trädäck eller enklare ljusanordningar eller skyltar uppförs på mark som inte får bebyggas eller på en tomt som till fullo har bebyggts i den omfattning detaljplanen medger. Omgivningen bör dock kunna ha kvar förväntningar på att detaljplanen och områdesbestämmelserna väsentligen efterlevs. Om en fasadändring exempelvis strider mot en uttrycklig bestämmelse i planen om exempelvis val av material eller kulör eller på annat sätt kan anses strida mot planens syfte kan en sådan åtgärd naturligtvis inte godtas i samband med byggnadsnämndens tillsyn. I sammanhanget bör även understrykas att den föreslagna möjligheten till avsteg från detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte bör kunna tas till intäkt för att frångå kravet på varsamhet och anpassning respektive förbudet mot förvanskning. Eftersom det kan finnas motstående enskilda intressen, exempelvis grannars intressen, bör byggnadsnämnden tillämpa möjligheten till undantag från planenlighetskravet med urskiljning. Till saken hör dock att grannarna ändå har kvar sina möjligheter att hävda sina intressen, exempelvis genom att överklaga byggnadsnämndens beslut att skriva av ett tillsynsärende från fortsatt handläggning.

Den efterhandsprövning vi föreslår att byggnadsnämnden bör få göra i sådana fall som nu är i fråga motsvarar den byggnadsnämnden

ska göra enligt nuvarande bestämmelser då den prövar om det finns förutsättningar för och behov av att utfärda ett åtgärdsföreläggande mot en huvudman för en allmän plats som inte har ordnat platsen i enlighet med detaljplanen. Även i de fallen finns möjligheter att godta vissa mindre avsteg från detaljplanen (6 kap. 18 §; jfr även 11 kap. 19 § PBL). Möjligheterna för en enskild att på förhand bedöma om en avvikelse kan godtas av byggnadsnämnden lär förvisso vara mindre än för en huvudman för en allmän plats, vilken som huvudregel är kommunen (4 kap. 7 § PBL). Om någon enskild i förhand vill få byggnadsnämndens prövning av om en avvikelse kan godtas har den enskilde dock möjlighet att begära en frivillig prövning av åtgärden (se avsnitt 7.14).

Vi har i utredningen övervägt andra lösningar på de inkonsekvenser som framhålls i direktiven. En möjlig lösning vore att begränsa vilka typer av konstruktioner som skulle behöva följa plan och alls vara föremål för byggnadsnämndens tillsyn, dvs. till vissa delar en återgång till vad som gällde enligt ÄPBL. Även om de praktiska effekterna av den nya definitionen av byggnadsverk blev mer omfattande än den begränsade effekt som förutsågs i förarbetena²²⁵ är det nu svårt att begränsa definitionen av termen byggnadsverk. Termen har funnits med sedan tillkomsten av den tidigare lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och kommer med vårt förslag att rymma de flesta konstruktioner i samhället, inklusive skyltar och ljusanordningar (se avsnitt 7.4.3). För att å ena sidan avlasta byggnadsnämndernas tillsyn, men samtidigt tillgodose exempelvis grannars, kulturmiljövårdens och totalförsvarets intressen skulle man antingen behöva göra listan över de olika anläggningar som det alls skulle ställas några krav på enligt PBL mycket lång. Alternativet till det vore att definiera anläggningarna negativt. Lagstiftaren verkar ha varit inne på det förra då det i förarbetena framhölls att det normalt i PBL endast ställs krav på sådana andra anläggningar än byggnader som är lovpliktiga samt att det uttömmande skulle regleras vilka dessa anläggningar är.²²⁶ Vad som då förbisågs var att även andra anläggningar än de som hade angetts särskilt, skulle följa planen enligt 10 kap. 2 § PBL. En fullständig genomgång av alla de olika anläggningar som det i något hänseende ställs krav på i PBL har heller inte låtit sig göras inom ramen för denna utredning.

²²⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 145; jfr även MÖD 2015:42.

²²⁶ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 145.

En annan möjlig – och kanske mer framkomlig – lösning vore att se över vilka typer av anläggningar byggnadsnämnderna ska ha befogenhet att ingripa mot vid sin tillsyn även för de fall de inte är genomförda i enlighet med den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området. Sådana överväganden bör dock göras i samband med en framtida översyn av byggnadsnämndernas tillsyn (se avsnitt 7.25).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 10 kap. 2 § PBL.

7.17.3 Krav i 2 och 8 kap. PBL som de åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan bör uppfylla

Bedömning: Bestämmelserna om vilka krav i 2 respektive 8 kap. PBL en åtgärd som varken omfattas av krav på lov eller anmälan ska uppfylla bör inte ändras.

Av 2 kap. 6 och 9 §§ PBL framgår vilka allmänna och enskilda hänsyn som ska beaktas vid genomförandet av en åtgärd som varken omfattas av krav på lov eller anmälan och i 8 kap. 8 § PBL framgår att vissa avsteg och anpassningar från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL får avgöras för sådana åtgärder. Av 8 kap. 13 och 17 §§ PBL framgår att förvanskningförbudet respektive varsamhetskravet även gäller byggnader som inte är lovpliktiga. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.10.3 och 5.10.4.

Vi föreslår inte några förändringar i fråga om vilka krav på hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL som åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan ska uppfylla. Det bör i stället utredas i en framtida översyn av det kapitlet (se avsnitt 7.25). Genom att tillåta att mer omfattande åtgärder får strida mot detaljplanen och områdesbestämmelser lär dock betydelsen av prövningen enligt 2 kap. 9 § PBL av om en åtgärd som får strida mot detaljplanen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär en fara för människors hälsa eller betydande olägen-

het på annat sätt öka. Detta inte minst som bedömningen av olägenhetens betydelse för grannarna är beroende av vilka andra placeringar som står till buds. Eftersom även bedömningen av vilka andra placeringar som är möjliga ska göras oberoende av vad detaljplanen eller områdesbestämmelserna medger kommer det finnas fler tillåtna placeringar eller utformningar som är mer eller mindre störande för grannarna. Grannarna bör då kunna förvänta sig att olägenheterna begränsas²²⁷ och bedömningen av olägenhetens betydelse bör då också rimligen kunna skärpas.

Vi föreslår inte heller några ändringar i fråga om vilka krav som enligt 8 kap. ska ställas på byggnadsverk som varken omfattas av krav på lov eller anmälan. Sådana byggnadsverk ska således alltjämt uppfylla de utformningskrav och de tekniska egenskapskrav som följer av kapitlet, med de begränsningarna i fråga om skälighet m.m. som finns i dagens lagstiftning (8 kap. 8 § PBL). Även förvanskningförbudet respektive varsamhetskravet ska alltjämt gälla med de begränsningar i fråga om tillämpligheten för anläggningar som inte är bygglovspflichtiga (8 kap. 13 § andra stycket 1 respektive 8 kap. 18 § PBL.)

7.17.4 Omfattningen av en frivillig prövning förtydligas

Förslag: Vid prövning av en ansökan frivilligt lov får lov ges om åtgärden uppfyller de krav på lokalisering, placering och utformning som finns på åtgärden i PBL eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL.

Enligt nuvarande 9 kap. 14 § PBL får den som avser att vidta en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark som inte kräver bygglov, rivningslov eller marklov ansöka om att åtgärden prövas. Den sökande har då rätt att få sin ansökan prövad som om åtgärden krävde lov. Prövningen av en sådan ansökan ska avse åtgärdens förenlighet med PBL. En närmare beskrivning av bestämmelsen finns i avsnitt 5.10.5.

Vi föreslår att färre åtgärder ska kräva en förprövning genom lov. Eftersom de materiella bestämmelserna för åtgärden, med vissa begränsningar i 2 kap. och 8 kap. 8 § PBL ändå gäller, även om åtgärden inte omfattas av krav på lov eller anmälan kan byggnadsnämnden på

²²⁷ Jfr t.ex. RÅ 1991 ref. 46.

samma sätt som i dag vid en tillsyn i efterhand ingripa mot en åtgärd som inte lever upp till bestämmelserna. Behovet och incitamenten för en enskild att genom en prövning i ett bindande myndighetsbeslut freda sig mot en sådan efterhandstillsyn lär därför öka med våra förslag. För den enskilde lär behovet vara som allra störst vid omfattande och kostsamma åtgärder där inte bara investeringskostnaderna, utan även kostnaderna för ett eventuellt återställande och sanktionerna vid en överträdelse av PBL kan väga upp kostnaderna och omaket den frivilliga prövningen för med sig för den enskilde.

Av hänsyn till den enskilde sökandens rättstrygghet bör möjligheten till en frivillig prövning vara omfattande och i möjligaste mån likna den förprövning som sker av lovpliktiga åtgärder. Prövningen ska därför omfatta de krav på lokalisering, placering och utformning som finns på åtgärden i PBL respektive PBF eller andra föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Härigenom blir det tydligare vad byggnadsnämndens prövning har avsett och den enskilde är i stort sett fredad mot en efterhandstillsyn gentemot åtgärden under förutsättning att han eller hon genomför åtgärden i enlighet med förprövningen.

I enlighet med vår utgångspunkt att lovplikten i sig i princip inte ska styra vilka materiella regler som ska vara tillämpliga (se avsnitt 7.5.2.), bör inte heller tillåtligheten av en åtgärd påverkas av om den enskilde väljer att begära en frivillig prövning av åtgärden eller inte. Om den enskilde exempelvis begär en frivillig prövning av en åtgärd, som enligt 10 kap. 2 § PBL (se avsnitt 7.17.2) får genomföras i strid med en detaljplan, ska åtgärden godtas även om den strider mot detaljplanen, förutsatt att de andra kraven på åtgärden är uppfyllda. Den omständigheten att en åtgärd har föregåtts av en frivillig prövning bör inte heller påverka frågan av om den ska räknas med, eller inte räknas med, bland de åtgärder eller den areabegränsade ”potten” som får genomföras i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna (se avsnitt 7.18.4–6).

Förutom de materiella kraven bör även de processuella bestämmelserna om bygglov, tidsbegränsat bygglov, marklov eller rivningslov tillämpas.²²⁸ Det innebär att en ansökan om en frivillig prövning bör innehålla de ritningar och beskrivningar som behövs för prövningen. Vidare bör bl.a. grannar höras under samma förutsättningar som skulle ha skett om åtgärden omfattades av krav på lov samt

²²⁸ Se prop. 1985/6:1 s. 730 och MÖD:s dom den 30 maj 2018 i mål nr P 12123-17.

samma tillsynsbestämmelser i 11 kap. och överklagandebestämmelser i 13 kap. PBL som för andra lov tillämpas. Det betyder att den frivilliga prövningen kan användas av den enskilde för att förekomma en efterhandstillsyn med hänsyn till åtgärdens påverkan på exempelvis kulturmiljön eller totalförsvarsintresset, men även på omgivningen i övrigt.

Det kan i det här sammanhanget påminnas om den förskjutning som har skett i praxis under senare år. Tidigare ansågs en frivillig prövning endast avse åtgärdens förenlighet med PBL och inte om lov kan ges eller inte.²²⁹ Enligt praxis kan numera även frågan om åtgärden över huvud taget omfattas av krav på förprovning genom lov eller inte prövas²³⁰, dvs. i praktiken en form av fastställelsetalan av hur åtgärden ska hanteras i formellt hänseende. Frågan har särskild betydelse för byggnadsnämndernas möjligheter att påföra byggsanktionsavgift enligt 11 kap. PBL. Vi har övervägt att föreslå att denna möjlighet uttryckligen ska framgå av bestämmelsen, men då förskjutningen är ny – och då en sådan kodifiering inte särskilt efterfrågats under utredningsarbetet – överlämnar vi denna fråga till fortsatt utveckling i praxis.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 45 § PBL.

7.17.5 Frivilligt startbesked och slutbesked

Förslag: Kravet på startbesked ska även gälla för en åtgärd med frivilligt lov, om den sökande har begärt ett startbesked för åtgärden.

Någon motsvarighet till förslaget finns inte i nuvarande bestämmelser (10 kap. 3 § PBL).

Av förutsebarhets- och rättstrygghetsskäl bör en enskild som får byggnadsnämndens tillstånd att genomföra en åtgärd som inte omfattas av krav på lov ha möjlighet att försätta sig i samma position som den som har fått byggnadsnämndens tillstånd att genomföra en

²²⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 469 f., RÅ 1991 ref. 96 och MÖD:s dom den 30 maj 2018 i mål nr P 12123-17.

²³⁰ Se MÖD 2019:25 och MÖD:s dom den 13 februari 2019 i mål nr P 2166-19.

åtgärd som omfattas av krav på lov. Förutom det sökta lovet, bör därför sökanden på samma sätt som gäller i fråga om lovpliktiga åtgärder, även kunna få *genomförandet* av åtgärden – bl.a. innefattande de tekniska egenskapskraven – prövad genom ett startbesked och ett slutbesked. Då sökanden därigenom bl.a. även har fått de genomförandefrågor som prövats rättskraftigt avgjorda kommer han eller hon vara fredad från efterhandstillsyn avseende genomförandet. Sökanden kommer dessutom ha möjlighet att ordna så att han eller hon kan genomföra lovbefriade tillbyggnader på en byggnad samtidigt som byggnaden uppförs (se avsnitt 7.19.3).

Med vårt förslag kommer således en sökande mot en avgift kunna påkalla en lika omfattande prövning från byggnadsnämnden av byggnads-, rivnings- och markåtgärder oavsett om åtgärden omfattas av krav på lov eller inte. Detta innebär att även mycket enkla konstruktioner – i vart fall hypotetiskt – kan bli föremål för byggnadsnämndens prövning, såsom en sandlåda, en bikupa eller ett trädäck. Det säger sig självt att en sådan prövning vanligtvis bör kunna vara begränsad och att startbesked bör kunna lämnas samtidigt med bygglovet. Slutbeskedet bör därefter kunna lämnas mer eller mindre omgående för att åtgärden ska kunna tas i bruk. Det ter sig naturligt att byggnadsnämnden i dessa situationer som regel även bör kunna besluta att en kontrollplan inte behövs (se avsnitt 7.20.2).

En fråga är hur våra förslag påverkar byggnadsnämndens skyldigheter att ingripa mot ett byggnadsverk som börjar byggas innan det har fått ett startbesked som någon begärt frivilligt eller tas i bruk innan det har fått ett därav aktualiserat slutbesked. Byggsanktionsavgiften för olovligt byggande är i dag kopplad till sådana åtgärder som omfattas av krav på bygglov eller anmälan (9 kap. PBF) och inte till åtgärder som har lovprövats på frivillig väg. Vi föreslår inte några ändringar i detta hänseende då en annan ordning skulle försätta den som frivilligt begärt ett startbesked för genomförandet av en åtgärd som inte omfattas av krav på lov i ett sämre läge än den som inte har begärt ett sådant besked. Någon sanktion kommer därför inte att kunna aktualiseras i dessa fall. Vi menar dock att den enskildes intresse av att få förutsättningarna för att få genomföra åtgärden prövad bör vara skäl nog för den enskilde att avvakta med att påbörja kostsamma byggnadsåtgärder eller att ta byggnadsverket i bruk till dess byggnadsnämnden har prövat om det begärda start- respektive slutbesked kan ges.

När det gäller möjligheterna att ingripa kan den situationen uppstå att byggnadsnämnden vägrar ett frivilligt aktualiserat slutbesked eller förbjuder ett arbete som inte genomförs i enlighet med en frivilligt aktualiserad kontrollplan. I sig är detta inte något märkligt. Genom att frivilligt ha begärt ett startbesked för genomförandet av en åtgärd som inte omfattas av krav på lov har den enskilde önskat att byggnadsnämnden i förhand prövar den åtgärd han eller hon önskar genomföra. För att byggnadsnämndens godkännande ska ha någon betydelse bör nämnden också ha en skyldighet att ingripa mot en åtgärd som inte lever upp till förutsättningarna för genomförandet av åtgärden.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 § andra stycket PBL.

7.17.6 Villkorsbesked tas bort

Förslag: Möjligheten att ansöka om villkorsbesked tas bort.
--

Enligt nuvarande 9 kap. 19 § PBL ska byggnadsnämnden om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det redovisa sin bedömning i fråga om åtgärden kan antas komma att bli föremål för villkor för att uppfylla utformningskraven i 8 kap. 1 och 2 §§ PBL. Ett sådant villkorsbesked är inte bindande. En närmare beskrivning av bestämmelsen finns i avsnitt 5.8.

Syftet med bestämmelserna om villkorsbesked är att den som avser att genomföra en åtgärd ska kunna få besked om en åtgärd kan komma att betraktas som en bygglovspliktig ändring, t.ex. en ombyggnad. Under utredningsarbetet har framkommit att endast ett fåtal ansökningar om villkorsbesked inkommit till kommunerna. I syfte att förenkla regleringen och inte belasta den med sådant som i praktiken inte efterfrågas, bör möjlighet att ansöka om villkorsbesked tas bort. Ändamålet med villkorsbeskedet bör fortsättningsvis kunna tillgodoses genom byggnadsnämndernas serviceskyldighet respektive deras skyldighet att lämna råd och upplysningar i frågor som rör deras

verksamhet (12 kap. 2 och 3 §§ PBL). Under utredningsarbetet har heller inte framförts några synpunkter mot vårt förslag.

7.18 Förutsättningar för lov och förhandsbesked

7.18.1 Inledning

I det här avsnittet redogör vi för våra förslag om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked ska kunna ges för olika åtgärder samt redovisar de avvägningar som ligger till grund för förslagen.

Redogörelsen disponeras i enlighet med vårt författningsförslag och följer därmed väsentligen även dispositionen för de nuvarande bestämmelserna om förutsättningarna för lov, med vissa justeringar för tillkommande och ändrade bestämmelser.

Först redogör vi för våra överväganden kring vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att bygglov ska ges. Bestämmelserna inleds med en orienterande bestämmelse (se avsnitt 7.18.2). Därefter redogör vi för vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges i ett område som omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.18.3) samt vilka åtgärder som bör kunna genomföras utan hänsyn till den detaljplan som gäller för området (se avsnitt 7.18.4).

Därefter behandlar vi vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.18.5) och vilka åtgärder som bör kunna göras utan hänsyn till de områdesbestämmelser som kan gälla för området (se avsnitt 7.18.6). I därpå följande avsnitt redogör vi för våra överväganden rörande de fall då åtgärden bör kräva föregående planläggning (se avsnitt 7.18.7–8).

I de därpå följande avsnitten behandlar vi våra överväganden om i vilka fall byggnadsnämnden bör få ge bygglov i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, under vilka förutsättningar bygglov bör ges på mark som i en detaljplan är angiven som kvartersmark för allmänt ändamål respektive i vilka fall byggnadsnämnden bör få medge undantag från kravet på s.k. planenligt utgångsläge (se avsnitten 7.18.9–13).

Efter de avsnitt som avser bygglov behandlas våra överväganden som gäller förutsättningarna för tidsbegränsade bygglov (avsnitt 7.18.14), förhandsbesked (avsnitt 7.18.15), rivningslov (7.18.16) och marklov (7.18.17).

Därefter behandlas det medgivande från Försvarsmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som i vissa fall enligt vårt förslag bör krävas för att lov eller förhandsbesked ska kunna ges (7.18.18).

Avslutningsvis behandlas s.k. villkorade lov (7.18.19–22).

7.18.2 Bestämmelsernas disposition

Förslag: Förutsättningarna för bygglov är beroende av om en åtgärd ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan (32 §) eller i ett område som inte omfattas av en detaljplan (34 §). För ett antal åtgärder finns undantag från kraven i 32 och 34 §§ (33, 35, 36, 39 och 40 §§).

För vissa åtgärder som ska vidtas i ett skyddat område krävs, utöver övriga krav, medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (46 §).

På motsvarande sätt som vi har föreslagit i inledningen av regleringen om krav på bygglov gör vi bedömningen att en paragraf som beskriver regleringen om förutsättningar för bygglov bör finnas inledningsvis i denna del av föreslagna 9 kap. PBL. Syftet med bestämmelsen är att hjälpa läsaren av bestämmelserna att orientera sig i regelverket och därmed också att underlätta tillämpningen. Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 31 § PBL.

7.18.3 Förutsättningar för bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan

Förslag: Bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser
 - a) överensstämmer med detaljplanen,
 - b) avviker från detaljplanen men detaljplanens genomförandetid har gått ut för minst femton år sedan, eller
 - c) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen,
2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,
3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och
4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov och som enligt 10 kap. 2 § andra stycket får strida mot en detaljplan ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

Nuvarande bestämmelser

Enligt nuvarande bestämmelser i 9 kap. 30 § PBL ska bygglov ges för en åtgärd inom ett område med en detaljplan, om den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser stämmer överens med detaljplanen, eller avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt PBL eller ÄPBL eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen på så vis som bestämts i rättstillämpningen. Åtgärden ska inte strida mot detaljplanen och genomförandetiden för detaljplanen ska ha börjat löpa. Vidare ska åtgärden uppfylla vissa angivna krav i 2 och 8 kap. PBL.

Från kraven görs vissa undantag. Bygglov ska ges för vissa mindre åtgärder även om det byggnadsverk eller den fastighet åtgärden ska

utföras på avviker från detaljplanen. Vidare ska vissa lovbeFriade åtgärder inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.2.

Planenligt utgångsläge

Det bör fortfarande vara ett grundläggande krav att den fastighet och det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser ska stämma överens med detaljplanen, dvs. att utgångsläget ska vara planenligt. Kravet på planenlighet för den fastighet och det byggnadsverk åtgärden avser är det huvudsakliga medel en kommun har att tillgå för att få fastighetsägare att anpassa den befintliga bebyggelsen till detaljplanen. Kravet har därför en viktig funktion för att de ambitioner en detaljplan ger uttryck för successivt ska komma att förverkligas.

De problem som kravet på det planenliga utgångsläget medför för det allmänna är i huvudsak att kravet under lång tid kan vara onödigt hämmande för utvecklingen och användningen av den bebyggda miljön. Kravet kvarstår så länge detaljplanen gäller, vilket detaljplanen gör till dess den upphävs eller ändras (4 kap. 38 § PBL). I Sverige finns drygt 100 000 detaljplaner, varav flera är äldre stads- och byggnadsplaner. Sådana planer gäller som om de vore detaljplaner och medför samma krav på planenliga utgångslägen som detaljplaner som nyigen har antagits.

De äldre planer som, genom kravet på ett planenligt utgångsläge, styr utvecklingen ger i vissa fall uttryck för andra samhällsnormer och förutsättningar för byggande än de som gäller i dag. Tillspetsat kan man uttrycka det som att dagens lovgivning i värsta fall kommer att styra bebyggelseutvecklingen med ambitionen att förverkliga äldre tiders samhällsnormer med de medel som dåtidens förutsättningar för byggande gav möjlighet till.

För framför allt enskilda kan kravet på att ett byggnadsverk eller en fastighet ska ha ett planenligt utgångsläge få andra orimliga effekter. Som beskrivs i avsnitt 5.2.2 kan förändringar i praxis – eller den särskilda tolkningsregeln i punkten 5 i övergångsbestämmelserna till PBL, som gör definitionerna i ÄPBL och ÄPBF retroaktivt tillämpliga på exempelvis äldre stadsplaner och byggnadsplaner – få till följd att en tidigare planenlig byggnad, utan att byggnaden byggs till eller

planen ändras, kan få en högre beräknad byggnadshöjd eller fler våningar än vad planen medger. Eftersom byggnaden då inte stämmer överens med detaljplanen, och sådana planstridigheter som regel är alltför stora för att kunna godtas, finns det i dessa fall inte längre förutsättningar för att ge bygglov för tillbyggnader eller andra åtgärder på byggnaden.

Vi menar mot denna bakgrund att det bör finnas en bortre tidsgräns efter vilken kravet på planenligt utgångsläge inte längre bör utgöra hinder för att bygglov ska kunna ges. Inom tidsgränsen har detaljplanen fått verka gentemot berörda fastighetsägare som inte har kunnat få bygglov för åtgärder på sina planstridiga byggnadsverk och fastigheter. Kommunen har för sin del haft möjlighet att förverkliga planen genom att lösa in fastigheter eller delar av fastigheter för att åstadkomma planenliga fastigheter och byggnadsverk (jfr 6 kap. 14 och 15 §§ PBL).

Den fråga som inställer sig är under hur lång tid kravet på planenligt utgångsläge bör utgöra ett hinder mot att bygglov ska kunna ges. Vi gör bedömningen att tiden bör vara så pass lång att byggnadsverk och fastigheter hinner anpassas till detaljplanen. Sådana anpassningar sker vartefter byggnadsverk genomgår olika lovpliktiga ändringar, om- och tillbyggnader och då fastigheter genomgår olika förrättningar. För att realisera detaljplanen behöver tiden därför vara förhållandevis lång. Å andra sidan bör tiden inte vara längre än vad som är nödvändigt då kravet på planenligt utgångsläge kan hämma bebyggelseutvecklingen och låsa utvecklingen till planeringsambitioner som inte längre är aktuella samt gå ut över enskilda på ett oskäligt sätt.

Tiden behöver dessutom anpassas till att kommunen bör ha rimliga möjligheter att efter genomförandetidens utgång kunna realisera planen genom att lösa in planstridiga fastigheter eller mark som inte har bebyggt i enlighet med detaljplanen.

Vi har stannat vid att föreslå att kravet på planenligt utgångsläge bör gälla t.o.m. 15 år efter att detaljplanens genomförandetid löpt ut, dvs. normalt under 20–30 år från det att detaljplanen fick laga kraft (jfr 4 kap. 21 § PBL). Vi har övervägt såväl en längre som en kortare tid, men tror oss ha funnit en rimlig avvägning mellan de berörda intressena av att med olika medel kunna förverkliga detaljplanen och en inte alltför rigid reglering som kan begränsa utvecklingen av befintliga byggnadsverk och fastigheter. Med den föreslagna tidsgränsen kommer planer som är äldre än ÄPBL sakna betydelse för be-

dömningen av det planenliga utgångsläget. Därigenom kommer också den särskilda tolkningsregeln i punkten 5 i övergångsbestämmelserna, som ger upphov till de retroaktivt tillämpliga definitionerna av bl.a. byggnadshöjd och våning, även sakna betydelse vid bedömningen av det planenliga utgångsläget. Övergångsbestämmelsen kommer ändå att behöva vara kvar eftersom den har betydelse för bedömningen av om åtgärden i sig är planenlig i enlighet med den äldre planen.

Om kommunen har bestämt att det ska gälla olika genomförandetider för olika delar detaljplaneområdet bör tiden där det kan ställas krav på ett planenligt utgångsläge relateras till den genomförandetid som gäller för den del som det byggnadsverk eller den fastighet åtgärden ska utföras på tillhör (4 kap. 21 § andra stycket PBL). Det samma bör gälla om genomförandetiden förnyas eller förlängs för ett visst område av detaljplanen (4 kap. 24 § PBL).

En särskild fråga är hur tiden bör räknas för det fall kommunen genom en planändring har bestämt en särskild genomförandetid för en viss fråga (4 kap. 22 § PBL). Vårt förslag bygger på tanken att frågan bör vara löst inom femton år efter utgången av den genomförandetid kommunen har bestämt. Då genomförandetiden för olika frågor kan variera inom ett och samma detaljplaneområde, kan också frågan om bygglov kan ges eller inte bli beroende av om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser berörs av en fråga som har haft en annan genomförandetid än detaljplanen i övrigt. Vi anser dock det vara en rimlig ordning. Femton år efter att genomförandetiden har löpt ut bör således den fråga som föranlett ändringen vara löst.

Vårt förslag är givetvis inte fritt från invändningar. Det begränsar både kommunens möjligheter att förverkliga detaljplanen och kan påverka enskildas förväntningar på hur planområdet kommer att bebyggas i framtiden. Ett förslag som har kommit upp under utredningens gång är att byggnadsnämnden för att komma till rätta med olämplig bebyggelse ska få avslå en ansökan med hänvisning till det planenliga utgångsläget, även sedan femton år gått sedan genomförandetiden löpt ut. Mot detta kan sägas att det naturligtvis inte finns något som hindrar kommunen från att genom planändring förnya planens genomförandetid om det skulle krävas. Kommunen kan vid en lovansökan som avser en olämplig byggnad även besluta om anstånd med lovprövningen i avvaktan på ett pågående planarbete (nuvarande 9 kap. 28 § PBL). Kommunen får därför som vi ser det anses ha tillräckliga medel för att komma till rätta med olämplig

bebyggelse som i dag inte kan få bygglov med hänsyn till dess planstridiga utgångsläge.

Mot förslaget kan även invändas att det skapar en möjlighet att efter en viss tid bygga till byggnadsverk som ursprungligen har uppförts olovligen, s.k. svartbyggen, i strid med detaljplanen, däribland sådana som uppförts en kort tid innan femton år har gått sedan genomförandetidens utgång. Mot sådana byggnadsverk har dock byggnadsnämnden, i de allra flesta fall under lång tid, haft möjlighet att ingripa. Dessutom ska understrykas att kravet på att en ansökt åtgärd *i sig* ska vara planenlig kvarstår oförändrat. Den omständigheten att kravet på planenligt utgångsläge inte gäller femton år efter genomförandetidens utgång, påverkar därför inte byggnadsnämndens möjlighet att ingripa mot ett byggnadsverk som strider mot en detaljplan under de förutsättningar som anges i 11 kap. 20 § PBL. Detsamma gäller om någon söker bygglov för exempelvis en tillbyggnad av en byggnad som inte stämmer överens med detaljplanen. För att bygglov ska kunna ges för tillbyggnaden ska tillbyggnaden vara planenlig, med förbehåll för de olika avvikelser från detaljplanen som får godtas på samma villkor som gäller för andra åtgärder (se avsnitt 7.18.10–13).

Förslaget ger möjlighet till ett mer effektivt användande av befintlig bebyggelse. Det kan exempelvis vara fråga om olika om- eller tillbyggnader av bostadshus som ligger på fastigheter som inte har kommit att anpassas efter äldre förlegade planer. Även med beaktande av de olika invändningar som kan finnas mot förslaget anser vi att fördelarna med dessa utvecklingsmöjligheter överväger nackdelarna.

Behovet av att göra undantag från kravet på planenligt utgångsläge minskar

Genomförandetiden för stadsplaner och byggnadsplaner som har antagits med stöd av byggnadslagen löpte som längst till den 1 juli 1992. Genomförandetiden för övriga planer och bestämmelser gick ut i samband med att ÄPBL trädde i kraft (17 kap. 4 § ÄPBL). Frågan om byggnadsverks och fastigheters planenliga utgångsläge kommer med vårt förslag därför bara behöva prövas mot detaljplaner som har antagits med stöd av PBL och ÄPBL. Huruvida en avvikelse har godtagits vid en bygglovsprövning enligt ÄPBL eller byggnadslagen kommer då att minska i betydelse. Det kommer inte heller finnas

risker för att äldre vidlyftiga dispenser tillåts påverka bedömningen av det planenliga utgångsläget. Bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL, om att det bara är en avvikelse som har godtagits med stöd av PBL eller äldre bestämmelser respektive fastighetsbildningslagen i dess lydelse efter att ÄPBL trädde i kraft den 1 juli 1987 som ska göra att kravet på planenligt utgångsläge inte längre gäller, kommer då också att minska i betydelse. Det kommer i stället räcka att byggnadsnämnden kontrollerar om avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen under den tid kravet på planenligt utgångsläge utgör en förutsättning för att bygglov ska ges.

Av samma skäl kan även punkten 13 i övergångsbestämmelserna till PBL upphävas (se avsnitt 8.4.3).

Åtgärden ska vara planenlig

Vi ser inte någon anledning att ändra det nuvarande kravet på att åtgärder ska vara planenliga, om inte annat särskilt anges (nuvarande 9 kap. 30 § första stycket 2 PBL). Förutsättningen att åtgärden ska vara planenlig är ett av de viktigaste uttrycken för det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) och ett självklart medel för att en detaljplan alls ska kunna genomföras. Kravet är dessutom avgörande för allmänhetens förväntningar på vilka byggnadsåtgärder som kan komma att vidtas inom ett område som omfattas av en detaljplan. Förutsättningen bör därför kvarstå oförändrad.

Bygglov bör inte kunna ges för en åtgärd som måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa

Vi ser inte någon anledning att ändra kravet på att åtgärden ska avvakta att detaljplanens genomförandetid ska börja löpa (nuvarande 9 kap. 30 § första stycket 3 PBL), vilket den som utgångspunkt gör antingen då detaljplanen får laga kraft eller när kommunen i detaljplanen har bestämt att den ska börja löpa (4 kap. 21 § PBL) Kravet aktualiseras inte minst vid successiva nyetableringar av exempelvis bostads- eller industriområden där det kan finnas ett behov för kommunen att på ett planerat sätt ordna teknisk försörjning och ställa i

ordning gator eller parker allteftersom det nya området byggs ut. Förutsättningen bör därför kvarstå oförändrad.

Krav i 2 och 8 kap. PBL som bör uppfyllas för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan

Vi föreslår inte någon förändring i fråga om vilka krav i 2 och 8 kap. PBL en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan ska uppfylla (nuvarande 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL).

Vi ser dock 2 kap. PBL som ett av de mer angelägna föremålen för en framtida översyn av plan- och bygglagstiftningen. En sådan översyn ryms inte i våra direktiv och låter sig inte göras inom ramen för denna utredning (se avsnitt 7.25).

Kraven i 2 och 8 kap. PBL behöver inte prövas i delar som har prövats i detaljplanen

Vi föreslår ett tillägg om att kraven i 2 och 8 kap. PBL inte ska prövas i de delar som har prövats i detaljplanen. Tillägget motsvarar vad som i dag gäller för åtgärder i områden som omfattas av områdesbestämmelser. Den tillagda begränsningen får betraktas som en kodifiering av praxis²³¹ och korresponderar både med regeringens motivering till bestämmelsen²³² och med begränsningen av överklagbarheten i 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL. Tillägget gör detaljplanens funktion att skapa byggrätter tydligare för fastighetsägaren och andra berörda. Byggrätten framgår med vårt förslag som en direkt förutsättning för bygglov och inte bara som ett hinder för överklagbarhet av sådana frågor som har avgjorts genom detaljplanen.

Sådana åtgärder som får strida mot en detaljplan bör inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen

Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på bygglov och som får strida mot en detaljplan bör liksom i dag inte beaktas vid bedömningen av om exempelvis en byggnad överensstämmer med detalj-

²³¹ Se bl.a. RÅ 1990 ref. 52, RÅ 1991 ref. 46 och RÅ 1993 ref. 59 samt MÖD 2015:26.

²³² Se prop. 2010/11:63 s. 24.

planen. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 30 § tredje stycket PBL, även om hänvisningen bör ändras till den bestämmelse som anger vilka åtgärder som får genomföras i strid med detaljplan (10 kap. 2 § PBL). Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som ändå ska följa detaljplan bör däremot beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd stämmer överens med detaljplanen. Skulle sådana åtgärder inte behöva beaktas skulle nämligen kravet på deras planlighet indirekt urholkas.

Vi föreslår en möjlighet för byggnadsnämnden att enligt 10 kap. 2 § andra stycket PBL tillåta en liten avvikelse från kravet på att åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska genomföras i enlighet med detaljplanen (se avsnitt 7.17.2). Vår tanke är att en sådan liten avvikelse inte bör räknas den lovsökande till godo i nu aktuellt hänseende. Det är åtgärderna som sådana byggnadsnämnden bör bortse från vid bedömningen av om en åtgärd stämmer överens med detaljplanen, inte de små avvikelser som byggnadsnämnden bör kunna godta vid framför allt sin tillsyn. Skulle även de små avvikelserna räknas bort vid bedömningen av om åtgärden stämmer överens med detaljplanen skulle det kunna uppstå märkliga kumulativa effekter av att en mindre avvikelse på en åtgärd läggs till en avvikelse som kan finnas på en annan åtgärd. Det är inte vår avsikt att göra sådana urholkningar av planinstitutet möjliga.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 32 § PBL.

7.18.4 Vissa undantag från kraven på en åtgärds förhållande till detaljplanen

Förslag: Trots 32 § första stycket 1 ska bygglov ges om åtgärden är en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad.

Trots 32 § ska bygglov ges om åtgärden inte strider mot sådana planbestämmelser som avses i 4 kap. 12 § 1 eller 16 § 3 och åtgärden är

1. inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus,

2. nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

3. sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 och 9 §§, samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt andra stycket 2 eller sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i andra stycket 3 ska endast ges om komplementbostadshuset tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 45,0 kvadratmeter.

Nuvarande bestämmelser

Bestämmelsen innehåller delvis de undantag som finns i nuvarande 9 kap. 30 § andra och tredje stycket PBL.

Enligt nuvarande 9 kap. 30 § andra stycket PBL ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnadsverket inte stämmer överens med detaljplanen om det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri eller byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt. Enligt nuvarande 10 kap. 2 § andra stycket PBL får bl.a. sådana komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § PBL samt en sådan inredning av

ett enbostadshus som inte utgör ett komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 c § PBL genomförs i strid med detaljplanen. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitten 4.4.4, 5.2.2 respektive 5.10.2.

En annan ändring av en byggnad än tillbyggnad ska få företas även om utgångsläget är planstridigt

Vi föreslår att bygglov trots kravet på planenligt utgångsläge ska ges om åtgärden är en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad. Bestämelsen innebär en utvidgning av de undantag från kravet på planenligt utgångsläge som finns i nuvarande 9 kap. 30 § andra stycket PBL.

Undantaget gör det möjligt att företa fler lovpliktiga åtgärder på en byggnad eller en fastighet som inte stämmer överens med detaljplanen och syftar till ett resurseffektivt användande av det befintliga byggnadsbeståndet och till att skapa levande stadsmiljöer. En planstridig byggnad eller en byggnad på en planstridig fastighet bör helt eller delvis få tas i anspråk eller inredas för ett väsentligen annat ändamål än det som den senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd (se avsnitt 7.6.7).

I det konkreta fallet kan det röra sig om att i bottenvåningen i en stadsmiljö ändra användningen av en lokal från butik till kafé, eller från frisör till restaurang. Det kan också röra sig om att befintlig verksamhet förändras genom att lokaler delas mellan olika verksamheter.

Med stöd av undantagsbestämelsen bör på samma sätt som i dag även ytterligare en bostad kunna inredas i en byggnad.

På samma sätt som enligt nuvarande bestämmelser bör lov kunna ges för fasadändringar även om byggnaden eller fastigheten inte stämmer överens med detaljplanen. Eftersom vi föreslår att färre fasadändringar ska omfattas av krav på lov om de inte utförs på vissa byggnaders fasader mot allmän plats (se avsnitt 7.6.7) eller i värdefulla områden (se avsnitt 7.10), kommer undantaget för fasadändringar på planstridiga byggnader och på byggnader på planstridiga fastigheter inte att behöva tillämpas lika ofta.

Förutom att utöka friheten för fastighetsägaren är syftet med vårt förslag att ge honom eller henne större möjligheter än i dag att resurseffektivt utveckla befintliga byggnader, främja cirkulär ekonomi och ett hållbart byggande. I sammanhanget ska dock erinras om att kra-

vet på att ändringsåtgärden som sådan, exempelvis den nya användningen, av hänsyn till omgivningen även fortsatt ska vara planenlig.

Undantaget begränsar sig till att avse byggnader. För andra anläggningar bör kravet på planenligt utgångsläge gälla även fortsättningsvis.

Undantag i eller i anslutning till småhus

Samtidigt som vi föreslår att större byggnadsåtgärder än i dag inte bör omfattas av krav på bygglov, föreslår vi en generell bygglovsplikt för bl.a. inredande av bostad eller uppförande av ett komplementbostadshus (se avsnitt 7.6). Lovplikten behövs enligt vår mening dels av hänsyn till grannarnas möjligheter att bevaka sina intressen genom att exempelvis överklaga lovet, dels för att bostädernas omgivningspåverkan är av en omfattning som motiverar en förprövning (se avsnitt 7.6.2 och 7.6.7). Vissa av dessa åtgärder får enligt nuvarande bestämmelser genomföras utan lov och har dessutom tillåtits strida mot den detaljplan som kan gälla för området.

För att – trots vårt förslag att införa en generell lovplikt för inredandet av bostad eller uppförande av komplementbostadshus – behålla möjligheterna för en småhusägare att även fortsättningsvis få inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus, bygga eller bygga till ett komplementbostadshus eller inreda en bostad i en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus i strid med detaljplanen (jfr nuvarande 10 kap. 2 § andra stycket), föreslår vi särskilda bestämmelser för dessa åtgärder i respektive i anslutning till småhus. Inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus som inte är ett komplementbostadshus eller ny- eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus kommer med våra förslag förvisso generellt att omfattas av krav på lov, men bör som utgångspunkt få inredas, byggas nytt eller byggas till även om utgångsläget är planstridigt, åtgärden strider mot detaljplanen och genomförandetiden inte har börjat löpa. Åtgärderna bör således som utgångspunkt få genomföras obehindrat av vad som framgår av detaljplanen.

Med vårt förslag till definition av ett komplementbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan kommer det på samma sätt som i dag, i strid med detaljplanen, kunna uppföras en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd med en själv-

ständig bostad med en byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.4.3).

En ytterligare förutsättning för att ett komplementbostadshus ska få byggas eller byggas till i strid med detaljplanen är att den håller sig inom samma areabegränsade ”pott” som gäller för lovplikten avseende andra komplementbyggnader, dvs. att den tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 45,0 kvadratmeter. Våra överväganden rörande den areabegränsade ”potten” är i fråga om förutsättningarna för bygglov för komplementbostadshus desamma som i fråga om lovplikten för komplementbyggnader (se avsnitt 7.6.3).

Åtgärden ska ändå följa vissa planbestämmelser för att bygglov ska kunna ges

Vi har under utredningen blivit uppmärksammade på att det förekommer att det uppförs byggnader som får strida mot detaljplan på ställen som är särskilt utsatta för risker för bl.a. ras, skred och erosion. Bara anmälningsinstitutet har således inte varit tillräckligt för att undvika att det tillkommer komplementbostadshus på sådana platser. Vi föreslår att även byggnader vilka som huvudregel får strida mot detaljplanen, bör följa sådana planbestämmelser som har införts till skydd mot sådana risker (se avsnitt 7.17.2).

Komplementbostadshuset bör enligt vårt förslag få genomföras i strid med detaljplanen och bör enligt vårt förslag dessutom inte prövas gentemot tillämpliga krav i 2 kap. och 8 kap. PBL i de delar som har prövats i detaljplanen. Med vårt förslag skulle därför den motsägelsefulla situationen kunna uppstå att en omfattande reglering av hänsynen till kulturmiljön i detaljplanen skulle komma att begränsa vilka sådana krav som skulle få beaktas vid prövningen av en ansökan om bygglov för ett komplementbostadshus. Det är inte vår avsikt. Vi föreslår därför att komplementbostadshuset bör följa de bestämmelser om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som kommunen har beslutat om i detaljplanen med stöd av 4 kap. 16 § 3 PBL eller motsvarande äldre bestämmelser. Någon motsvarande reglering för att

säkerställa planbestämmelser som avser bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket (jfr 4 kap. 16 § 2 PBL) behövs inte eftersom sådana planbestämmelser endast förtydligar vad som ändå gäller.

Under utredningen har det framförts önskemål om att kommunerna bör få utökade möjligheter att reglera tillkommande bostäder. De problem som beskrivs är framför allt att det i anslutning till områden som är under omvandling från fritids- till permanentbostadsområden tillkommer bostäder i strid med detaljplaner, även kort efter detaljplanerna antagits, i en utsträckning som gör det svårt för kommunerna att dimensionera och hinna med att ordna exempelvis trafiklösningar, va-nät och kommunal service med skolor, förskolor, vårdinrättningar m.m. i den takt som exploateringarna förutsätter. Problemet ska vara som störst i storstädernas kranskommuner där det råder en stor efterfrågan på bostäder. Till utredningen har det framförts att vissa byggaktörer har satt den här typen av relativt omfattande planstridiga exploateringar i system.

Vi har i anledning av synpunkterna övervägt att utöka regleringsmöjligheter för kommunerna i syfte att komma till rätta med de utmaningar den här typen av oreglerade exploateringar för med sig för kommunerna och samhället i övrigt. Utgångspunkten i våra direktiv är att sådana åtgärder som i dag tillåts få strida mot detaljplan och områdesbestämmelser om inte starka skäl talar emot det även fortsättningsvis ska få göra det, samt att fler åtgärder av begränsad omfattning ska kunna få utföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, utan att planeringsinstrumenten, som bl.a. tar hänsyn till allmänna intressen, förlorar sin betydelse.²³³

Kommunernas möjligheter att reglera tillkommande bostäder kommer med våra förslag att i väsentliga hänseenden vara desamma som de som gäller enligt nuvarande bestämmelser. I ett område som omfattas av en detaljplan kommer det till ett enbostadshus endast kunna tillföras två ytterligare bostäder, den ena genom inredning av en ytterligare bostad i det befintliga enbostadshuset och den andra genom ett komplementbostadshus. Den ökade belastningen på va-nät och vägar respektive ökade krav på kommunal service kan som vi bedömer det därigenom inte bli större än vad som kan anses ligga inom den planeringsmarginal kommunen bör ha för den händelse att exempelvis större familjer flyttar in i den befintliga bebyggelsen. Vi

²³³ Se Dir. 2020:4 s. 8 f.

har även erfarit att kommuner sedan införandet av de s.k. attefallsbestämmelserna som medger att åtgärder vidtas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser vid planläggningen beaktar de åtgärder som får strida mot detaljplanen, exempelvis genom att anpassa byggrätterna till att det senare kan tillkomma åtgärder i strid med detaljplanen.²³⁴ Vi bedömer härutöver att den generella lovplikt för nya bostäder som vi föreslår kan underlätta kommunernas möjligheter att uppmärksamma de behov av teknisk och social service som följer med de tillkommande bostäderna. Den kommun som behöver samordna planeringen till följd av tillkommande komplementbostadshus eller andra bostäder kan givetvis självmant planlägga området på nytt och i samband med det få en täckning i vart fall för sina kostnader för iordningställandet av den allmänna platsmarken genom gatukostnadsersättning enligt 6 kap. PBL. I det sammanhanget bör även förekomsten av många komplementbostadshus eller andra bostäder på en viss plats kunna beaktas vid fördelningen av kostnaderna mellan fastighetsägarna. Utökade kostnader för va-nät i de fall det tillkommer nya bostäder i sådana områden bör dessutom till viss del kunna täckas genom anläggnings- och brukningsavgifter enligt lagen om allmänna vattentjänster.

En lösning på de problem de planstridiga exploateringarna för med sig i nyligen planlagda områden, där kommunen inte hunnit med att ordna med exempelvis vatten och avlopp, vägar, gator, torg, eller grönområden eller för den delen kollektivtrafik eller förskolor, i den utsträckning den planstridiga exploateringen förutsätter, vore att relatera möjligheten att tillföra bostäder i strid med detaljplanen till efter att planens genomförandetid löpt ut. Begränsningen skulle antingen bestå i att bygglov för komplementbostadshus inte ska få strida mot detaljplanen under genomförandetiden, eller att kommunen skulle ha möjlighet att få avslå ansökningar om bygglov för komplementbostadshus under genomförandetiden.

Vi har övervägt sådana lösningar relaterade till genomförandetiden. Konsekvensen av att helt begränsa möjligheten att uppföra komplementbostadshus skulle kunna få orimliga konsekvenser och inte till fullo uppnå den avsedda effekten. En fullständig begränsning av möjligheterna att tillföra ytterligare bostäder i strid med detaljplanen under genomförandetiden skulle leda till att befintliga småhus-

²³⁴ Jfr Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 13.

ägares möjligheter att genomföra åtgärder i strid med detaljplanen skulle begränsas av att deras fastighet skulle omfattas av ett nyligen planlagt område, alldeles oavsett var planläggningen sker. Vad avser kommunernas skyldigheter att ordna med va-nät etc. lär en koppling till genomförandetiden endast leda till att behovet av utbyggnad skjuts på framtiden.

En möjlighet för kommunerna att under genomförandetiden få avslå en ansökan, under förutsättning att de har beaktansvärda och legitima skäl för sin hållning, skulle å ena sidan kunna ge kommunerna tid att ordna med trafiklösningar, gator och parker samt social service men å andra sidan klart begränsa den frihet småhusägare i dag har att uppföra komplementbostadshus på sin tomt i strid med detaljplanen. Härutöver skulle det på samma sätt som vid en absolut begränsning av planstridigheten under genomförandetiden endast skjuta upp skyldigheten för kommunen att ordna med vatten och avlopp. Vi bedömer därför att någon sådan möjlighet för kommunerna inte bör införas.

Krav på hänsyn till allmänna och enskilda intressen respektive krav på byggnadsverk m.m.

Vår ambition har varit att så långt möjligt inte ändra de krav som ställs på åtgärder som får genomföras i strid med detaljplan. Vi föreslår därför att nu aktuella bostadsåtgärder på samma sätt som i dag ska uppfylla de krav som följer av 2 kap. 6 och 9 §§ samt de krav som följer av uppräknade bestämmelser i 8 kap. PBL. Till skillnad från de förutsättningar som annars måste vara uppfyllda i ett område som omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.18.3) gäller kraven i 2 kap. 6 § PBL här i sin helhet och inte bara dem i första stycket 1 och 5. Utformning och placering ska således bl.a. ske på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 6 § första stycket 2 PBL).

Att detaljplanen inte begränsar var åtgärden kan genomföras och att en för grannarna mindre störande placering därför kan väljas kan vidare medföra att fler olägenheter för grannarna kan komma att betraktas som betydande (2 kap. 9 § PBL; se avsnitt 7.17.3).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 33 § PBL.

7.18.5 Förutsättningar för bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och
3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

Sådana åtgärder som enligt 10 kap. 2 § andra stycket får strida mot områdesbestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med områdesbestämmelserna.

Enligt nuvarande 9 kap. 31 § PBL ska bygglov ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser, inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 och 3 §§ PBL och uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.3.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 31 § PBL med tillägget att inte bara områdesbestämmelser, utan även gällande förhandsbesked bör begränsa den prövning som ska ske i förhållande till tillämpliga krav i 2 kap. och 8 kap. PBL. Tillägget korresponderar bättre med det överklagandeförbud som finns i nuvarande 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL för frågor som redan är avgjorda genom bl.a. ett förhandsbesked.

Sådana åtgärder som får strida mot områdesbestämmelser bör inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med områdesbestämmelserna. Förslaget i andra stycket motsvarar vårt förslag om vilka åtgärder som inte bör påverka

bedömningen av om en åtgärd stämmer överens med detaljplanen (se avsnitt 7.18.3). Någon sådan bestämmelse om områdesbestämmelser finns inte i dag. Vårt förslag i denna del syftar till att göra bedömningen av en åtgärds förenlighet med områdesbestämmelser mer lik den som görs vid bedömningen av en åtgärds förenlighet med en detaljplan. Förhållandet uppmärksammades vid remissbehandlingen inför att de bygglovsbefriade åtgärderna undantogs från bedömningen av en åtgärds förenlighet med detaljplan, men kunde då inte tas om hand i det lagstiftningsärendet.²³⁵ Vi ser inte någon anledning att i det här avseendet göra någon skillnad mellan vilka åtgärder som beaktas vid bedömningen av förenligheten med detaljplan och vilka som beaktas vid bedömningen av förenligheten med områdesbestämmelser.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 34 § PBL.

7.18.6 Särskilda förutsättningar för bygglov för komplementbyggnader m.m. i ett område som inte omfattas av en detaljplan

Förslag: Trots 34 § första stycket ska bygglov ges om åtgärden

1. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 4 c, och åtgärden är att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med
 - a) en liten tillbyggnad, eller
 - b) en annan komplementbyggnad än ett komplementbostadshus, eller
2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a eller b eller andra stycket och åtgärden är
 - a) inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus,
 - b) nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

²³⁵ Se prop. 2016/17:151 s. 78.

c) sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § andra stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

Bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt första stycket 2 b eller sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i första stycket 2 c ska endast ges om komplementbostadshuset tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt PBL eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 65,0 kvadratmeter.

Nuvarande bestämmelser

Enligt nuvarande bestämmelser i 9 kap. 31 a § PBL ska bygglov ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden innebär endast att en byggnad ändras genom att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad. För att bygglov ska kunna ges i dessa fall får åtgärden inte strida mot sådana områdesbestämmelser som avses i nuvarande 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 5 c PBL, och uppfylla de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ PBL i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

Enligt nuvarande 10 kap. 2 § andra stycket PBL får bl.a. sådana komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 a § samt en sådan inredning av ett enbostadshus som inte utgör ett komplementbostadshus som avses i 9 kap. 4 c § genomföras i strid med detaljplanen. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitten 4.4.6, 5.2.3 respektive 5.10.2.

Undantag för en liten tillbyggnad eller en annan komplementbyggnad än ett komplementbostadshus

Av våra direktiv framgår att vi ska ta ställning till om ytterligare åtgärder eller kompletteringsåtgärder kan komma i fråga för en begränsad lokaliseringsprövning, förutsatt att detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL) kvarstår oförändrat. En sådan begränsad lokaliseringsprövning bör liksom i dag bl.a. kunna ske då ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en liten tillbyggnad eller en komplementbyggnad.

En liten tillbyggnad bör liksom i dag exempelvis vara en tillbyggnad med ett eller två bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål, förråd eller garage, veranda, balkong samt uteplats med tak. Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på den innebörden. Vi föreslår därför inte några ändringar i fråga om den begränsade prövning som ska ske vid en bygglovsansökan som avser en annan liten tillbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Undantaget för en liten tillbyggnad kan exempelvis komma till användning för tillbyggnader i de fall möjligheterna att uppföra komplementbyggnader och komplementbostadshus på tomten till fullo har tagits i anspråk.

När det gäller komplementbyggnader följer begränsningen av dess påverkan på omgivningen att den till sin storlek och funktion ska vara underordnad och komplettera en- eller tvåbostadshuset på tomten. Det finns således inte någon absolut begränsning av komplementbyggnadens storlek och funktion, utan den är relaterad till en- och tvåbostadshusets storlek och dess användning som bostadshus (se avsnitt 7.4.3).

Vi har övervägt om inte även andra byggnader än en- eller tvåbostadshus bör få kompletteras med en komplementbyggnad i nu aktuellt hänseende. Begränsningen till en- eller tvåbostadshus har dock i detta sammanhang klara fördelar. Den enskildes förväntningar på att få genomföra åtgärder som att uppföra ett uthus eller ett garage utan en alltför omfattande förprövning lär till att börja med vara som störst i anslutning till det egna bostadshuset. Då komplementbyggnaden knyts till bostadshusets storlek och funktion kan byggnadsnämnden också ha en rimlig möjlighet att överblicka vilka åtgärder den godtar på en viss plats redan då bygglov ges för ett en- eller tvåbostadshus i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Komplementbyggnader till andra byggnader skulle däremot kunna

vara av en annan storlek och karaktär. Det skulle exempelvis kunna vara en spaanläggning i anslutning till ett hotell, ett annex till ett vandrarhem eller en maskinhall i anslutning till en industri. En begränsning av lokaliseringsprövningen skulle i dessa fall kunna få omfattande och olämpliga konsekvenser för såväl grannar som allmänna intressen. En större komplettering skulle också kunna behöva utlösa plankravet med hänsyn till de miljöbedömningar kompletteringen skulle kunna förutsätta.

Enligt direktiven ska vi även överväga om exempelvis ett kafé eller ridhus och liknande åtgärder i anslutning till en gård kan komma i fråga för en begränsad prövning som ett alternativ till en slopad lovplikt.²³⁶ Ett näraliggande alternativ vore att vidga möjligheterna att uppföra komplementbyggnader för sådana ändamål. Samma frihet för den enskilde att använda bebyggelsen på sin tomt för ett kafé eller annan näringsverksamhet respektive en begränsad djurhållning kan dock åstadkommas genom vårt förslag om att inredandet av en eller flera lokaler med en sammanlagd bruttoarea på högst 50,0 kvadratmeter utanför ett område med en detaljplan inte ska omfattas av krav på bygglov (se avsnitt 7.6.7). En sådan verksamhet kan givetvis även etableras i en nyuppförd komplementbyggnad som endast har krävt en begränsad lokaliseringsprövning vid uppförandet. Vi tror att en sådan lösning både är enklare att tillämpa och ger den enskilde en större frihet att själv bestämma om verksamheten ska bedrivas i befintliga eller nybyggda byggnader. Härutöver undviker man riktade och detaljerade regler för särskilda ändamål, exempelvis för vissa utpekade näringar eller verksamheter, som lätt kan få snedvridande effekter på konkurrensen.

Vi har övervägt att begränsa lokaliseringsprövningen för vissa av de åtgärder vi inför ett krav på lov för, inte minst inom områden med en utökad lovplikt. För vissa av åtgärderna kan det dock just vara lämpligheten i själva lokaliseringen som motiverar att åtgärden omfattas av ett krav på lov, exempelvis om lokaliseringen av en åtgärd kan påverka totalförsvarets intressen. I andra fall lär lokaliseringsprövningen av exempelvis enklare anläggningar kunna ske tämligen översiktligt.

²³⁶ Se Dir. 2020:4 s. 7.

Den begränsade prövningen av fasadändringar tas bort

Fasadändringar kommer med vårt förslag inte att omfattas av krav på lov utanför ett område med en detaljplan, annat än i de fall fasadändringen sker på en särskilt värdefull byggnad eller inom ett särskilt värdefullt område (se avsnitt 7.10). Vi bedömer därför att det inte behövs någon särskild bestämmelse om en begränsad prövning för fasadändringar utanför ett område med detaljplan.

Kommuner bör ha kvar sina möjligheter att genom områdesbestämmelser reglera en liten tillbyggnad eller en annan komplementbyggnad

Vi föreslår inga förändringar av kommunernas möjligheter att genom områdesbestämmelser reglera en liten tillbyggnad eller en komplementbyggnad.

Utökade undantag i eller i anslutning till småhus

Samtidigt som vi föreslår att större byggnadsåtgärder än i dag inte bör omfattas av krav på bygglov föreslår vi en generell bygglovspflicht för bl.a. inredande av bostad eller uppförande av ett komplementbostadshus (se avsnitt 7.6). Lovplikten behövs enligt vår mening dels av hänsyn till grannarnas möjligheter att bevaka sina intressen genom att exempelvis överklaga lovet, dels för att bostädernas omgivningspåverkan är av en omfattning som motiverar en förprövning (se avsnitt 7.6.2 och 7.6.7). Vissa av dessa åtgärder får enligt nuvarande bestämmelser genomföras utan lov och har dessutom tillåtits strida mot de områdesbestämmelser som kan gälla för området. På samma sätt som i områden med en detaljplan föreslår vi därför att bygglov ska kunna ges för inredande av ytterligare bostad i ett enbostadshus som inte är ett komplementbostadshus, ett komplementbostadshus samt en ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus i strid med de områdesbestämmelser som kan gälla för området.

Med vårt förslag till definition av ett komplementbostadshus i ett område som inte omfattas av en detaljplan kommer det i strid med de områdesbestämmelserna som kan gälla i området kunna uppföras en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd

med en självständig bostad med en byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.4.3).

En ytterligare förutsättning för att ett komplementbostadshus ska få byggas eller byggas till i strid med områdesbestämmelserna är att den håller sig inom samma areabegränsade ”pott” som gäller för lovplikten avseende andra komplementbyggnader, dvs. att den tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 65,0 kvadratmeter. Våra överväganden rörande den areabegränsade ”potten” är i fråga om förutsättningarna för bygglov för komplementbostadshus desamma som i fråga om lovplikten för komplementbyggnader (se avsnitt 7.6.4).

Kommuner bör ha vissa möjligheter att genom områdesbestämmelser reglera tillkommande bostäder

Vi har under utredningsarbetet blivit uppmärksammade på att det förekommer att det uppförs byggnader som får strida mot områdesbestämmelser på ställen som är utsatta för risker för bl.a. ras, skred och erosion. Bara anmälningsinstitutet har således inte varit tillräckligt för att undvika att det tillkommer komplementbostadshus på sådana platser. Vi föreslår att även byggnader vilka som huvudregel får strida mot områdesbestämmelser, bör följa sådana områdesbestämmelser som kommunen har infört till för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion (se avsnitt 7.17.2).

Av samma skäl som komplementbostadshus i ett område som omfattas av en detaljplan bör följa vissa planbestämmelser till skydd för kulturmiljövården bör även komplementbostadshus i ett område med områdesbestämmelser göra det (se avsnitt 7.18.4). Vi föreslår därför att komplementbostadshuset bör följa de bestämmelser om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som kommunen beslutat om i områdesbestämmelserna.

Kommunen kan vidare i områdesbestämmelser reglera vissa krav på hänsyn till en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett

skydds- eller säkerhetsområde (nuvarande 4 kap. 42 § första stycket 5 PBL). Med vårt förslag kommer inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, ny- och tillbyggnad av ett komplementbostadshus och ändring av en komplementbyggnad till ett komplementbostadshus inte att få strida mot den typen av reglering i områdesbestämmelser (vår föreslagna 9 kap. 35 § första stycket 2 PBL).

När det gäller förslagets påverkan på kommunernas regleringsmöjligheter i övrigt kommer förändringen ligga i att komplementbostadshuset i ett område med områdesbestämmelser kommer att kunna vara 20 kvadratmeter större än i dag, men ändå endast kunna rymma *en* bostad. I strid med områdesbestämmelserna kommer det således kunna tillskapas två ytterligare bostäder i anslutning till ett enbostadshus, en bostad genom inredning av enbostadshuset och den andra genom ett komplementbostadshus. Vi bedömer inte att skillnaden jämfört med nuvarande bestämmelser är större än att den bör kunna tas om hand i planeringen (se avsnitt 7.18.4).

Krav på hänsyn till allmänna och enskilda intressen respektive krav på byggnadsverk m.m.

Vi föreslår inte någon ändring i fråga om vilka krav enligt 2 och 8 kap. PBL åtgärderna bör uppfylla (jfr nuvarande 9 kap. 31 a § 3 PBL), dock med undantaget att inte endast områdesbestämmelser utan även förhandsbesked bör begränsa prövningen av kraven. Detta tillägg korresponderar med det överklagandeförbud som finns i nuvarande 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL för frågor i bygglovsärenden som redan är avgjorda genom bl.a. ett förhandsbesked.

För komplementbostadshusen innebär vårt förslag till reglering att prövningen av sådana blir något mer begränsad i ett område som inte omfattas av en detaljplan än i ett område som omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.18.4). Det korresponderar med vår utgångspunkt att i ett område som inte omfattas av en detaljplan behandla komplementbyggnader på samma sätt, oavsett om de är bostäder eller inte. Frågor som exempelvis rör utformning och placering på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till t.ex. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 6 § första stycket 2 PBL) får således i stället hanteras med stöd av bestämmelserna i 8 (jfr t.ex. 8 kap. 4 § första stycket 2) och 10 kap. (jfr 23 § första stycket 1) PBL.

Författningsförslag

Förslaget finns i 9 kap. 35 § PBL.

7.18.7 Om detaljplanekravet

Förslag: En sådan komplementbyggnad som inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. 6 eller 7 §, ska inte utlösa något krav på föregående prövning i en detaljplan. Inte heller ett komplementbostadshus ska utlösa något sådant krav.

Enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap. 2 § PBL är en kommun i vissa fall skyldig att med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning (detaljplanekravet). Kravet gäller bl.a. för ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket inte omfattas av krav på bygglov eller är en annan byggnad än sådan lovbefriad byggnad som avses i nuvarande 9 kap. 4 a § PBL som inte behöver följa detaljplan. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.3.

I likhet med nuvarande bestämmelser bör vissa åtgärder som undantas från kravet på att följa en detaljplan inte kunna utlösa något krav på föregående detaljplaneläggning. Det gäller dels nybyggnad av en komplementbyggnad som inte omfattas av krav på bygglov, dvs. antingen har en byggnadsarea på högst 50,0 kvadratmeter, en taknockshöjd på högst 4,5 meter och som tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten inte får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter eller är en ekonomibygnad (se avsnitt 7.6.4), dels ett komplementbostadshus till ett en- eller tvåbostadshus. Sådana är bara ett komplement till den befintliga bebyggelsen och bör kunna uppföras i strid med detaljplanen.²³⁷

Vi har i det här sammanhanget särskilt övervägt om tillkommande komplementbostadshus inom ett område som inte omfattas av en detaljplan där det råder stor efterfrågan för bebyggande borde utlösa ett krav på föregående prövning i en detaljplan. Motivet för det skulle vara att bostäderna i högre utsträckning än vad som har förutsatts i

²³⁷ Se prop. 2013/14:127 s. 52 f.

tidigare förarbeten²³⁸ vid vissa typer av byggnationer exempelvis kan öka belastningen på va-nät, infrastruktur samt ställa andra krav på kommunal service i form av skolor, förskolor m.m. än vad en förändrad användning av det befintliga beståndet skulle kunna medföra (se avsnitt 7.18.4).

Skillnaderna jämfört med i dag ska dock inte överdrivas. Vi föreslår att komplementbostadshus utanför ett område med en detaljplan ska få vara högst 50,0 kvadratmeter jämfört med dagens 30,0 kvadratmeter och endast få inredas med *en* självständig bostad. Vår bedömning är att våra förslag inte medför en sådan påtagligt utökad belastning på va-nät och vägar och krav på kommunal service som förutsätter en samordnad prövning i en detaljplan även för åtgärder som tillåts strida mot en detaljplan. Vår bedömning är dessutom att den generella lovplikt för nya bostäder som vi föreslår kan underlätta kommunernas möjligheter att uppmärksamma samordningsbehoven och självmant planlägga området.

Författningsförslag

Förslaget finns i 4 kap. 2 § PBL.

7.18.8 Särskilt om detaljplanekravet för vindkraftverk

Förslag: Endast vindkraftverk som omfattas av krav på bygglov ska kunna utlösa ett krav på föregående prövning i detaljplan. Kravet på föregående prövning i detaljplan ska gälla om kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap. 3 § PBL ska en kommun med en detaljplan pröva ett mark- och vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk om verket omfattas av krav på bygglov eller anmälan, det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och verket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked eller anmälan. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.3.

²³⁸ Jfr prop. 2013/14:127 s. 66.

Vi föreslår att endast vindkraftverk som omfattas av ett krav på lov bör utlösa ett krav på föregående prövning i en detaljplan. Det innebär att det bara är ett vindkraftverk som är högre än 20,0 meter över markytan eller är placerat på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken som kan utlösa ett krav på prövning i en detaljplan (se avsnitt 7.7.8).

Genom ändringen kommer bestämmelsen om vindkraftverk stämma bättre överens med vad som gäller för uppförandet av andra byggnadsverk (4 kap. 2 § PBL) och begränsas till sådana verk som på grund av sin storlek eller placering har störst påverkan på omgivningen. På samma sätt som i dag kommer prövningen vara begränsad till områden där det råder stor efterfrågan på bebyggelse. Huruvida vindkraftverket har en betydande inverkan på omgivningen får i stället prövas inom ramen för miljöprövningen.²³⁹ Eftersom anmälningspliktiga vindkraftverk inte bör kunna utlösa plankravet ska endast prövningen genom ett bygglov eller förhandsbesked, inte en anmälan, kunna begränsa plankravet.

Anledningen till att vi inte anser att sådana vindkraftverk som endast är anmälningspliktiga (se avsnitt 7.16) bör utlösa ett plankrav är främst att den prövning som bör ske vid en anmälan bör begränsa sig till åtgärdens tekniska egenskapskrav (se avsnitt 7.20.5).

Författningsförslag

Förslaget finns i 4 kap. 3 § PBL.

²³⁹ Se prop. 2008/09:146 s. 33 f.

7.18.9 Godtagbara avvikelser

Förslag: Trots 32 § första stycket 2, 34 § första stycket 1 och 35 § första stycket 1 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser om

1. avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelsen är liten,

2. avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt,

3. avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse,

4. åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen, eller

5. åtgärden är inredning av en vind i bostadshus till bostad.

Bygglov för en åtgärd som avses i första stycket 3 eller 4 får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut.

Bygglov för en åtgärd som avses i första stycket 5 får i ett område som omfattas av en detaljplan ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut.

Nuvarande bestämmelser

Nuvarande bestämmelser om godtagbara avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser finns i 9 kap. 31 b och c §§ (jfr även 31 d och e §§) PBL.

Enligt nuvarande 9 kap. 31 b § PBL får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och antingen är liten, eller åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt nuvarande 9 kap. 31 c § PBL får bygglov efter det att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut dessutom ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden antingen är för-

enlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.4.

Utgångspunkter för våra överväganden om fler godtagbara avvikelser

Enligt vår uppfattning bör frågan om för vilka fler planstridiga åtgärder byggnadsnämnden bör kunna få ge bygglov i första hand vägas mot den begränsning av medborgarnas inflytande över sin närmiljö som en utebliven planprövning innebär. Utgångspunkten för våra överväganden om ytterligare avvikelsemöjligheter är att sådana egentligen inte påverkar det kommunala inflytandet över mark- och vattenanvändningen i någon betydande omfattning. Möjligheten besparar i stället kommunen och övriga berörda det merarbete som en planändring skulle medföra. Om kommunen anför beaktansvärda och legitima skäl för att avslå en ansökan om bygglov för en åtgärd som strider mot detaljplanen, bör kommunens uppfattning enligt Högsta domstolen också ges särskild vikt. Sådana skäl kan enligt domstolen exempelvis vara att åtgärden bör avvakta en förestående planprocess, att åtgärden kommer i konflikt med någon annan åtgärd kommunen planerar för eller att kommunen önskar vara lyhörd i förhållande till en betydande lokal opinion.²⁴⁰ Kommunen har således ett betydande utrymme att avslå en ansökan om bygglov för en planstridig åtgärd.

De grannar och kringboende som är särskilt berörda ska höras innan bygglov ges för en planstridig åtgärd och har också rätt att överklaga ett beslut att ge bygglov (se avsnitt 7.19.8). Även dessa får således anses i tillräcklig utsträckning kunna bevaka sina intressen vid en lovgivning i strid med den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Återstår då att ställa den begränsning av medborgarnas inflytande över sin närmiljö som en utebliven planläggning innebär mot den besparing av kostnader och merarbete för kommunen, fastighetsägare, verksamhetsutövare och övriga berörda som den uteblivna planläggningen innebär.

²⁴⁰ Se NJA 2020 s. 786.

Medborgarnas intresse av att påverka sin närmiljö får enligt vår uppfattning i huvudsak anses bero på vilka förväntningar på den framtida utvecklingen de kan antas ha om de är införstådda med planförhållandena i området. Intresset påverkas också av avvikelsernas sammantagna storlek och den påverkan i form av buller eller andra olägenheter en förändring kan förväntas ha på dem eller på omgivningen i övrigt. De förhållandena är också i allt väsentligt vad som fångas upp av dagens avvikelsemöjligheter.

Vår generella uppfattning är vidare att allmänhetens intresse av att påverka oftast är mindre i fråga om användningen av befintliga byggnader än vid uppförandet av nya byggnader och att det är lättare för allmänheten att acceptera att mindre och i någon mån förutsebara ändringar genomförs, utan att det föregås av en planprocess som de har möjlighet att påverka.

Det finns dessutom av miljöskäl en bortre gräns för vilka åtgärder som kan godtas utan föregående planprövning. Sådana åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kräver nämligen en prövning som inte låter sig göras i ett enskilt bygglovsärende (nuvarande 9 kap. 31 e § 1 PBL). En åtgärd kan inte heller godtas om den kan antas medföra en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen (nuvarande 9 kap. 31 e § 2 PBL).

Mot detta ska ställas behovet av få genomföra åtgärder utan onödiga fördröjningar och kostnader som en omständlig planläggning kan medföra. Avvikelsemöjligheterna kan i huvudsak anses behövas för att på ett effektivt sätt kunna genomföra de smärre anpassningar som kan behövas eller för att billigt och enkelt kunna tillgodose angelägna samhällliga behov.

Utöver frågan om allmänhetens inflytande och miljöhänsynen ska riskerna med att alltför vidlyftiga avvikelsemöjligheter gröper ur de befintliga detaljplanerna och minskar kommunernas incitament att göra ändringar i förlegade detaljplaner också beaktas (se avsnitt 7.2.5).²⁴¹ Vid varje övervägande om ytterligare avvikelsemöjligheter bör det därför samtidigt prövas om inte ändamålet bättre skulle kunna tillgodoses genom en billigare, snabbare och enklare planläggning, utan krav på mer omfattande utredningar. En sådan hållning ligger väl i linje med vad som i tidigare förarbeten framhölls som en lösning på en stor del av de problem som uppstod då de äldre dispens-

²⁴¹ Jfr Boverket, *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2017*, 2019-05-29, s. 100.

möjligheterna slopades i samband med att ÄPBL trädde i kraft.²⁴² Detta har dock inte legat inom ramen för våra direktiv.

Byggnadsnämnden bör få ge bygglov för vindsinredningar i bostadshus i strid med vindsinredningsförbud

Behovet av bostäder är stort, framför allt i storstäderna. Om behovet i vart fall till någon del kan tillgodoses genom ett mer effektivt användande av den befintliga bebyggelsen är mycket vunnet ur såväl social, ekonomisk som miljömässig synvinkel.

Om tillskottet av bostäder sker i befintliga bostadshus förändras inte markanvändningen. Några förväntningar om en annan användning finns då inte från omgivningen och risken för att bostäderna ska komma i konflikt med andra markanvändningar är liten. Om bostadsbyggnadernas volymer dessutom består är förändringen begränsad. Allmänhetens intresse av att påverka åtgärden får i de fallen typiskt sett anses så liten att det inte kan anses motiverat med en planändring.

I dag finns särskilda bestämmelser om inredningar av vindar med små lägenheter upp till 35 kvadratmeter. För sådana får det alltid göras avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet (8 kap. 7 § PBL). Bestämmelserna om lättnader i kraven vid vindsinredningar för mindre lägenheter motiverades vid införandet med det stora behovet av framför allt mindre bostäder för främst unga och studenter.²⁴³

I flera äldre planer förekommer direkta vindsinredningsförbud. Då sådana förbud infördes motiverades de inte sällan av brandsäkerhetshänsyn. Med dagens byggteknik, material och brandskydd kan dessa risker begränsas. Kraven på brandsäkerhet ska dessutom ändå prövas vid den senare prövningen av byggnadsverkets tekniska förutsättningar, liksom de krav som ställs på bl.a. utformning, tillgänglighet och skyddet för kulturhistoriska värden ska prövas vid bygglov-givningen på samma sätt som i de fall det inte finns något uttryckligt vindsinredningsförbud i detaljplanen.

Vindsinredningsförbud kan också syfta till att begränsa de behov av infrastruktur, vatten- och avlopp och annan teknisk eller samhällslelig service som följer med en utökad exploatering. Hänsynen till kostnaderna för att tillgodoses dessa behov är en sådan omständighet

²⁴² Se prop. 1989/90:37 s. 51 f.

²⁴³ Se prop. 2013/14:59 s. 17 ff.

vi menar byggnadsnämnden bör kunna hänvisa till om den väljer att avslå en ansökan om bygglov för en åtgärd som strider mot en detaljplan.

I fråga om avvikelser från vindsinredningsförbud framhölls vid en tidigare riksdagsbehandling följande.²⁴⁴

Utöver de tänkbara åtgärder som tagits upp i propositionen och som från fall till fall kan bedömas vara sådana mindre avvikelser som är förenliga med planens syfte vill utskottet också något beröra vindsinredningar. Sådana åtgärder kan i många fall inrymmas i begreppet mindre avvikelse men här liksom i andra fall måste en bedömning ske i varje särskilt fall. Om en vindsinredning strider mot en uttrycklig bestämmelse i planen eller på annat sätt kan anses strida mot planens syfte kan en sådan åtgärd naturligtvis inte tillåtas utan att en planändring sker.

Invändningen är berättigad. Den som är väl införstådd med en detaljplan kan knappast förvänta sig att uttryckliga bestämmelser i den ska kunna frångås utan att planen ändras och att allmänheten då ska ha möjlighet att påverka planen. Det är bl.a. av detta vi skäl vi har stannat vid att föreslå att byggnadsnämnden bara bör ha möjlighet att godta vindsinredningar till bostäder av bostadshus. Samma typ av inredningar i andra typer av byggnader kan knappast antas motsvara allmänhetens förväntningar på byggnadens användning och lär dessutom inte var lika vanliga.

Det finns naturligtvis fler skäl för byggnadsnämnden att inte generellt tillåta inredningar av vindar till bostäder i strid med en detaljplan. Det allra mest uppenbara är att bostäder medför andra planeringshänsyn i förhållande till omgivningen än vad olika verksamheter gör. För byggnadsnämndens del handlar det om att skapa goda boendemiljöer där hänsyn tas till hälsa och säkerhet eller tillgång till samhällsservice, kommunikationer, grönska och plats för utevistelse och lek än annan bebyggelse. Vid bedömningen av om bygglov ska ges som en avvikelse från detaljplanen eller inte ligger dessa hänsyn framför allt i byggnadsnämndens händer. Byggnadsnämnden *får* ju – som vi angett ovan – ge lov i strid med detaljplanen, men är inte skyldig att göra det.

Sammanfattningsvis anser vi – efter en avvägning mellan behovet av fler bostäder och allmänhetens förväntningar på inflytande över bebyggelseutvecklingen – att byggnadsnämnden i förekommande fall bör få godta inredning av bostad i en vind i ett bostadshus i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

²⁴⁴ Se bet. 1989/90:BoU6 s.11.

För att inte undergräva förtroendet för planeringen och de demokratiska processerna bör de utökade möjligheterna till vindsinredningar i strid med bestämmelserna i en detaljplan ske först efter planens genomförandetid har löpt ut. Till skillnad från vad som gäller för avvikelsemöjligheterna enligt nuvarande 9 kap. 31 c § PBL omfattar vårt förslag även en möjlighet att medge vindsinredningar i strid med områdesbestämmelser. Eftersom sådana bestämmelser inte har någon genomförandetid finns här inte någon motsvarande tidsbegränsning.

Det bör betonas att ett enstaka bostadsinredningsprojekt självständigt eller i förening med tidigare medgivna avvikelser från detaljplan aldrig får medges om avvikelserna kan antas medföra en begränsning av en pågående verksamhet i omgivningen. Tillkommande bostäder får enligt nuvarande 9 kap. 31 e § 2 PBL inte tillåtas om en bullrande eller störande verksamhet, oavsett om det är en industriverksamhet eller exempelvis en nöjesinrättning, kan antas få skärpta miljövillkor till följd av de tillkommande bostäderna. Det ska inte behöva understrykas att det är byggnadsnämnderna själva som vid bygglovgivning ska förutse sådana eventuella konsekvenser, inte minst som det kan vara svårt för en enskild verksamhetsutövare att bevaka sina intressen vid bygglov som ges förhållandevis långt från dennes verksamhetslokal.

Ytterligare möjligheter till godtagbara avvikelser

Vi har övervägt möjligheterna att föreslå ytterligare åtgärder som bör kunna tillåtas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vi kan i det sammanhanget konstatera att behovet av ytterligare avvikelsemöjligheter under vår utredningstid även har utretts i Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet och inom ramen för Boverkets uppdrag att utreda förutsättningarna för omvandling av lokaler till bostäder (se avsnitt 2.4.5 och 2.4.10).

Utifrån Boverkets uppföljningar av tillämpningen av PBL kan konstateras att kommunernas efterfrågan på ytterligare avvikelsemöjligheter är begränsad. Merparten av kommunerna tycker att de avvikelsemöjligheter som finns i dag är ändamålsenligt utformade och att det inte saknas lagstöd för att medge tillräckligt med avvikel-

ser.²⁴⁵ Det stämmer också överens med Boverkets bedömning att det inte finns några generella hinder i lovprocessen mot att exempelvis omvandla lokaler till bostäder som erbjuder goda boendemiljöer.²⁴⁶ Trots detta anser flera kommuner att ett större utrymme för avvikelser borde kunna medges och att det saknas riktlinjer om vad som är en godtagbar avvikelse och vilka tolkningsutrymmen som egentligen finns. Flera kommuner anser att tolkningsmöjligheterna i dag är för stora. Det bör därför finnas utrymme för förtydliganden av de avvikelsemöjligheter som redan finns.²⁴⁷ Att problemet mer är en fråga om praxis och om byggnadsnämndernas olika tolkningar vid tillämpningen av bestämmelserna stämmer även överens med vad branschföreträdare har framfört till Boverket i fråga om omvandling av lokaler till bostäder.²⁴⁸ Vi gör därför bedömningen att nuvarande avvikelsemöjligheter i 9 kap. 31 b och c §§ med vissa förtydliganden bör kunna föras över till nya 9 kap. PBL.

Efter vad som har framförts vid våra referens- och expertgruppsmöten är det mest angeläget att kunna göra avsteg från användningsbestämmelser i äldre detaljplaner där genomförandetiden har löpt ut. Sådana avvikelser kan i vissa fall godtas i fråga om åtgärder som innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen (nuvarande 9 kap. 31 c § 2 PBL). Även om denna bestämmelse har gällt sedan 2015 finns det, till skillnad från punkten 1 i samma bestämmelse, bara enstaka avgöranden från överrätt som tydligt rör den avvikelsemöjligheten.²⁴⁹ Enligt vad vi har fått till oss under utredningsarbetet varierar dessutom byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelsen. Boverket framhåller i sin rapport om förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder härutöver att det vid en prövning i ett enskilt fall kan finnas förutsättningar att hantera sådana omvandlingar som en sådan avvikelse från detaljplanen som kan godtas vid en bygglovsprövning.²⁵⁰

Vår uppfattning är att bestämmelsen bör kunna tillämpas i högre utsträckning än i dag, givetvis med begränsningen att det inte får vara fråga om åtgärder som ger upphov till ökade olägenheter eller

²⁴⁵ Jfr Boverket, *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2017*, 2019-05-29, s. 100 f.

²⁴⁶ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3) s. 19 f.

²⁴⁷ Jfr Boverket, *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2017*, 2019-05-29, s. 100 f.

²⁴⁸ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3) s. 44.

²⁴⁹ Se t.ex. MÖD:s dom den 31 januari 2020 i mål nr P 5923-19.

²⁵⁰ Se Boverkets rapport *Förutsättningar för omvandling av lokaler till bostäder* (Rapport 2021:3) s. 19 f.

verksamhetsinskränkningar för grannar eller andra berörda. Vid etableringar inom områden som inte är störningskänsliga bör byggnadsnämnden efter genomförandetidens utgång ha betydande möjligheter att godta avvikelser från användningsbestämmelser. Till skillnad från förarbetena till motsvarande nuvarande bestämmelse menar vi att det bör räcka med att åtgärden kompletterar den planliga användningen av bebyggelseområdet. Om den sedan bedrivs i en egen byggnad eller i en del av en byggnad bör enligt vår mening sakna betydelse vid bedömningen av om den kan godtas eller inte. Det kan exempelvis vara fråga om mindre affärer eller försäljningsställen, idrotts- eller friskvårdsverksamheter, gatukök, restauranger eller motsvarande som önskar etablera sig inom industriområden eller småbåtshamnar, omvandling av lokaler till bostäder eller sedvanliga affärer som omvandlas till samlingslokaler eller förskolor eller vice versa. Det skulle också kunna handla om att inrätta t.ex. en dansstudio eller ett gym i bottenvåningen i ett bostadshus eller en träningslokal i ett industriområde. Sådana verksamheter bör kunna bedrivas i en egen byggnad i området, så länge verksamheten är underordnad, kompletterar och inte begränsar förutsättningarna för den övriga planliga verksamheten i området.

Ändrade användningar av det här slaget får anses vara fullt naturliga såväl för en fastighetsägare som den som bedriver en verksamhet. Det kan dessutom bidra till ett effektivt användande av det befintliga byggnadsbeståndet och bidra till levande stadsmiljöer. Under förutsättning att sådana ändrade användningar inte påverkar omgivningen negativt, t.ex. ur bullersynpunkt, bör byggnadsnämnden få godta dem.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 36 § PBL.

7.18.10 Godtagande av planstridiga byggnadsverk och fastigheter

Förslag: Om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser på grund av antagande av en detaljplan enligt PBL eller äldre bestämmelser avviker från planen, får byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov förklara att avvikelsen ska anses vara en sådan avvikelse som avses i 32 § första stycket 1 c. En sådan förklaring får endast avse avvikelser enligt 36 § första stycket 1–3.

Enligt nuvarande 9 kap. 30 a § PBL får byggnadsnämnden i vissa fall i ett beslut om bygglov förklara att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser kan godtas i lovhänseende, trots att fastigheten eller byggnadsverket inte stämmer överens med detaljplanen. En sådan förklaring får endast avse en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.2.

Vårt förslag innebär en utvidgning av de möjligheter byggnadsnämnden enligt nuvarande bestämmelser har att i efterhand godta befintliga planstridiga byggnadsverk och fastighetsbildningar. Vårt förslag innebär att förklaringarna bör kunna avse fler av de åtgärder som byggnadsnämnden får ge bygglov för, trots att de avviker från detaljplanen. Det gäller dels den avvikelsemöjlighet som ges för sådana avvikelser som är förenliga med detaljplanens syfte och är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt (nuvarande 9 kap. 31 b § 2 PBL), dels avvikelser som är förenliga med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse (nuvarande 9 kap. 31 c § 1 PBL). Med vårt förslag skulle det alltså vara möjligt för byggnadsnämnden att exempelvis förklara att ett sedan tidigare planstridigt cykelförråd inte utgör hinder mot att bygglov ges, även om förrådet i och för sig är för stort för att anses som en liten avvikelse (nuvarande 9 kap. 31 b § 1 PBL).

En farhåga i sammanhanget kan vara att en alltför generös inställning till möjligheten för byggnadsnämnden att i efterhand godta planstridiga byggnadsverk och fastigheter kommer att skapa samma problem som gällde för de dispenser som gavs med stöd av byggnadslagen. De blev många, vidlyftiga och begränsade medborgarnas inflytande över sin närmiljö genom att ändringar inte föregicks av

någon planläggning.²⁵¹ Dessutom avspeglade inte planerna hur det sedan faktiskt till slut blev.²⁵² Riskerna för sådana konsekvenser ska inte underskattas, men minskar genom kravet på att de lovsökta åtgärderna som sådana ska följa planen. De i efterhand godtagna avvikelserna från det planenliga utgångsläget bör dessutom ingå i den samlade bedömningen av samtliga sökta och tidigare beviljade avvikelser från såväl kravet på planenligt utgångsläge som åtgärdens planenlighet (nuvarande 9 kap. 31 d § PBL). Om en byggnadsnämnd har en alltför generös inställning till att i efterhand godta avvikelser kommer det därför gå ut över möjligheten att ge bygglov trots att åtgärden som sådan inte är planenlig. I det ovan nämnda exemplet med det planstridiga cykelförrådet är möjligheten för byggnadsnämnden att ge bygglov således mycket begränsad om själva tillbyggnaden på förrådet strider mot detaljplanen.

En följd av att möjligheterna till att i efterhand godta ett planstridigt utgångsläge ökar, är att allmänhetens förväntningar på att en detaljplan realiseras i fler fall kan komma på skam. Kommunernas incitament att ändra föråldrade planer kan dessutom komma att minska. Det är emellertid ingenting som tvingar kommunen att godta avvikelser²⁵³ och det är i första hand upp till kommunen att förverkliga sina egna planer.

Eftersom byggnadsnämndens möjligheter att förklara att en avvikelse är godtagbar bara gäller fastigheter och byggnadsverk som har blivit planstridiga till följd av att en detaljplan antagits, kommer bestämmelsen med de tidsgränser vi föreslår inte behöva tillämpas vid så många tillfällen som i dag. Det kommer framför allt vara fråga om olika mindre anpassningar som kan behövas i projekteringskedet. Vi anser att fler sådana anpassningar bör kunna få godtas.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 37 § PBL.

²⁵¹ Se prop. 1989/90:37 s. 51 ff.

²⁵² Se prop. 2013/14:126 s. 177.

²⁵³ Se NJA 2020 s. 786.

7.18.11 Sammanläggning av avvikelser

Förslag: Om avvikelser tidigare har godtagits enligt 32 § första stycket 1 c eller 36 § ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.

Enligt nuvarande 9 kap. 31 d § PBL ska byggnadsnämnden göra en samlad bedömning av en sökt avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser och tidigare godtagna avvikelser. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.4.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på den nuvarande bestämmelsen. Bestämmelsen kan därför föras över till nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 38 § PBL.

7.18.12 Förutsättningar för bygglov vid allmänt ändamål

Förslag: Bygglov för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål får ges om ändamålet är närmare angivet i planen.

Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan får bygglov ges endast om åtgärden innebär

1. att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd, eller

2. en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen.

Bygglov får ges även om sökanden inte är ett offentligt organ.

Enligt nuvarande 9 kap. 32 § PBL får bygglov för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål endast ges om ändamålet är närmare angivet i planen. Enligt 9 kap. 32 a § PBL får bygglov på sådan mark ges även om sökanden inte är

ett offentligt organ. Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i detaljplanen, får dock bygglov endast ges om åtgärden innebär att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.2.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på nuvarande bestämmelser. Vi föreslår därför inte några ändringar i sak av bestämmelserna. Däremot kan de av redaktionella skäl läggas samman.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 39 § PBL.

7.18.13 Begränsningar av avvikelsemöjligheterna

Förslag: Bygglov enligt 36 § eller 39 § andra stycket får inte ges om åtgärden kan antas medföra

1. en betydande miljöpåverkan, eller
2. en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

Enligt 9 kap. 31 e § respektive 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL får bygglov inte ges för en åtgärd som strider mot en detaljplan eller som innebär en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen av en fastighet eller ett byggnadsverk på kvartersmark för allmänt ändamål om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.2.4.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på nuvarande bestämmelser. Vi föreslår därför inte några ändringar i sak av bestämmelserna. Däremot kan de av redaktionella skäl läggas samman.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 40 § PBL.

7.18.14 Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

Förslag: Ett tidsbegränsat bygglov ska ges om sökanden begär det och åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges om sökanden begär det, platsen kan återställas och

1. åtgärden är nybyggnad för bostadsändamål eller tillhörande åtgärd och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 32–40 §§, eller

2. åtgärden avses pågå under en begränsad tid och uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar enligt 32–40 §§.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om åtgärden är en sådan som avses i andra stycket 2 och bygglovet ska användas för ett sådant ändamål av säsongskaraktär som avses i 22 §.

Nuvarande bestämmelser

Enligt nuvarande bestämmelser i 9 kap. 33 § PBL får byggnadsnämnden ge ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar för att beviljas ett permanent lov får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant tidsbegränsat lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

I nuvarande 9 kap. 33 a § PBL finns särskilda bestämmelser om tidsbegränsade lov för nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder. Tidsbegränsat bygglov får ges, om sökanden begär det, platsen kan återställas och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den samman-

lagda tiden får dock inte överstiga femton år. För tidsbegränsade bygglov som inte avser nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder får den sammanlagda tiden överstiga femton år om lovet ska användas för ett ändamål av säsongskaraktär. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.3.

Bestämmelsens utformning

Vi föreslår att bestämmelsen utformas så att tidsbegränsade bygglov som har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning tydligare än i dag skiljs från bygglov som inte har ett sådant stöd i en detaljplanebestämmelse. Den förra situationen anges i det första stycket och den senare i det andra stycket.

Tidsbegränsade bygglov som har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning

Vi föreslår inte någon ändring av de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov för åtgärder som ska utföras med stöd i detaljplanebestämmelse om tillfällig användning. I de fallen bör ett tidsbegränsat bygglov ges om sökanden begär det.

En detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark kan gälla under sammanlagt högst tjugo år (4 kap. 29 § PBL) samtidigt som ett tidsbegränsat bygglov får ges för som längst femton år. Att tiderna skiljer sig åt uppmärksammades i ett tidigare lagstiftningsärende, men regeringen ansåg då att det inte fanns något behov av att samordna tiden för tillfällig användning av mark och byggnader med tiden för tidsbegränsat bygglov. Regeringen motiverade sin hållning med att en inskränkning av kommunernas möjligheter att bestämma om en tillfällig användning i en detaljplan skulle begränsa kommunernas handlingsutrymme och öka den administrativa bördan för dem eftersom det är ett relativt omfattande arbete för kommunen att gå in och ändra en detaljplan. Vidare ansåg regeringen att förutsättningarna skiljer sig åt mellan tidsbegränsat bygglov och tillfällig användning i en detaljplan på så sätt att den senare prövas i ett planmässigt sammanhang i samråd med berörda intres-

senter.²⁵⁴ Då frågan relaterar mer till detaljplanefrågor än bygglovsfrågor ligger den utanför denna utredning.

Tidsbegränsade bygglov utan stöd i någon detaljplanebestämmelse om tillfällig användning

Liksom i dag bör byggnadsnämnden under vissa förutsättningar få ge tidsbegränsade bygglov utan stöd i någon planbestämmelse för det fall sökanden begär det. Vi har i vårt förslag lagt samman de bestämmelser som finns i nuvarande 9 kap. 33 och 33 a §§ PBL.

Byggnadsnämnden bör även fortsättningsvis vara restriktiv i sin prövning av tidsbegränsade bygglov och särskilt uppmärksamma de olägenheter för omgivningen eller de verksamhetsinskränkningar för planenliga verksamheter som tidsbegränsade åtgärder kan komma att föranleda.

Bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål och tillhörande åtgärder bör gälla tills vidare

Den nuvarande bestämmelsen om tidsbegränsat bygglov för bostadsändamål och tillhörande åtgärder (nuvarande 9 kap. 33 a § PBL) upphör att gälla den 1 maj 2023. Vi gör bedömningen att bestämmelsen bör vara kvar och gälla tills vidare.

Då bestämmelsen infördes 2017 motiverades den med att bostadsbristen var så allvarlig och att behovet av bostäder i många av landets kommuner var så stort att det inte inom rimlig tid kunde tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. Regeringen framhöll att bostadssituationen borde lösas genom permanent byggande, men att detta inte var tillräckligt på kort sikt.²⁵⁵ Regeringen framhöll vidare att det då var svårt att bedöma hur länge behovet av bestämmelsen skulle finnas, men att behovet av bostäder tydde på att den bör gälla till dess situationen på bostadsmarknaden har hunnit förbättras.²⁵⁶

Vid införandet av bestämmelsen uppskattade Boverket att det behövde byggas 700 000 nya bostäder under perioden 2015–2025.²⁵⁷ Behovet av nya bostäder för perioden 2020–2029 beräknas i dag till

²⁵⁴ Se prop. 2013/14:59 s. 27.

²⁵⁵ Se prop. 2016/17:137 s. 11.

²⁵⁶ Se prop. 2016/16:137 s. 17.

²⁵⁷ Se prop. 2016/17:137 s. 6.

mellan 592 000 och 664 000 lägenheter.²⁵⁸ Även om de prognosticerade behoven har minskat något kvarstår alltså den allvarliga situationen på bostadsmarknaden.

De bostadsbyggnadsbehov som motiverade bestämmelsen finns således kvar. Vi anser dock inte att effekterna av möjligheterna till nya bostäder med stöd av tidsbegränsade bygglov bör överskattas. Av Boverkets uppföljningar²⁵⁹ framgår att det under 2019 och 2020 sammanlagt gavs knappt 90 tidsbegränsade bygglov för bostäder, att jämföra med de drygt 200 tidsbegränsade bygglov för bostäder som gavs 2016 innan bestämmelsen om tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av bostadsändamål trädde i kraft. Det är dock oklart när i tiden behovet av bostäder kan förväntas komma att kunna tillgodoses genom de ordinarie plan- och byggprocesserna. Vi anser därför att det finns skäl för att låta bestämmelsen om möjlighet att ge tidsbegränsat bygglov för nybyggnad av bostadsändamål fortsätta gälla.

De många tidsbegränsade lov för bostäder som gavs 2016 kan förmodas bero på de utmaningar som följde av det historiskt stora antalet asylsökande som kom till Sverige 2015, vilket också var ett skäl till att möjligheten till sådana tidsbegränsade lov infördes.²⁶⁰ Vi menar att de särskilda bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål eller tillhörande åtgärd ändå fortsatt kan skapa förutsättningar för bostäder på platser som inte har tagits i anspråk för en permanent användning. Bestämmelserna bör därför gälla tills vidare. För att uppnå ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder med enhetliga bestämmelser för olika sorters byggande är det dock lämpligt att bestämmelsen så småningom upphävs.

Vi föreslår inte några ändringar i fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål och tillhörande åtgärder ska kunna ges. De bör även fortsättningsvis endast kunna ges om åtgärden uppfyller *någon* förutsättning för ett permanent bygglov. Förutsättningarna för tidsbegränsat bygglov kommer därmed att skilja sig åt mellan lov som ges nybyggnad för bostadsändamål eller därtill hörande åtgärder respektive andra tillfälliga åtgärder. Med hänsyn till det stora behovet av bostäder anser vi att åtskillnaden är motiverad.

²⁵⁸ Se Boverkets rapport *Bostadsbyggnadsbehov 2020-2029* (Rapport 2020:32) s. 45.

²⁵⁹ www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

²⁶⁰ Se prop. 2016/17:137 s. 6.

Den sammanlagda tiden för vilken tidsbegränsade bygglov bör få ges

Frågan om för hur lång tid ett tidsbegränsat bygglov bör få ges är beroende av flera faktorer. Den bör vara tillräckligt lång för att investeringen i en byggnad ska vara lönsam, men inte längre än att människor i omgivningen kan överblicka tiden under vilken åtgärden kommer att bestå. Därtill bör tidsgränserna i möjligaste mån samordnas för att göra bestämmelserna så lättillämpade som möjligt.

Vi anser att den nuvarande tidsgränsen om tio år, med möjlighet till fem års förlängning är väl avvägd. Vi föreslår därför inte någon ändring i denna del. Det ska understrykas att vårt förslag inte är ägnat att påverka förutsättningarna för de tidsbegränsade bygglov som redan gäller.

På samma sätt som gäller i dag anser vi att undantaget från den högsta sammanlagda tiden för ändamål av säsongskaraktär inte ska träffa de tidsbegränsade byggloven för nybyggnader för bostadsändamål och tillhörande åtgärder.

Ett enhetligt krav på att platsen ska kunna återställas

Vi föreslår att samma krav på återställande bör gälla för tidsbegränsade bygglov i allmänhet som för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål eller tillhörande åtgärder.

För de tidsbegränsade bygglov som inte avser nybyggnad för bostadsändamål eller därtill hörande åtgärder innebär ändringen en skärpning jämfört med i dag. Det ska inte räcka med att sökanden visar att åtgärden verkligen är tillfällig och därför kan pågå under en begränsad tid.²⁶¹ Sökanden bör dessutom visa att platsen där åtgärden ska genomföras går att återställa när lovet har upphört. Kravet innebär att sökanden bör var skyldig att visa att det är tekniskt och ekonomiskt rimligt att platsen återställs till det skick den hade vid tiden för ansökan eller i vart fall i ett skick som gör en planlig användning möjlig. För att förvissa sig om att detta är möjligt bör sökanden vara skyldig att redan i lovansökan redovisa hur avvecklingen och återställningen ska gå till.²⁶² Vi anser att ändringen klagör sökandens ansvar för den mark han eller hon tillfälligt vill ta i anspråk.

²⁶¹ Se bl.a. RÅ 1994 ref. 13 och RÅ 1998 not. 92 samt MÖD:s dom den 24 januari 2014 i mål nr P 7678-13.

²⁶² Se prop. 2016/17:137 s. 13.

När det tidsbegränsade lovet löper ut

När tiden för det tidsbegränsade bygglovet har löpt ut är det byggherrens ansvar att avveckla åtgärden och återställa platsen i enlighet med de start- och slutbesked som har getts. Ytterst är det sedan byggnadsnämndens tillsyn som säkerställer att den markanvändning lovet medger upphör och att åtgärden då avvecklas och platsen återställs eller, i vart fall, lämnas i ett skick som gör att marken kan användas på ett planerligt sätt.²⁶³ Detta korresponderar med att en åtgärd som inte återställs kan komma att betraktas som att det vidtagits en lovpliktig åtgärd (se avsnitt 7.6.1). I sammanhanget kan även erinras om Boverkets regeringsuppdrag att bl.a. utreda förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift när ett tidsbegränsat lov har gått ut och den aktuella platsen inte återställts samt föreslå en ändamålsenlig storlek på sådana avgifter. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 juni 2021 (se avsnitt 2.4.10).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 41 § PBL.

7.18.15 Förutsättningar för förhandsbesked om att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats

Förslag: Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats får ges om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och
3. uppfyller de krav på lokalisering som följer av 2 kap. i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser. En närmare beskrivning av vad som enligt nuvarande bestämmelser prövas vid en begäran om förhandsbesked finns i avsnitt 5.4.

Vi föreslår att rätten att söka förhandsbesked ska begränsas till att avse åtgärder utanför detaljplanlagt område och att prövningen

²⁶³ Se prop. 2016/17:137 s. 13 ff.

i ett ärende om förhandsbesked bör avse frågan om åtgärden kan lokaliseras till en viss plats (se avsnitt 7.11.3).

Då prövningen bara bör avse den avsedda lokaliseringen ska prövningen inte avse byggnadsverkets utformning, närmare placering eller liknande. Förhandsbeskedets positiva rättskraft omfattar således endast lämpligheten i lokaliseringen av åtgärden, varför byggnadsnämnden vid en senare lovprövning bara blir bunden av just detta. Önskar sökanden i stället få en fullständig prövning av sina möjligheter att få utföra åtgärden och därigenom få en säkerhet för sin fortsatta projektering bör han eller hon i stället söka bygglov.

För att förhandsbesked ska kunna ges bör åtgärden inte få strida mot eventuella områdesbestämmelser. Ett sådant krav motsvarar väsentligen vad som gäller vid en prövning av bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Byggnadsnämnden bör dock inte pröva om det finns förutsättningar att ge förhandsbesked om att en åtgärd kan lokaliseras till en viss plats, trots att åtgärden avviker från områdesbestämmelserna. En sådan prövning skulle riskera att bli alltför detaljerad och är inte förenlig med förhandsbeskedet som ett institut för att pröva om en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats. Den som vill få prövat om åtgärden kan medges som en avvikelse från områdesbestämmelserna bör således i stället söka bygglov.

En begränsning av prövningen inom områden med områdesbestämmelser förenklar också kommunikeringen i ärendet om förhandsbesked. Eftersom det inte kan ges förhandsbesked om att en åtgärd kan lokaliseras till en viss plats i strid med områdesbestämmelser kommer en begäran om förhandsbesked inom ett område som omfattas av områdesbestämmelser inte att behöva kommuniceras med kända sakägare m.fl. om åtgärden är reglerad i områdesbestämmelserna. Antingen är åtgärden förenlig med områdesbestämmelserna och då ska begäran inte kommuniceras. Eller så strider den mot områdesbestämmelserna och då ska något positivt förhandsbesked helt enkelt inte ges. Med en sådan ordning undviks de eventuella tveksamheter som annars kan uppstå i fråga om en åtgärd som avviker på ett visst sätt i förhållande till områdesbestämmelserna verkligen har kommunicerats med sakägare redan vid förhandsbeskedet eller inte. Förutom att förenkla handläggningen av förhandsbeskedet kan det

även förväntas förenkla handläggningen av det eventuella senare bygglovsärendet.²⁶⁴

Frågan om en åtgärd utlöser ett sådant krav på planläggning som utgör hinder för att bygglov ska kunna ges knyter nära an till lokaliseringen av åtgärden. Det får typiskt sett anses vara en sådan förutsättning för bygglov som den som begär ett förhandsbesked för en åtgärd kan antas vilja få klarlagd och rättskraftigt avgjord. Positivt förhandsbesked bör därför inte kunna ges om lokaliseringen av åtgärden förutsätter planläggning (4 kap. 2 § PBL).

En sista förutsättning för att förhandsbesked ska kunna ges bör vara att åtgärden uppfyller de krav på lokalisering som följer av 2 kap. PBL i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser. Hänvisningen är tänkt att klargöra kopplingen till överklagandeförbudet enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL för frågor som är avgjorda genom områdesbestämmelserna. Då byggnadsnämnden vid prövningen av en begäran om förhandsbesked endast ska ta ställning till åtgärdens lokalisering, och inte dess utformning eller placering, kommer man dessutom till rätta med inkonsekvensen att byggnadsnämnden i ett förhandsbesked i dag inte ska pröva åtgärdens utformning och placering gentemot kraven i 2 kap. 6 § PBL.

En begränsning i omfattningen av den prövning byggnadsnämnden ska göra i ett ärende om förhandsbesked kommer givetvis även begränsa den utredning som kommer att krävas i ärendet. Om kommunen har en välgrundad och aktuell översiktsplan²⁶⁵ bör byggnadsnämnden kunna ta ställning till en begäran om förhandsbesked för ett enbostadshus redan utifrån en markering på exempelvis den ekonomiska kartan tillsammans med en översiktlig redogörelse för hur exempelvis trafiken och den tekniska försörjning som behövs kan ordnas för åtgärden.²⁶⁶ Mer omfattande åtgärder kan givetvis kräva ytterligare utredningar, men även dessa bör kunna hållas på en förhållandevis generell nivå.

Det ska avslutningsvis framhållas att byggnadsnämnden i de fall den enskilde efterfrågar det i samband med en begäran om förhandsbesked, på samma sätt som annars, ska lämna de råd och upplys-

²⁶⁴ Se Lindberg, Mindre avvikelser från detaljplan – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen, i Förvaltningsrättslig tidskrift 2003 s. 77 ff. resp. Didón m.fl. Plan- och bygglagen (JUNO, 2020-07-01), kommentaren till 9 kap. 17 §.

²⁶⁵ Se t.ex. MÖD:s dom den 9 november 2016 i mål nr P 1410-16 och den 17 december 2020 i mål nr P 6079-19.

²⁶⁶ Se MÖD:s dom den 24 november 2020 i mål nr P 11073-19.

ningar i frågor som rör nämndens verksamhet (12 kap. 2 § 4 PBL) och på begäran även ge skriftliga upplysningar om planläggning, byggande och fastighetsbildning (3 § samma kapitel). Sådana råd och upplysningar är dock inte formellt bindande vid en senare bygglovsprövning.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 42 § PBL.

7.18.16 Förutsättningar för rivningslov

Förslag: Rivningslov ska ges för en åtgärd som avser ett byggnadsverk eller del av ett byggnadsverk som inte omfattas av rivningsförbud i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Rivningslov får dock inte ges om byggnadsverket bör bevaras på grund av byggnadsverkets eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Enligt nuvarande bestämmelse i 9 kap. 34 § PBL ska rivningslov ges för en åtgärd som avser en byggnad eller byggnadsdel som inte omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. En närmare beskrivning av bestämmelsen finns i avsnitt 5.5.

För att värna anläggningar med höga kulturhistoriska värden gör vi bedömningen att det bör införas ett krav på rivningslov även för att riva andra anläggningar än byggnader (se avsnitt 7.12). Bestämmelserna om förutsättningarna för att ge rivningslov ändras därför i enlighet med det.

Som bestämmelserna är utformade i dag har byggnadsnämnden möjlighet att vägra ett rivningslov även om byggnaden inte omfattas av ett rivningsförbud i plan, förutsatt att den bör bevaras på grund av sitt historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde (9 kap. 34 § 2 PBL). Motsatsvis följer att det inte finns någon skyldighet för byggnadsnämnden att vägra ett sådant lov på dessa

grunder.²⁶⁷ Genom vårt förslag på utformning av bestämmelsen vill vi göra tydligt att rivningslov inte får ges om byggnadsverket bör bevaras på grund av dess eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. Den ändrade lydelsen klargör att det inte bör finnas något utrymme för byggnadsnämnden att ta ekonomiska hänsyn vid prövningen av ett rivningslovsärende. Den kulturhistoriska värderingen av ett byggnadsverk bör i stället göras oberoende av den ersättningskyldighet som enligt 14 kap. 7 § PBL kan uppstå till följd av ett nekat rivningslov.

Liksom tidigare bör den bebyggelse som anses värd att bevara inte vara begränsad till att avse byggnader eller byggnadsdelar med sådana värden som gör att de inte får förvanskas enligt 8 kap. 13 § PBL. I stället bör lokala överväganden även fortsättningsvis tillmätas största betydelse i frågan, och det kunskapsunderlag som tas fram inom fackområdet bör tjäna till god ledning för kommunerna.

Vi föreslår generellt en mer omfattande rivningslovsplikt för byggnader och byggnadsdelar än för andra anläggningar än byggnader (se avsnitt 7.12). Byggnader och delar av byggnader kommer därför i fler fall än andra anläggningar att träffas av lovplikt och av bestämmelserna om förutsättningar för rivningslov enligt vårt förslag. Det kommer därigenom indirekt att gälla olika krav på hur kvalificerade de kulturhistoriska värdena bör vara för att rivningslov ska kunna ges för en byggnad eller en byggnadsdel jämfört med en annan anläggning. Vi bedömer att byggnader oftare än andra anläggningar har kulturhistoriska värden i sig själv och i högre grad påverkar bebyggelsemiljön, även i miljöer som inte har sådana kvalificerade kulturhistoriska värden som avses i 8 kap. 13 § PBL. I enlighet med det bedömer vi att åtskillnaden är motiverad.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 43 § PBL.

²⁶⁷ Se SOU 2018:86 s. 90.

7.18.17 Förutsättningar för marklov

Förslag: Marklov ska ges för en åtgärd som

1. inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,
2. inte förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,
3. inte medför olägenheter för användningen av sådana anläggningar som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a,
4. inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen, och
5. uppfyller de krav som
 - a) följer av 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 9–12 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen, om marklovet avser en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan, eller
 - b) följer av 2 kap. och 8 kap. 9–12 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser, om marklovet avser en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Marklov får dock ges om avvikelsen från detaljplanen eller områdesbestämmelserna är liten och förenlig med syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Förutsättningarna för marklov regleras i nuvarande 9 kap. 35 § PBL. I den bestämmelsen anges bl.a. att en sökt åtgärd ska uppfylla de krav som följer av 2 kap. 6 § tredje stycket PBL och 8 kap. 9–12 §§ PBL om lovet avser en åtgärd inom ett område med detaljplan. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.6.

Vi föreslår inte några andra ändringar av förutsättningarna för marklov än tillägget att prövningen av en åtgärd gentemot kraven på varsamhet (2 kap. 6 § tredje stycket PBL) respektive kraven som avser ordnandet av tomter och allmänna platser m.m. (8 kap. 9–12 §§ PBL) bara ska avse de delar som inte har prövats i detaljplan. Med en sådan förändring korresponderar bestämmelsen bättre med vad som gäller inom ett område med områdesbestämmelser. Tillägget korresponderar dessutom bättre med det överklagandeförbud som finns i 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL för frågor i marklovsärenden som redan är avgjorda genom bl.a. en detaljplan.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 44 § PBL.

7.18.18 Krav på medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förslag: För att lov eller positivt förhandsbesked ska kunna ges för en åtgärd i en sådan ansökan som Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska underrättas om enligt 59 § krävs det, utöver det som följer av 32–45 §§, medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Bestämmelsen saknar motsvarighet i nuvarande bestämmelser.

Vi föreslår att Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör underrättas om en ansökan som avser vissa åtgärder som ska vidtas inom eller i anslutning till ett sådant område av riksintresse för totalförsvaret som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken (se avsnitt 7.19.10). Inom dessa områden får totalförsvarets intressen anses så betydande att lov eller positivt förhandsbesked inte bör ges utan ett medgivande från den av dessa två myndigheter som företräder totalförsvarets intressen i det enskilda fallet.

Försvarsmaktens eller Myndighetens för samhällsskydd och beredskap synpunkter i ärenden om lov och förhandsbesked rör i vissa fall åtgärdernas påverkan på en hemlig verksamhet eller att en verksamhet för totalförsvaret påverkas på ett sådant sätt som myndigheterna av sekretesshänsyn inte kan röja, vare sig för den enskilde fastighetsägaren, andra berörda eller för byggnadsnämnden (se även avsnitt 7.9). I praktiken behöver därför byggnadsnämnden i de fall Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap motsätter sig åtgärden redan i dag fatta beslut utan att känna till grunderna för Försvarsmaktens eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps inställning. Det lär regelmässigt leda till att byggnadsnämnden avslår ansökan utan närmare motivering. En sådan prövning anser vi varken är rimlig eller rättssäker och bör ersättas med ett formellt krav på medgivande från de myndigheter som rör över utpekandet av riksintresset för totalförsvaret för att lov ska kunna

ges. Enligt vår bedömning bör kravet på medgivande inte kunna jämföras med en sådan rådighetsinskränkning i egendomsskyddet som kan aktualisera en ersättningsrätt, vare sig enligt grundlag (2 kap. 15 § regeringsformen; jfr även 14 kap. PBL) eller europarättsligt.²⁶⁸

Vi har övervägt om den som avser att vidta en lovpliktig åtgärd själv skulle kunna få inhämta ett medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap innan han eller hon lämnar in en lovansökan. Det skulle kunna vara tids- och kostnadsbesparande för den enskilde som inte skulle behöva projektera förväges eller i onödan betala avgift för ansökan om lov, förkorta handläggningen av lovärendet hos byggnadsnämnden samt eventuellt även i övrigt öka förutsebarheten för den enskilde. Ett sådant system skulle dock skapa andra problem. Om Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte medger åtgärden skulle det rimligen vara ett förvaltningsbeslut i sig som den enskilde av rätts-säkerhetsskäl borde kunna få överklaga (jfr 41 och 42 §§ FL). Dessutom lär den samlade handläggningstiden för medgivandet och lovet förmodligen bli längre än vad handläggningstiden hos byggnadsnämnden annars skulle bli. Vi anser därför att medgivandet bör inhämtas av byggnadsnämnden under handläggningen av lovärendet.

Den som avser att företa en lovpliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan kan undvika förvägesprojektering genom att begära ett förhandsbesked för åtgärden (se avsnitt 7.11.3). Exploatören kan på så vis få prövat om lokaliseringen av åtgärden kan godtas, bl.a. ur totalförvarssynpunkt (se avsnitt 7.18.15). I andra fall bör byggnadsnämndernas service- och upplysningskyldighet (12 kap. 2 och 3 §§ PBL) räcka för att ge en enskild en rimlig vägledning för att på förhand själv bilda sig en uppfattning om vilka åtgärder som totalförvarssmyndigheterna typiskt sett kan förväntas motsätta sig på den avsedda platsen.

Vårt förslag är inte avsett att påverka de processuella bestämmelserna för överklaganden, exempelvis 13 kap. 7 § PBL som gäller frågor som rör frågor som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt (se avsnitt 7.22.2).

²⁶⁸ Jfr prop. 1993/94:117 s. 48 f. och prop. 2009/10:80 s. 164 ff., även SOU 2018:46 Del 2 s. 50 ff. och SOU 2020:44 s. 154 ff. och 162 ff.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 46 § PBL.

7.18.19 Villkor om att ett planbeslut ska få laga kraft

Förslag: Om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte har fått laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen eller områdesbestämmelserna omfattar ges med villkoret att planbeslutet får laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har fått laga kraft.

Av nuvarande 9 kap. 36 § PBL framgår att en byggnadsnämnd får villkora ett lov vid att den detaljplan eller de områdesbestämmelser som omfattar området där åtgärden avses att vidtas får laga kraft. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.7.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med motsvarande innehåll kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 47 § PBL.

7.18.20 Villkor om betalning av gatukostnadsersättning

Förslag: I ett beslut om bygglov får byggnadsnämnden bestämma att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen.

Av nuvarande 9 kap. 37 § PBL framgår att en byggnadsnämnd i ett beslut om bygglov får bestämma att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.7.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med motsvarande innehåll kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 48 § PBL.

7.18.21 Villkor om tidpunkt för när en förutsättning ska vara uppfylld

Förslag: Om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld, får ett lov ges med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges.

Av nuvarande 9 kap. 37 a § PBL framgår att om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § PBL har bestämt att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld, får byggnadsnämnden ge ett lov med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.7.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med motsvarande innehåll kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 49 § PBL.

7.18.22 Villkor om ändring av en åtgärd som redan har utförts

Förslag: I ett bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts, får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda.

Av nuvarande 9 kap. 38 § PBL framgår att byggnadsnämnden i ett bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts får bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 5.7.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med motsvarande innehåll kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 50 § PBL.

7.19 Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked m.m.

7.19.1 Inledning

De krav som bör gälla för handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked bör framgå av lag. Nuvarande handläggningsregler avseende lov och förhandsbesked i PBF (6 kap. 8 och 9 §§ PBF) bör således flyttas till PBL samtidigt som nuvarande handläggningsregler avseende anmälningsärenden i 9 kap. PBL (9 kap. 44–47 §§ PBL) bör flyttas till förordningsnivå i PBF. Förslag om och motiv för denna uppdelning i olika regleringsnivåer för handläggningsreglerna finns i avsnitt 7.3 och 7.5.3.

I följande avsnitt kommer vi att redogöra för våra förslag till handläggningsregler avseende ärenden om lov och förhandsbesked.

Vi kommer också att beskriva i vilken utsträckning samma handläggningsregler bör gälla för anmälningsärenden.

Handläggningsreglerna för ärenden om lov och förhandsbesked bör placeras i det nya 9 kap. PBL. I 9 kap. PBL bör handläggningsreglerna placeras efter reglerna om lovplikt och reglerna om förutsättningar för lov. Förslag om och motiv för denna placering i 9 kap. PBL finns i avsnitt 7.3 och 7.5.3.

Handläggningsreglerna för anmälningsärenden bör placeras i det nya 6 kap. PBF. I 6 kap. PBF bör handläggningsreglerna, på motsvarande sätt som föreslås i 9 kap. PBL, placeras efter reglerna om krav på anmälan och reglerna om förutsättningar för startbesked i anmälningsärenden. Motiv för denna placering i 6 kap. PBF finns i avsnitt 7.3 och 7.5.3.

I nuvarande 9 kap. PBL finns ett antal handläggningsregler som inte har beskrivits som problematiska i våra direktiv och som vi heller inte har identifierat någon utmaning med under vårt utredningsarbete. Dessa handläggningsregler bör lämpligen flyttas över till det nya 9 kap. PBL i oförändrat eller endast redigerat skick, se förslag nedan.

I de fall handläggningsreglerna för en ansökan om lov eller förhandsbesked också bör gälla vid en anmälan enligt 6 kap. PBF bör lämpligen en hänvisning till relevant bestämmelse i PBL läggas in i nya 6 kap. PBF. Våra motiv för förslagen till ändringar och ny reglering i PBF framgår i anslutning till motsvarande förslag avseende ärenden om lov och förhandsbesked enligt PBL.

7.19.2 Byggnadsnämnden prövar ansökningar och anmälningar

Förslag: Ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked prövas av byggnadsnämnden.

I den inledande handläggningsbestämmelsen i nuvarande 9 kap. 20 § PBL (ansökningsärenden) och 9 kap. 44 § PBL (anmälningsärenden) pekas byggnadsnämnden ut som den myndighet som ska pröva ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked respektive åtgärder som omfattas av krav på en anmälan.

Under utredningsarbetet har det inte framkommit några synpunkter på dessa bestämmelser, varken i sak eller språkligt. Vi gör

därför bedömningen att innehållet i nuvarande 9 kap. 20 § PBL kan föras in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

Som följer av våra förslag i avsnitt 7.5.3 bör förfarandet för anmälningsärenden regleras i PBF. En bestämmelse med hänvisning till den nya bestämmelsen avseende ansökan i PBL bör därmed föras in i nya 6 kap. PBF.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 51 § PBL och 6 kap. 4 § PBF.

7.19.3 Krav på innehåll i ansökan om lov och anmälan

Förslag: En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla

1. fastighetens beteckning,
2. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress,
3. den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas,
4. förslag på kontrollansvarig och dennes person- eller organisationsnummer och adress, om det behövs en kontrollansvarig enligt 10 kap. 9 och 10 §§,
5. de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen, och
6. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om sökande vill ge byggnadsnämnden förutsättningar att besluta om lov och startbesked samtidigt.

Om sökande vill genomföra nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och en sådan tillbyggnad som avses i 10 kap. 2 § andra stycket 2 samtidigt behöver ansökan om nybyggnad också innehålla det underlag som behövs för en frivillig prövning av lov för tillbyggnaden.

De handlingar som avses i första och andra styckena ska vara utförda så att de är lämpliga för arkivering, om byggnadsnämnden begär det.

Inledning

Av nuvarande 9 kap. 21 § första stycket PBL framgår att en ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och att den ska innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. I andra stycket anges att ansökan dessutom ska innehålla byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§ PBL och de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. PBL om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus.

I nuvarande 6 kap. 8 och 9 §§ PBF finns ytterligare bestämmelser om vad en ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla och hur handlingarna ska vara utförda. Enligt nuvarande 6 kap. 8 § PBF ska en ansökan innehålla uppgifter om fastighetens beteckning; byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress; den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas och den föreslagna kontrollansvariges person- eller organisationsnummer, namn och adress, om det behövs en kontrollansvarig. Av nuvarande 6 kap. 9 § PBF framgår handlingarna ska vara utförda så att de är lämpliga för arkivering, om byggnadsnämnden begär det. En utförligare beskrivning av gällande rätt och eventuella kommande krav på innehållet i en ansökan med anledning av MKB-direktivet finns i avsnitt 6.2.1.

Mot bakgrund av vår tidigare i avsnitt 7.5.3 motiverade utgångspunkt att placera samtliga handläggningsregler avseende lov och förhandsbesked i lag föreslår vi att innehållet i nuvarande 6 kap. 8 och 9 §§ PBF flyttas till 9 kap. PBL. Samtidigt bör bestämmelserna samlas i en paragraf. Kraven på vad en ansökan ska innehålla bör, enligt vår bedömning, i huvudsak kunna motsvara dagens krav.

Krav på handlingar för beslut om startbesked

Under utredningstiden har det framkommit synpunkter på det sistnämnda kravet i nuvarande 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL på sökanden att redan i samband med ansökan om lov bifoga de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. PBL om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus. Att detta krav är obligatoriskt vid denna typ av åtgärder upp-

fattas som olämpligt. Ofta görs dessa ansökningar av privatpersoner och det är inte ovanligt att sökanden ändrar sin ansökan om lov under handläggningstidens gång, exempelvis efter föreläggande från byggnadsnämnden att förtydliga ansökan i något avseende. Med kravet att konstruktionshandlingarna ska finnas framme redan i samband med att ansökan görs kan resultatet bli att sökanden blir tvungen att ta fram flera omgångar med konstruktionshandlingar vilket fördyrar byggprocessen.

Vi kan konstatera att det nuvarande kravet i 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL har tillkommit för att ge byggnadsnämnden en möjlighet att i denna typ av enklare ärenden fatta beslut om lov och startbesked samtidigt utan att tekniskt samråd först hålls. Av förarbetena framgår att det kan handla om exempelvis handlingar med uppgifter om bärande stomme, brandskydd, energihushållning, bullerskydd och fuktsäkerhet. Utifrån handlingarna bör byggnadsnämnden därefter kunna göra en bedömning av behovet av att ändå hålla ett tekniskt samråd.²⁶⁹

Vår bedömning är att syftet med införandet av bestämmelsen var gott, men att resultatet med det obligatoriska kravet på sökanden att redan inledningsvis bifoga denna typ av handlingar inte sällan har lett till en onödig extrakostnad för byggherren. Vi gör bedömningen att det är möjligt att behålla det goda syftet med bestämmelsen samtidigt som nackdelarna med det obligatoriska kravet i densamma kan tas bort. Detta kan göras genom att kravet på att dessa handlingar ska finnas med i ansökan om lov ändras från att vara obligatoriskt till att bli frivilligt. Det finns ju fortfarande många byggherrar som önskar att byggnadsnämnden fattar beslut om lov och startbesked samtidigt i syfte att snabba på byggprocessen. I den nya bestämmelsen bör det således vara tydligt att sökanden ska lämna in de handlingar som krävs för startbesked om han eller hon vill ge byggnadsnämnden förutsättningar att besluta om lov och startbesked samtidigt.

Enligt nuvarande 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL gäller kravet på att ansökan om lov ska innehålla de handlingar som krävs för beslut om startbesked endast för ansökningar om tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus. I samband med att kravet på att bifoga dessa handlingar görs frivilligt är det vår bedömning att bestämmelsens nuvarande begränsning till tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus bör tas bort. Detta ger byggherren utökade

²⁶⁹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 och 471.

möjligheter att få beslut om lov och startbesked samtidigt jämfört med i dag och byggnadsnämnden utökade förutsättningar att fatta beslut om lov och startbesked samtidigt.

Krav på ritningar och andra handlingar

Under utredningstiden har det också framförts synpunkter på att olika kommuner – och ibland även olika bygglovshandläggare – ställer olika krav på vilka uppgifter och handlingar som behövs för att pröva en viss åtgärd. Både byggherrar och kommuner upplever att detta är problematiskt och skulle vilja få en tydligare vägledning för att få tillämpningen av bestämmelserna om vilka uppgifter och handlingar som behövs för att pröva en viss åtgärd mer lika. Samtidigt framförs att det skulle bli alltför oflexibelt att föreskriva om detta i lag eller förordning. Kommunerna behöver kunna göra olika bedömningar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vi instämmer i att det inte är lämpligt att i författning reglera exakt vilka handlingar som bör finnas med i alla olika ärendetyper som förekommer hos byggnadsnämnden och att det måste finnas ett bedömningsutrymme beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt kan vi också instämma i att det skulle underlätta både för de som handlägger ansökningar och för de som förbereder en ansökan om lov om det fanns en vägledning till stöd för tillämpningen av dessa bestämmelser. Se närmare om detta i avsnitt 7.26.

Uppgift om tillbyggnad som inte omfattas av krav på lov

Av nuvarande bestämmelser i 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL framgår att ett antal åtgärder får vidtas i anslutning till ett en- och tvåbostadshus utan lov och i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Av förarbetena framgår att bestämmelserna är avsedda att tillämpas i anslutning till befintlig bebyggelse.²⁷⁰ I samband med nybyggnation har byggherrar dock inte sällan önskemål om att få uppföra dessa lovbefriade åtgärder samtidigt med uppförande av en- eller tvåbostadshuset. Ofta finns ekonomiska intressen bakom detta önskemål. Särskilt tydligt har detta blivit avseende möjligheten att med stöd av nuvarande 9 kap. 4 b § PBL få uppföra en lovbefriad till-

²⁷⁰ Se prop. 2013/14:127 s. 20.

byggnad. Att först behöva uppföra en- eller tvåbostadshuset i sin helhet för att få slutbesked för att därefter direkt ta ner en av ytterväggarna på byggnaden i samband med att en lovbefriad tillbyggnad görs på byggnaden, upplevs inte sällan som ren kapitalförstöring.

När bestämmelserna i nuvarande 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL infördes 2014 tolkade också landets byggnadsnämnder möjligheten att kunna ge startbesked för den lovbefriade åtgärden innan byggnaden fått slutbesked olika. Vissa byggnadsnämnder gav startbesked för både byggnaden och den lovbefriade åtgärden samtidigt, medan andra byggnadsnämnder krävde slutbesked på byggnaden innan den lovbefriade åtgärden gavs startbesked.

Boverket har 2018 fört fram synpunkten att det i PBL bör förtydligas att en lovbefriad tillbyggnad endast kan utföras på en (ibruktagen) byggnad, dvs. på en byggnad som har slutbesked.²⁷¹

Sedan 2019 finns praxis som har tydliggjort just detta – att en- eller tvåbostadshuset behöver vara godkänt med ett slutbesked innan förutsättning finns för byggnadsnämnden att ge startbesked för en lovbefriad tillbyggnad enligt nuvarande 9 kap. 4 b § PBL.²⁷²

Under utredningsarbetet har vi blivit uppmärksammade på att den ovan nämnda tolkningen av bestämmelserna får oönskade konsekvenser både för byggherrar och kommuner.

Vi gör bedömningen att det finns skäl för att förenkla nuvarande reglering så att det blir möjligt att påbörja en tillbyggnad som inte omfattas av krav på lov samtidigt med nybyggnad av byggnaden. Ett skäl för detta är de onödiga negativa ekonomiska konsekvenser nuvarande process innebär för de som vill bygga. Ett annat skäl är att administrativa bestämmelser inte i onödan bör utgöra hinder för byggande. Ett ytterligare skäl är att undvika sådant extra byggavfall som nuvarande reglering leder till och därigenom minska utsläppet av växthusgaser och påverkan på klimatet. Samtidigt saknas förutsättningar att avsluta ett ärende om bygglov för nybyggnad om byggnaden efter uppförande inte motsvarar de ritningar som finns i bygglovet utan redan har byggts till. För att lösa denna situation föreslår vi att de som önskar uppföra en tillbyggnad som inte omfattas av krav på lov samtidigt med en nybyggnad bör beskriva detta i ansökan om lov för nybyggnad och därigenom ansöka om frivilligt lov för

²⁷¹ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 97 ff.

²⁷² Se MOD 2019:28.

åtgärden. Genom att tillbyggnaden innefattas i lovansökan omfattas även den åtgärden av det kommande lovet och – om den sökande begär det – även av startbeskedet och av slutbeskedet (se avsnitt 7.17.5).

Av vårt förslag i avsnitt 7.17.2 framgår att den lovbefriade tillbyggnaden, även om den ingår i en ansökan om lov, får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det är därför också viktigt att det både av ansökan och av det beslut om lov som byggnadsnämnden senare ger framgår vilken del av byggnaden som är en sådan tillbyggnad som avses i 10 kap. 2 § andra stycket 2 PBL.

Krav på innehåll i en anmälan

Nuvarande bestämmelser om krav på innehåll i en anmälan framgår av 9 kap. 46 § PBL och 6 kap. 8 och 9 §§ PBF. Bestämmelserna i nuvarande 6 kap. 8 och 9 §§ PBF gäller både för en ansökan och en anmälan. Bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 46 § PBL innehåller endast en hänvisning till nuvarande 9 kap. 21 § PBL som i sin tur innehåller kraven på vad en ansökan om lov eller förhandsbesked ska innehålla. Av nuvarande 9 kap. 46 § PBL framgår inte att endast viss del av nuvarande 9 kap. 21 § PBL skulle vara tillämplig för en anmälan, men mot bakgrund av innehållet i nuvarande 9 kap. 21 § andra stycket PBL gör vi bedömningen att bestämmelsen i detta stycke endast gäller för ansökningar om lov. Först som en slutsats av bestämmelserna om kontrollplan m.m. i 10 kap. PBL följer att de handlingar som krävs för beslut om startbesked behöver finnas i en anmälan.

Som följer av våra förslag i avsnitt 7.5.3 bör kravet på innehåll i ansökningar om lov och förhandsbesked i huvudsak regleras i PBL och kravet på innehåll i anmälningar endast regleras i PBF. Eftersom bestämmelserna om krav på innehåll i huvudsak är desamma för en ansökan och en anmälan skulle de bestämmelser som gäller för en ansökan i PBL kunna kopieras i PBF. I stället för att göra så har vi, som vi beskrivit ovan i avsnitt 7.19.1, valt att i en inledande handläggningsparagraf i PBF, genom hänvisningar till de bestämmelser i PBL som också ska gälla för en anmälan, tydliggöra när samma krav gäller för en ansökan och en anmälan. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om krav på innehåll i en anmälan. Av hänvisningen till föreslagna bestämmelse i 9 kap. PBL framgår dock att det stycke som motsvarar nuvarande 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL inte gäller för

en anmälan. I stället bör i en egen paragraf i 6 kap. PBF tydliggöras att en anmälan alltid ska innehålla de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. PBL.

Vi har ovan argumenterat för att det i en ansökan om lov bör vara frivilligt för sökanden om denne vill lämna in de handlingar som krävs för startbesked redan i samband med ansökan om lov eller om han eller hon vill avvakta med detta till dess lovet har getts. Vid en anmälan är situationen dock en annan. När en anmälan har kommit in till byggnadsnämnden behöver byggnadsnämnden dessa handlingar direkt för att kunna ta ställning till om startbesked kan ges omedelbart eller först efter ett tekniskt samråd. I anmälningsärendena bör det således även framöver vara obligatoriskt att lämna in de handlingar som krävs för startbesked redan i samband med anmälan.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 9 kap. 52 § PBL och 6 kap. 4 och 5 §§ PBF.

7.19.4 Ofullständig ansökan eller anmälan

Förslag: Om en ansökan är ofullständig, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs.

Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick.

I nuvarande 9 kap. 22 respektive 46 § PBL regleras att byggnadsnämnden får förelägga en sökande att avhjälpa brister i en ofullständig ansökan respektive anmälan inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan respektive anmälan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller anmälan alternativt avgöra ärendet i befintligt skick. En närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 6.2.2.

Vi kan konstatera att det är vanligt att ansökningar och anmälningar är ofullständiga när de kommer in till byggnadsnämnden. Samtidigt kan konstateras att ett stort antal kommuner arbetar aktivt med olika åtgärder för att minska andelen ofullständiga ansökningar och anmälningar. En sådan åtgärd är att kommunerna på sin webbplats tydligt informerar om vilka uppgifter som behöver finnas med i en ansökan respektive anmälan. En annan är att kommunerna, på de blanketter eller formulär genom vilka ansökan eller anmälan görs, tydligt anger både *vilka* uppgifter som ska lämnas och *hur* uppgifterna ska lämnas samt att kommunerna bifogar information om *varför* uppgifterna ska lämnas. Sedan några år försöker flera kommuner också få de sökande att ansöka om lov m.m. via olika e-tjänster som är kopplade till de digitala handläggningssystem som byggnadsnämnden arbetar i. Genom e-tjänsterna finns ytterligare möjligheter för byggnadsnämnderna att styra vilka uppgifter de sökande behöver fylla i för att ansökan respektive anmälan ska anses vara fullständig. Vi ser positivt på de olika åtgärder som kommunerna vidtar för att minska antalet ofullständiga ansökningar och anmälningar. Samtidigt behöver byggnadsnämnderna även fortsatt förelägga om avhjälpande av brister i ansökningar och anmälningar när sådana finns.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på innehållet i eller utformningen av nuvarande 9 kap. 22 § PBL. Vi bedömer att paragrafen är väl utformad och att den bör flyttas över till nya 9 kap. PBL, med endast en mindre språklig justering.

Mot bakgrund av bedömningen att handläggningsregler som avser anmälan ska regleras i 6 kap. PBF (se avsnitt 7.5.3), bör innehållet i 9 kap. 46 § PBL flyttas till 6 kap. PBF.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 53 § PBL och 6 kap. 4 § PBF.

7.19.5 Upplysning om krav på tillstånd av annan myndighet

Förslag: Om byggnadsnämnden finner att en åtgärd som avses med en ansökan också omfattas av krav på tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa sökanden om detta.

Av nuvarande 9 kap. 23 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska upplysa en sökande om behovet av tillstånd av eller anmälan till en annan myndighet om byggnadsnämnden finner att den åtgärd som ansökan avser kräver sådant tillstånd eller anmälan. En närmare beskrivning av bestämmelsen finns i avsnitt 6.3.

Utredningen kan konstatera att det är mycket bra om byggnadsnämnden tidigt i processen kan upplysa en sökande om behov av andra tillstånd och anmälningar. Samtidigt kan vi konstatera att både resurser och kunskap om sådana kan variera mellan olika byggnadsnämnder respektive mellan olika lovhandläggare. I denna del är det således viktigt att byggnadsnämnderna säkerställer att det finns tillräckligt med kompetens bland personalen för att klara upplysningskyldigheten, exempelvis genom att personalen regelbundet uppdaterar sig om sådan information om tillstånd m.m. som finns på Boverkets hemsida.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på innehållet i eller utformningen av bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 23 § PBL. Vi bedömer att paragrafen är väl utformad och att den bör flyttas över till nya 9 kap. PBL, med endast en språklig justering.

För anmälningsärenden finns motsvarande skyldighet angiven i 10 kap. 20, 22 och 24 §§ PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 54 § PBL.

7.19.6 Samordning med ärende hos miljönämnden

Förslag: Om en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljönämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att

1. berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och
2. beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang.

Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning enligt första stycket inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig.

I nuvarande 9 kap. 24 § PBL finns en bestämmelse som innebär att byggnadsnämnden ska underrätta miljönämnden om ett ärende med en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang. Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig.

Bestämmelsen gäller inte för anmälningsärenden.

I utredningsarbetet har kommunala företrädare framfört att bestämmelsen i 9 kap. 24 § PBL inte används och att den därför borde upphävas. Den samordning som åsyftas i bestämmelsen uppges äga rum ändå eftersom de ärenden som avses i bestämmelsen oftast hanteras av samma nämnd i kommunen alternativt att samordningen mellan nämnderna ändå fungerar väl.

Av förarbetena framgår att den situation som bestämmelsen i första hand är avsedd att lösa är hur miljöbalksprövningen ska ske när en ansökan om förhandsbesked enligt PBL föregår den slutliga bygglovsprövningen.²⁷³ Se mer om detta i avsnitt 6.4.

²⁷³ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 283 ff.

Utredningen gör bedömningen att det är av vikt att de ärenden som avses i bestämmelsen samordnas så långt det är möjligt och lämpligt. Om detta sker oavsett bestämmelsen är det väl. Utan en närmare studie av byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelsen ser vi dock inte att det finns förutsättningar för att upphäva eller ändra bestämmelsen. En sådan studie av tillämpningen ryms inte inom utredningstiden. Vi föreslår därför att bestämmelsen behålls och flyttas över till det nya 9 kap. PBL, med endast en språklig justering. Lämpligen bör bestämmelsen dock inkluderas i en framtida översyn, se mer om våra idéer för framtida översyn i avsnitt 7.25.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 55 § PBL.

7.19.7 Underrättelse om ansökan

Förslag: Byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om lov eller förhandsbesked om åtgärden i ansökan

1. innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 34 § första stycket 1.

Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Inledning

Av 9 kap. 25 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle att yttra sig över en ansökan i två olika situationer. För det första ska underrättelse ske om den ansökta åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. För det andra ska underrättelse ske om åtgärden ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, åtgärden inte är reglerad i områdesbestämmelser och åtgärden inte är en sådan åtgärd som avses

9 kap. 31 a § 1 PBL (dvs. endast innebär att ett en- eller tvåbostads- hus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad, eller att en byggnad ändras genom att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial). Kravet på underrättelse gäller dock inte om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Av nuvarande 9 kap. 25 § PBL framgår vidare vilka byggnadsnämnden ska underrätta om ansökan. Vi har valt att reglera denna fråga i en egen paragraf (se avsnitt 7.19.8).

Kravet på *när* en underrättelse ska ske har haft en liknande utformning sedan ÄPBL:s tillkomst (jfr 8 kap. 22 § ÄPBL).²⁷⁴ En utförlig beskrivning av nuvarande bestämmelse i 9 kap. 25 § PBL, dess förarbeten och hur bestämmelsen förhåller sig till bestämmelserna i förvaltningslagen finns i avsnitt 6.5.1.

Våra utredningsdirektiv innehåller ett särskilt avsnitt vad gäller frågan om vem som ska underrättas om bl.a. en ansökan, se beskrivning i avsnitt 7.19.8. Utredningsdirektiven innehåller dock inte någon problematisering i frågan om i vilka situationer en underrättelse om en ansökan bör ske. Under utredningstiden har det inte heller framkommit några synpunkter på innehållet i eller utformningen av bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 25 § PBL i denna del.

Åtgärden avviker från en detaljplan

Vi delar bedömningen i tidigare förarbeten att en underrättelse om en ansökan som huvudregel endast bör ske i de fall åtgärden i ansökan innebär en avvikelse från en detaljplan. Motivet härför är att en detaljplan ofta uttömmande reglerar den tillåtna markanvändningen. De frågor som byggnadsnämnden har att pröva, vid en åtgärd inom ett område med detaljplan som inte strider mot planen, är därför väsentligt färre än vad som annars är fallet. I detaljplanen är också merparten av alla motstående intressen prövade. Att grannar m.fl. berörda måste vara beredda på att tåla åtgärder som är förenliga med detaljplanen får därför anses rimligt. En annan ordning, med ett krav på byggnadsnämnden att underrätta om alla ansökningar, skulle leda till ökade kostnader och en mindre effektiv process. Särskilda skäl för att ändå ha en sådan utökad underrättelseskyldighet har inte framkommit under utredningsarbetet. I sammanhanget kan även en

²⁷⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 732 och prop. 2014/15:122 s. 56 f.

jämförelse göras med den begränsning av rätten att överklaga som gäller för frågor som redan är avgjorda genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked (13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).

Av samma skäl kan grannar och andra berörda dock inte förutsättas tåla åtgärder som avviker från detaljplanen. Huvudregeln bör därför även framöver vara att om åtgärden i ansökan innebär en avvikelse från detaljplanen bör byggnadsnämnden vara skyldig att underrätta om ansökan och ge de som är berörda tillfälle att yttra sig över den.

Som en följd av vårt förslag i avsnitt 7.11.3 att begränsa ansökan om förhandsbesked till åtgärder i ett område som inte omfattas av en detaljplan kommer en underrättelse om att en åtgärd i en ansökan avviker från en detaljplan endast att avse ansökningar om lov.

Åtgärden ska utföras utanför detaljplan

Om en ansökan avser en åtgärd som ska vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan bör huvudregeln även framöver vara utformad så att kravet på underrättelse avser både situationen att åtgärden avviker från områdesbestämmelserna som att den överhuvudtaget inte är reglerad. Detta då områdesbestämmelser ofta reglerar bara någon eller några frågor och grannar därför endast kan förutse sådana åtgärder som de facto är reglerade i områdesbestämmelserna.²⁷⁵ Underrättelseskyldigheten bör i dessa situationer avse både ansökningar om lov och förhandsbesked.

Enligt nuvarande 9 kap. 25 § första stycket 2 PBL behöver byggnadsnämnden inte underrätta om en åtgärd som inte omfattas av en detaljplan eller är reglerad i områdesbestämmelser om åtgärden är en sådan som avses i 9 kap. 31 a § 1 PBL. Detta innebär att byggnadsnämnden som huvudregel inte behöver underrätta om en ansökan som endast avser att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad eller att en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt och åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

²⁷⁵ Se prop. 2014/15:122 s. 57.

I ÄPBL omfattade undantaget ”kompletteringsåtgärder”. Av förarbetena till ÄPBL framgår att skälet för att underrättelseskyldighet inte bör finnas för kompletteringsåtgärder i ett område som inte omfattas av en detaljplan är att sådana åtgärder normalt har så begränsad omgivningspåverkan att grannar och andra sakägare inte berörs.²⁷⁶

År 2011 ändrades undantaget och bestämmelsen fick sin nuvarande utformning. Av förarbetena framgår att ändringen var en följdändring med anledning av införandet av nuvarande 9 kap. 31 a § PBL och det förtydligande som gjordes i denna paragraf avseende vad som avses med sådana åtgärder som i ÄPBL kallas kompletteringsåtgärder.²⁷⁷

Av våra förslag i avsnitt 7.18.6 framgår att vi gör bedömningen att nuvarande 9 kap. 31 a § PBL i princip bör överföras i oförändrat skick till nya 9 kap. Även om vårt förslag till nytt regelverk avseende krav på bygglov bl.a. för fasadändringar och komplementbyggnader kommer att medföra att flera av de åtgärder som avses i detta undantag inte längre kommer att omfattas av krav på lov gör vi bedömningen att det finns skäl att behålla undantaget från underrättelseskyldigheten i dess nuvarande utformning om ansökningar om lov görs av sådana åtgärder.

Undantag om det är uppenbart att lov inte kan ges

Enligt vår bedömning bör det finnas två undantag från nyss nämnda huvudregel om underrättelseskyldighet. För det första bör det, precis som i dag, inte krävas att byggnadsnämnden underrättar om en ansökan om lov om det är uppenbart att lov inte kan ges. Kravet på att det ska vara *uppenbart* att lov inte kan ges bör innebära att byggnadsnämnden gör bedömningen att utrymmet för en annan bedömning av förutsättningarna för lov i en överprövande instans i princip är obefintlig. Om byggnadsnämnden gör bedömningen att det finns ett tolkningsutrymme i frågan om huruvida lov kan ges bör underrättelse ske för att undvika att en överinstans ska behöva återförvisa ärendet för kommunikering och nytt beslut. Att byggnadsnämnden gör en noggrann bedömning innan detta undantag används är således av vikt för effektiviteten i processen.

²⁷⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 732.

²⁷⁷ Se prop. 2010/11:63 s. 49.

Undantag till följd av sekretess

Under utredningstiden har det framkommit uppgifter om att antalet ärenden hos byggnadsnämnden där det på olika sätt förekommer uppgifter som omfattas av sekretess ökar. Det handlar framför allt om ärenden med koppling till el, vatten och avlopp, teknisk infrastruktur, totalförsvarets intressen eller skyddade personuppgifter.

För anmälningsärenden som omfattas av de kommuniseringsbestämmelser som framgår av 25 § förvaltningslagen begränsas underrättelseskyldigheten i tredje stycket av den s.k. kollisionsbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Kopplingen till denna bestämmelse innebär bl.a. att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs.

För ansökningsärenden finns inte motsvarande reglering i PBL. Att undantag från underrättelseskyldigheten i nuvarande 9 kap. 25 § PBL ska göras om en uppgift i en ansökan omfattas av sekretess är dock självklart. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller nämligen oavsett om en upplysning om dessa förs in i PBL på motsvarande sätt som i 25 § förvaltningslagen. Mot bakgrund av att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller vid alla underrättelser enligt PBL gör vi bedömningen att det inte är lämpligt att bara i samband med regleringen av underrättelse om en ansökan om lov eller förhandsbesked upplysa om detta på sätt som gjorts i förvaltningslagen. Om en upplysning om de begränsningar av en underrättelseskyldighet som följer av offentlighets- och sekretesslagen behöver föras in i PBL behöver det antingen göras på ett ställe samlat för alla de bestämmelser som berörs eller läggas in på flera ställen i PBL. En sådan översyn ryms dock inte inom denna utrednings tidsram (se avsnitt 7.25).

I avsnitt 7.19.8 föreslås ett andra undantag från huvudregeln om underrättelseskyldighet. Detta andra undantag är mer beroende av vem som ska underrättas om ansökan än om ansökan som sådan.

Byggnadsnämndens utredningsskyldighet

Avslutningsvis vill vi förtydliga att vi gör bedömningen att utformningen av bestämmelsen om underrättelseskyldighet inte bör tolkas som att byggnadsnämnden är förhindrad från att inom ramen för sin

utredningsskyldighet som förvaltningsmyndighet (jfr 6 § andra stycket och 23 § FL) vid behov och beroende på ansökt åtgärd berika sitt beslutsunderlag t.ex. genom att höra grannar och andra intressenter även vid prövning av en ansökan om lov som inte innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 56 § PBL.

7.19.8 Underrättelse till granne

Förslag: En underrättelse ska ske genom ett meddelande om ansökan till ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata.

I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart att ansökan saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten.

Inledning

Av nuvarande 9 kap. 25 § PBL följer att byggnadsnämnden ska underrätta dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 PBL om en ansökan. I 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3, som avser vilka kommunen ska samråda med om ett program eller förslag till detaljplan, anges att samråd ska ske med de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt med de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

En skillnad i 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL är att de som anges som kända sakägare alltid ska underrättas medan kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som räknas upp i samma punkt en-

dast ska underrättas om de berörs. I 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL är det detaljplanen som de som kommunen ska samråda med ska vara berörda av. Eftersom 9 kap. 25 § PBL handlar om ansökningar om förhandsbesked och lov får bestämmelsen förstås så att det är åtgärder som omfattas av sådana ansökningar som hyresgäster, bostadsrättshavare och boende ska vara berörda av för att underrättelseskyldighet ska föreligga.

Av våra utredningsdirektiv framgår att frågan om vem som ska underrättas om en ansökan behöver ses över och att regelverket behöver bli mer effektivt i dessa delar. Utgångspunkten bör vara ett rättssäkert regelverk, både för byggherren och övriga berörda, men samtidigt inte omotiverat betungande för kommuner och överprövande instanser.²⁷⁸

Nedan beskriver vi underrättelseskyldigheten avseende respektive grupp, varvid vi också redogör för de utmaningar som finns kopplade till respektive skyldighet samt våra överväganden och förslag.

Underrättelse till kända sakägare – förarbeten och praxis

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked gäller för det första de s.k. kända sakägarna. Dessa ska alltid underrättas – oavsett om de är berörda av åtgärden eller inte. Termen sakägare är inte definierad i lagen.

Av förarbetena framgår att med sakägare i PBL avses i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt, dvs. den traditionella innebörden av termen sakägare i byggnadslagstiftningen. Samtidigt tydliggjordes att bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer ska få samma ställning i förfarandet – även avseende klagorätt – som sakägarna. Vidare framgår av förarbetena att termen sakägare valdes för att det för byggnadsnämnden är i det närmaste omöjligt att ta reda på varje rättighetsinnehavare som berörs av ett visst ärende. Det tydliggjordes också att som *känd* sakägare bör normalt den räknas vars rättighet är inskriven i fastighetsboken (nu fastighetsregistret). Det finns dock situationer där inte heller sådana rättsinnehavare kan påträffas.²⁷⁹

²⁷⁸ Se Dir. 2020:4 s. 12.

²⁷⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 459 och 731.

Av förarbetena framgår inte om det är fler än ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet som direkt gränsar till den fastighet som ansökan avser som kan vara sakägare.

I praxis räknas normalt den som äger fastighet som direkt gränsar till den fastigheten på vilken en åtgärd ska utföras (s.k. rågranne) som känd sakägare.²⁸⁰ Även personer, som utan lagfart är antecknade som ägare vid fastighetstaxering, räknas som fastighetsägare. Uppgifter om såväl lagfarna ägare som vid fastighetstaxering redovisade ägare finns i fastighetsregistret. På sätt som framgår av förarbetena räknas i praxis också de vars särskilda rättigheter avseende fastigheten är inskrivna i fastighetsregistret som kända sakägare.²⁸¹

Med hänvisning till 1 kap. 5 § PBL bör även tomträttsinnehavare till en sådan fastighet som direkt gränsar till den fastigheten på vilken en åtgärd ska utföras betraktas som rågranne. Ägare av enbart byggnad på fastighet (byggnad på ofri grund) samt innehavare av särskild rätt till mark, till exempel genom arrende eller servitut (men inte hyresrätt eller bostadsrätt) som gränsar till den fastighet på vilken en åtgärd ska utföras bör däremot inte betraktas som rågranne.

I rättspraxis jämföras med rågrannar i vissa fall även ägare av fastighet som endast med gata eller mindre väg skiljs från den fastighet som en ansökan gäller.

Därutöver kan det finnas andra sakägare. För dessa behöver en bedömning av sakägarfrågan göras i varje enskilt fall. I ett avgörande *Skärmtaksbygglovet* konstaterade Högsta domstolen dock att begreppet kända sakägare inte används på ett enhetligt sätt i plan- och bygglagstiftningen.²⁸² Vi beskriver detta rättsfall närmare nedan.

Vi kan konstatera att kretsen som omfattas av underrättelseskyldigheten i 9 kap. 25 § PBL har uttryckts på ett liknande sätt sedan ÄPBL:s tillkomst. I förslaget till ÄPBL föreslogs att underrättelseskyldigheten skulle gälla kända sakägare och förslaget innehöll också en legaldefinition av sakägare med följande lydelse²⁸³.

Med sakägare avses i denna lag den vars rätt berörs eller vars intressen i övrigt påverkas av ett ärende enligt lagen, om han antingen äger, innehar särskild rätt till eller är bosatt på en fastighet som berörs av ärendet.

Sakägare är även en organisation av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en fastighet som berörs av ärendet eller, om gällande

²⁸⁰ Se RÅ 2005 ref. 36.

²⁸¹ Jfr RÅ 2000 not. 7.

²⁸² Se NJA 2017 s. 3.

²⁸³ Se prop. 1985/86:1 s. 458.

förhandlingsordning inte finns, en förening av hyresgäster som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.

I utredningsförslaget som föregick propositionen hade definitionen av sakägare dessutom innehållit en uttömmande uppräkningslista av vad som avsågs med särskild rätt till fastighet. Med särskild rätt till en fastighet föreslogs då avses nyttjanderätt, servitut, bostadsrätt, vägrätt, gruvrätt, fiskerätt, jakträtt, renskötselrätt, rätt till elektrisk kraft och vattenfallsrätt.²⁸⁴ Förslaget till definition uppgavs ha haft sakägarbegreppet i expropriationslagen som utgångspunkt och vad som avsågs med särskild rätt till en fastighet hade 7 kap. jordabalken som utgångspunkt med tillägg av vägrätt och bostadsrätt.²⁸⁵

Lagrådet anförde emellertid att det var ett ovanligt grepp i en lagstiftning av det aktuella slaget att med en uttrycklig bestämmelse ange vilka som är sakägare samt att det fanns goda skäl för att inte ha en sådan bestämmelse och uttryckte följande²⁸⁶.

Det är nämligen svårt för att inte säga omöjligt att ge en definition som uppfyller kravet att inte vara för vagt utformad men som samtidigt entydigt avgränsar sakägargränsen. Även om man lyckas härmed, kan det likväl vara en nackdel att ha en stel regel som en gång för alla lägger fast sakägarbegreppet. Förändrade och oförutsebara förhållanden kan uppstå där det blir naturligt att inrymma nya kategorier i sakägarbegreppet. Begreppets innebörd varierar uppenbarligen mellan olika lagar. Vattenlagen och miljöskyddslagen har ett vidsträckt sakägarbegrepp. I expropriationslagen har sakägarbegreppet en snävare innebörd. I fastighetsbildningslagen torde sakägarkretsen vara ytterligare begränsad.

Lagrådet återkom till frågan om vad som avsågs med sakägare i anslutning till bestämmelserna om samråd inför antagande av detaljplan och kommunikering av ansökningar om lov. Med sakägare fick i det aktuella sammanhanget i första hand förstås ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt.²⁸⁷ Utanför sakägarbegreppet ansågs därför boende hamna även om dessa hade hyresrätt eller bostadsrätt, varför dessa kategorier, samt hyresgästorganisationerna, enligt Lagrådets bedömning behövde anges särskilt i bestämmelserna.²⁸⁸

²⁸⁴ Se SOU 1979:65 s. 21.

²⁸⁵ Se SOU 1979:66 s. 707 f.

²⁸⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 458.

²⁸⁷ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 268.

²⁸⁸ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 268 och 299 f.

I propositionen till ÄPBL uttalade departementschefen att denne ställde sig bakom vad Lagrådet hade anfört och föreslagit och att med sakägare enligt PBL skulle därmed avses i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt. Detta beskrevs avse det traditionella begreppet sakägare i byggnadslagstiftningen samtidigt som bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer fick samma ställning i förfarandet – även avseende klagorätt – som sakägarna.²⁸⁹

I propositionen till PBL uttalades följande i fråga om vilka under rättelseskyldigheten omfattade²⁹⁰.

Prövningen enligt plan- och bygglagen rör normalt förändringar när det gäller markanvändning och byggande samt tillåtligheten av och kraven på olika åtgärder som innebär sådana förändringar. Berörd av prövningen är i första hand den som vill genomföra en åtgärd som prövningen avser, dvs. sökanden i ärendet. Också den som t.ex. bor eller äger mark i omedelbar anslutning till den plats där en åtgärd avses genomföras är dock ofta berörd på ett sådant sätt det bör finnas möjlighet att tillvarata sina intressen i samband med prövningen, s.k. sakägare.

I 8 kap. 22 § plan- och bygglagen [anm: ÄPBL] finns vissa särskilda bestämmelser om vem som ska höras vid handläggningen av lovärenden. Bestämmelserna innebär i vissa avseenden en inskränkning i förhållande till vad som gäller enligt förvaltningslagen. I bestämmelsens första stycke anges först vilka som ska höras innan lov lämnas. I det sammanhanget anges ”kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2”. Så långt kan bestämmelsen delvis ses som en utvidgning av den krets som ska höras enligt förvaltningslagens generella bestämmelser, även om begränsningen till kända personer och organisationer närmast innebär en inskränkning.

I fråga om kretsen som skulle underrättas om en ansökan innebar den nya bestämmelsen i PBL inte någon skillnad mot ÄPBL även om 9 kap. 25 § PBL lagtekniskt har en hänvisning till 5 kap. 11 § PBL till skillnad från 8 kap. 22 § ÄPBL.

Termen *sakägare* förekommer även i andra bestämmelser i PBL. I 5 kap. 20 § 1 PBL regleras att en kommun i samband med att ett planförslag ska granskas ska skicka ett meddelande om planförslaget och granskningen till kända sakägare och dem som avses i 5 kap. 11 § första stycket 3 och 4 PBL. Att någon hänvisning inte sker till 5 kap.

²⁸⁹ Se prop. 1985/86:1 s. 458 f.

²⁹⁰ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 f.

11 § första stycket 2 PBL och hyresgäster och bostadsrättshavare får anses avsiktligt då det i förarbetena uttalas att dessa underrättas genom hyresgästföreningars försorg, och bostadsrättsföreningars styrelser får förutsättas sköta informationen till medlemmarna.²⁹¹

I 5 kap. 38 a § PBL regleras att kommunen endast behöver samråda med "lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området" vid förlängning av genomförandetiden för en detaljplan. Enligt förarbetena avses här med "kända sakägare" desamma som i 11 § första stycket 2, dvs. i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt.²⁹² Även i 6 kap. 28 § PBL räknas sakägare upp vid sidan om bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. I 13 kap. 11 § PBL regleras att endast den som lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Enligt andra stycket gäller dock inte den inskränkningen bl.a. om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden.

I nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL stadgas att ett meddelande om att ge ett lov eller positivt förhandsbesked ska skickas till dels ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata. I nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL stadgas att sådant meddelande också ska skickas till "övriga kända sakägare" om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Av förarbetena framgår att syftet med meddelandeskyldigheten i nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL är att de som är sakägare på grund av sin äganderätt eller innehav av en särskild rätt till en angränsande tomt eller fastighet och därmed är mest berörda av beslutet ska få kännedom om detta genom att det skickas ett meddelande till dem.²⁹³ Som beskrivits ovan räknas inte bostadsrättshavare, hyresgäster och boende till kretsen innehavare av särskild rätt till fastighet och dessa omfattas därför inte av meddelandeskyldigheten enligt nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL.²⁹⁴

²⁹¹ Jfr prop. 1985/86:1 s. 616, prop. 2009/10:170 Del 1 s. 446 och prop. 2013/14:126 s. 89.

²⁹² Se prop. 2013/14:126 s. 300 f.

²⁹³ Se prop. 2010/11:63 s. 52.

²⁹⁴ Jfr prop. 1985/86:1 s. 459 och NJA 2017 s. 3.

Samtidigt har bostadsrättshavare, hyresgäster och boende ansetts berörda av en ansökan om lov eller förhandsbesked och ska underrättas om sådan enligt 9 kap. 25 § PBL. Frågan är om de därför borde omfattas av uttrycket ”övriga kända sakägare” i nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL.

Av förarbetena framgår att det är kommunens uppgift att utreda vilka kända sakägare som ska underrättas enligt 9 kap. 41 b §.²⁹⁵ Det framgår dock inte närmare vad som ska förstås med användningen av uttrycket ”övriga kända sakägare” i första stycket 2, dvs. huruvida endast de som traditionellt omfattas av termen sakägare avses eller om samtliga som kan vara berörda av beslutet på så sätt att de har rätt att överklaga beslutet ska omfattas – såsom bostadsrättshavare, hyresgäster och boende.

I förarbetena redovisas alltså inte närmare vilka som avses med ”övriga kända sakägare”. Varken bostadsrättshavare eller hyresgäster nämns, men i två sammanhang omnämns boende.

De föreslagna reglerna om laga kraft för lov och förhandsbesked innebär ett förtydligande av regeringens förslag i propositionen om en enklare plan- och bygglag. Kommunerna får en skyldighet att underrätta även övriga kända sakägare genom t.ex. ett brev. Detta är till fördel för boende (vår kursivering) och andra som berörs av beslut om lov och förhandsbesked och som kan ha rätt att överklaga beslut.²⁹⁶

Ändamålet med meddelandet är att underrätta kända sakägare om ett beslut som kan ha en negativ inverkan på deras fastigheter. Vid bedömningen bör hänsyn tas till på vilket sätt och i vilken grad sakägarna berörs av beslutet. Behovet av att skicka ett meddelande om beslutet till sakägarna är stort när deras fastigheter påverkas på ett mer påtagligt sätt, exempelvis om en vacker utsikt försämras. I andra fall kan inverkan på flertalet kringliggande fastigheter vara mindre påtaglig, exempelvis om ett mycket stort antal boende (vår kursivering) i en stad påverkas inom ett stort område kring ett nytt högt hus som omfattas av en ny detaljplan. För övriga kända sakägare enligt punkten 2 bör det då räcka med kungörelsen enligt 41 a §.²⁹⁷

Läst tillsammans med andra delar av propositionen framstår det snarast som att termen sakägare i 9 kap. 41 b § PBL endast avsågs omfatta fastighetsägare och innehavare av särskild rätt till fastighet.

²⁹⁵ Se prop. 2010/11:63 s. 52 f.

²⁹⁶ Se prop. 2010/11:63 s. 45.

²⁹⁷ Se prop. 2010/11:63 s. 53.

I vissa ärenden kan antalet kända sakägare som ska underrättas vara så stort att det inte är rimligt att skicka meddelandet till alla. Det kan handla om exempelvis ett byggnadsverk som påverkar utsikten för ett mycket stort antal fastighetsägare. I sådana fall är det dessutom ofta svårt att dra gränsen för vilka fastighetsägare som kan anses så berörda att de är sakägare. Det bör därför räcka med kungörelsen i Post- och Inrikes Tidningar när ett stort antal kända sakägare behöver underrättas.²⁹⁸

I det tidigare nämnda avgörandet *Skärmtaksbygglov*²⁹⁹ från Högsta domstolen hade domstolen att pröva om bostadsrättshavare omfattades av uttrycket ”kända sakägare” i 9 kap. 41 b § PBL. I det aktuella fallet, där ett beslut om lov för ett skärmtak på ett flerbostadshus ägt av en bostadsrättsförening hade överklagats av två innehavare av en bostadsrätt i samma förening, fann domstolen att det inte framgick klart av förarbetena om lagstiftaren med uttrycket kända sakägare i 9 kap. 41 b § avsett de som traditionellt omfattas av uttrycket enligt byggnadslagstiftningen eller om samtliga som kan vara berörda av beslutet på så sätt att de har rätt att överklaga detta ska underrättas. Vidare anfördes att uttrycket sakägare inte används på ett enhetligt sätt i PBL och att bostadsrättshavare t.ex. får anses ingå i den krets som är sakägare i 13 kap. 11 § PBL. Domstolen gick därefter vidare och konstaterade att bostadsrättshavare tillhör den krets som, om ett lovbeslut innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser, ska beredas tillfälle att yttra sig över ansökan enligt 9 kap. 25 § PBL och som, om bostadsrättshavarens synpunkter inte tillgodoses, också ska delges beslutet. Mot den bakgrunden ansåg domstolen att bestämmelsen i 9 kap. 41 b § PBL måste förstås på så sätt att berörda bostadsrättshavare omfattas av den krets som ska underrättas om beslutet genom att få det meddelande som kungörs skickat till sig.

Genom Högsta domstolens beslut är således fastslaget att uttrycket ”övriga kända sakägare” i 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL omfattar även berörda bostadsrättshavare. Det meddelande som kungörs enligt 9 kap. 41 a § PBL ska därför skickas också till sådan bostadsrättshavare.

Efter Högsta domstolens beslut har Mark- och miljööverdomstolen bedömt att även hyresgäster och boende omfattas av meddelandeskyldigheten i 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL.³⁰⁰

²⁹⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 33.

²⁹⁹ Se NJA 2017 s. 3.

³⁰⁰ Jfr MÖD:s dom den 2 september 2019 i mål nr P 1498-19.

I ett senare avgörande, *Bygglovet i Gubbängen*,³⁰¹ har Högsta domstolen i fråga om nämndens utredning av vilka som är övriga kända sakägare uttalat följande.

Det får därmed som regel ankomma på nämnden att försöka närmare utreda vilka dessa är, t.ex. genom kontroll i folkbokföringen och kontakt med bostadsrättsföreningen. Endast när byggnadsnämnden gjort skäligen ansträngningar i dessa hänseenden har nämnden fullgjort sin utredningsskyldighet. En sakägare som nämnden då inte känner till får anses vara okänd och omfattas inte av meddelandeskyldigheten.

I samma avgörande har Högsta domstolen slagit fast att en klagande kan komma att anses tillhöra kretsen av kända sakägare enbart på den grunden att kommunen inte har fullgjort sin utredningsskyldighet. Om byggnadsnämnden har missat att skicka en underrättelse får den klagande nämligen anses ha haft laga förfall vid ett för sent överklagande och därmed fått bifall till en ansökan om återställande av försutten tid.³⁰²

Underrättelse till kända sakägare – vår bedömning

På sätt som Högsta domstolen har beskrivit kan vi också konstatera att uttrycket kända sakägare inte används på ett enhetligt sätt i PBL – åtminstone inte mot bakgrund av det som sägs i förarbetena till respektive paragraf. Vi kan också konstatera att denna inkonsekvens har lett till en tillämpning som förmodligen innebär en mer omfattande underrättelseskyldighet än vad lagstiftaren ursprungligen tänkt sig.

Utöver den inkonsekvens i tillämpningen som användningen av termen sakägare i PBL medför kan vi också konstatera att kravet i 9 kap. 25 § PBL att alltid underrätta sakägare – oavsett om dessa är berörda av den åtgärd som ansökan omfattar eller inte – medför en betungande och ibland helt onödig arbetsinsats både för byggnadsnämnden och överprövande instanser. Sammantaget leder dessa utmaningar till ett så omfattande krav på byggnadsnämnderna att utreda och underrätta att syftet med bestämmelserna om laga kraft i 9 kap. 41 § PBL delvis satts ur spel. Om underrättelse ska ske till personer som inte alls berörs av den åtgärd som ansökan avser finns det också en risk att byggnadsnämnden inte tillämpar skyldigheten

³⁰¹ Se NJA 2020 s. 556 p. 10.

³⁰² Jfr även NJA 2014 s. 267.

fullt ut. Det kan leda till att beslutet i ett senare skede upphävs på formella grunder trots att intresset hos mottagarna av en underrättelse i sådana fall är begränsat eller t.o.m. obefintligt.

Frågan om att begränsa den personkrets som byggnadsnämndens underrättelseskyldighet ska gälla för har behandlats i flera tidigare utredningar, t.ex. i betänkandet *En effektivare plan- och bygglovsprocess*³⁰³, departementspromemorian *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag*³⁰⁴ och rapporten *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen*³⁰⁵. I betänkandet *En effektivare plan- och bygglovsprocess* föreslogs att nuvarande 9 kap. 25 § PBL skulle strykas och ersättas av en skyldighet för byggnadsnämnden att anslå information om ansökningens huvudsakliga innehåll på platsen eller i direkt anslutning till den plats där åtgärden planeras. Vidare föreslogs att synpunkter på ansökningen skulle lämnas till byggnadsnämnden inom tre veckor från den tidpunkt då ansökningen anslags. I Boverkets rapport föreslogs att underrättelseskyldigheten i 9 kap. 25 § PBL borde begränsas så att underrättelse endast ska ske till sakägare om denne berörs av en åtgärd på annat sätt än att enbart vara ägare av fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den fastighet som ansökan avser. Boverket motiverade sitt förslag med att underrättelseskyldigheten till rågrannar bör vara densamma som gäller för andra ägare till fastigheter i omgivningen.³⁰⁶

Övriga utredningars förslag har i första hand avsett frågan om expediering av och underrättelse om beslut samt rätten att överklaga beslut om lov och förhandsbesked, se mer om detta i avsnitten 6.8.1 respektive 6.11.5.

Mot bakgrund av de problem som användningen av termen sakägare i PBL har lett till gör vi bedömningen att det vore en fördel om uttrycket känd sakägare i nya 9 kap. PBL kan ersättas med en reglering som tydligare anger vem byggnadsnämnden bör underrätta om en ansökan. Syftet med ett sådant förtydligande vore för det första att så långt möjligt och lämpligt få överensstämmelse mellan vilka byggnadsnämnden ska underrätta om en ansökan, vilka byggnads-

³⁰³ SOU 2013:34.

³⁰⁴ Ds 2014:31.

³⁰⁵ Se Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26).

³⁰⁶ Se Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26) s. 21 f.

nämnden ska underrätta om ett beslut om lov eller förhandsbesked och vilka som bedöms ingå i den krets som har rätt att klaga på ett sådant beslut med målet att besluten ska få laga kraft. För det andra är syftet med ett sådant förtydligande att effektivisera processen genom att göra det enklare för byggnadsnämnden att göra rätt i arbetet med att underrätta om en ansökan.

Se också beskrivningen av konsekvensen av en utebliven underrättelse i avsnitt 6.5.5, våra förslag avseende underrättelse om beslut i avsnitt 7.19.21–23 och våra överväganden avseende klagorätt i avsnitt 7.21.3–5.

Att lösa frågan om vem som bör underrättas om en ansökan genom att i PBL precisera eller begränsa den krets som ska ha rätt att överklaga ett beslut om lov och förhandsbesked bedömer vi inte vara en framkomlig väg. I stället föreslår vi att nya tydliga bestämmelser om vem byggnadsnämnden ska underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked respektive ett beslut i ett sådant ärende bör förenas med ett kungörelseförfarande som täcker in hela den obestämda krets som slutligen kan anses vara klagoberättigad. Fördelen med en sådan reglering är den ökade tydlighet det skulle ge processen, både för den sökande och för byggnadsnämnden jämfört med i dag. Det skulle också innebära att beslut om lov och förhandsbesked verkligen får laga kraft. En nackdel med ett sådant förslag är naturligtvis att de som inte har fått en underrättelse skickad till sig, själv behöver bevaka kommunens anslagstavla. Med dagens teknik borde detta dock kunna lösas med någon form av digital prenumeration på ansökningar och beslut som avser ett visst önskat område.

Underrättelseförfarande – vår bedömning

Det underrättelseförfarande vi ser framför oss finns delvis redan för underrättelse av ett beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap. 41 a och 41 b §§ PBL. Enligt 9 kap. 41 a § PBL ska ett beslut om att ge lov eller positivt förhandsbesked kungöras och av 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL framgår vem byggnadsnämnden ska underrätta om ett beslut om lov eller förhandsbesked utöver de som ska delges ett sådant beslut enligt nuvarande 9 kap. 41 § PBL. Enligt nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL ska ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller

fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata underrättas. I punkten används inte termen sakägare men av andra punkten i samma bestämmelse, som inleds med uttrycket ”övriga kända sakägare” står det klart att avsikten är att punkten 1 i huvudsak ska ange vilka som får anses vara kända sakägare. Med uttrycket ”ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata,” får punkten 1 också sägas spegla den huvudprincip som utmönstrats i praxis avseende vilka som normalt bedöms vara klagoberättigade över ett beslut om lov eller förhandsbesked och därmed också bedöms vara sakägare, de s.k. rågrannarna.

Att avgränsa den krets som byggnadsnämnden ska underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked på motsvarande sätt bedömer vi som lämpligt. Naturligtvis kan även ägare till närliggande fastigheter i övrigt, med hänsyn till byggåtgärdens art och omfattning samt förhållandena på platsen m.m. anses särskilt berörda av en ansökan och därmed senare ges rätt att klaga på ett beslut. I praxis gäller detta bl.a. runt sådana anläggningar som vindkraftverk och radiomaster.³⁰⁷ Av förarbetena till nuvarande 9 kap. 41 b § första stycket 2 framgår att det är sådana andra berörda som avses med ”övriga kända sakägare” i denna punkt.³⁰⁸ Mot bakgrund av den svårighet det innebär för byggnadsnämnden att bedöma om sådana andra berörda personer finns i ett ärende, tillsammans med de utredningskrav som i praxis har ställts på kommuner för att uppfylla underrättelseskyldigheten i denna del gör vi bedömningen att byggnadsnämndens underrättelseskyldighet i förhållande till dessa andra berörda personer får anses tillräckligt tillgodosedd genom ett nytt kungörelseförfarande. Med ett kungörelseförfarande både i samband med att en ansökan om lov eller förhandsbesked inkommer och senare i samband med ett beslut om lov eller förhandsbesked meddelas ökar dessutom sannolikheten för att dessa andra berörda personer får kännedom om den åtgärd som avses utföras innan tiden för överklagande har gått ut.

För en närmare beskrivning av vårt förslag till nytt kungörelseförfarande av en ansökan om lov eller förhandsbesked, se avsnitt 7.19.9.

³⁰⁷ Se t.ex. RÅ 2010 ref. 74.

³⁰⁸ Se prop. 2010/11:63 s. 34.

Underrättelse till kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende

Av nuvarande 9 kap. 25 § PBL följer att byggnadsnämnden ska underrätta de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en ansökan om lov eller förhandsbesked om ansökan är en sådan som byggnadsnämnden ska underrätta om, se beskrivning i avsnitt 7.19.7.

Av förarbetena till 9 kap. 25 § PBL³⁰⁹ framgår att kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av ett samråd, en ansökan eller ett beslut hamnar utanför sakägarbegreppet (se ovan för beskrivning av sakägarbegreppet). Denna tolkning överensstämmer också delvis med praxis.³¹⁰

Det får också anses vara därför som bostadsrättshavare, hyresgäster och boende har angetts särskilt i de bestämmelser i PBL där de ska omfattas av samråd eller få en underrättelse, såsom i exempelvis 9 kap. 25 § PBL genom hänvisningen till 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL.

Bestämmelsen i 5 kap. 11 § PBL reglerar vilka kommunen måste samråda med i samband med framtagande av förslag till en detaljplan. Sedan den 1 juni 2015 har genom ett nytt andra stycke samråds-skyldigheten begränsats på så sätt att kommunen dock inte behöver samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem. I hänvisningen från 9 kap. 25 § PBL hänvisas dock inte till 5 kap. 11 § andra stycket varför begränsningen inte gäller för underrättelseskyldigheten vid lovansökningar.

Vi förstår hur lagstiftaren har resonerat när krav på underrättelse till kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en ansökan har reglerats i 9 kap. 25 § PBL och att det naturligtvis är en fördel om så många berörda som möjligt kan få en egen underrättelse. Samtidigt innebär detta en resurskrävande utredning för byggnadsnämnderna och också en risk att någon bostadsrättshavare, hyresgäst och boende som berörs ändå missas vilket kan leda till att ett ärende återförvisas för ny kommunikering eller att ett beslut som har fått laga kraft blir föremål för prövning genom ett extraordinärt rättsmedel (vanligen återställande av försutten tid). En sådan miss i

³⁰⁹ Se prop. 1985/86:1 Bilagedelen s. 268 och 299 f.

³¹⁰ Jfr t.ex. MÖD:s dom den 12 november 2013 i mål nr P 4489-13.

utrednings- och underrättelseskyldigheten kan således få långtgående konsekvenser för processen.

När vi jämför med den inledande granskningsprocessen i plansammanhang ser vi att denna inte innehåller något krav på underrättelse till kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs (5 kap. 20 § 1 PBL). Skälet för detta är att bostadsrättsföreningars styrelse får förutsättas sköta informationen till medlemmarna och att hyresgäster får underrättas genom hyresgästföreningars försorg.³¹¹

Vi gör bedömningen att ett motsvarande resonemang kan appliceras på det inledande förfarandet i ansökningsärenden om lov och förhandsbesked. Om rågrannen är en bostadsrättsförening får således föreningens styrelse förutsättas föreningrättsligt sköta informationen till medlemmarna (jfr närmast lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, särskilt 7 kap. 4 §). Om rågrannen hyr ut hela eller del av byggnaden får fastighetsägaren hyresrättsligt underrätta de hyresgäster eller andra boende som finns i fastigheten (jfr närmast 12 kap. JB).

Som en följd av detta resonemang, och mot bakgrund av vårt förslag om särskilt kungörelseförfarande för ansökan om lov och förhandsbesked i avsnitt 7.19.9, gör vi bedömningen att kravet på byggnadsnämnden att underrätta de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av en ansökan kan slopas.

Underrättelse till känd hyresgästorganisation

Av nuvarande 9 kap. 25 § PBL följer att byggnadsnämnden ska underrätta de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

På samma sätt som gäller för bostadsrättshavare, hyresgäster och boende bedöms hyresgästorganisation inte ingå i sakägarbegreppet. Det är därför som dessa organisationer har angetts särskilt i de bestämmelser i PBL där de ska omfattas av ett samråd eller få en underrättelse, såsom i exempelvis 9 kap. 25 § PBL genom hänvisningen till 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL.

³¹¹ Jfr prop. 1985/86:1 s. 616, prop. 2009/10:170 Del 1 s. 446 och prop. 2013/14:126 s. 89.

Anledningen till att dessa hyresgästorganisationer ska ingå i den krets som omfattas av samråd enligt 5 kap. 25 § första stycket 2 ÄPBL (numera 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL) anges i förarbetena vara att ”en sådan sammanslutning har ett väsentligt intresse av förslaget till detaljplan”³¹² och att hyresgästernas organisationer bör ha samma ställning som sakägarna för att garantera de boende möjligheter till god information. Vidare anges att en sådan reglering därigenom betonar betydelsen av den samlade uppfattningen bland berörda boende. Det är dock inte fråga om att ta ifrån den enskilda hyresgästen rätten att framföra synpunkter vare sig hon eller han är ansluten till en hyresgästorganisation eller inte.³¹³ Skälen för varför underrättelse ska ske med hyresgästorganisationer motiveras enbart utifrån bestämmelsen i 5 kap. om tillfälle till samråd och kallelse till granskning av planförslag. Varför hyresgästorganisationer även bör underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked framgår inte av förarbetena, men vi utgår ifrån att det även i dessa ärenden borde handla om att garantera de boende möjlighet till god information.

Under vårt utredningsarbete har kravet på underrättelse till hyresgästorganisation ifrågasatts. Detta mot bakgrund av att krav på underrättelse också finns till hyresgäst och boende. Samtidigt har det framförts att skäl saknas att särbehandla just hyresgästorganisationer, när det också finns flera andra organisationer som också tar tillvara boendes intressen.

PBL-överklagandeutredningen övervägde 2014 att ta bort hyresgästorganisationers talerätt. Utredningen stannade dock för att inte gå fram med detta förslag mot bakgrund av två skäl. För det första uppgavs att det inte fanns något som tydde på att hyresgästorganisationer överklagar beslut om lov eller förhandsbesked i någon större omfattning. För det andra angavs att hyresgästorganisationer får anses representera kollektivet hyresgäster och därmed får anses föra talan även för framtida boende.³¹⁴

Vi instämmer i den kritik som har framförts mot att hyresgästorganisationer ges en särskild rätt i PBL. Av detaljplaner framgår inte upplåtelseform för de bostäder planen reglerar. Om hyresgästorganisationer ska anses representera framtida boende borde också, utifrån likställighetsprincipen (jfr 1 kap. 9 § RF och 2 kap. 3 § KL), orga-

³¹² Se prop. 1985/86:1 s. 610.

³¹³ Se prop. 1985/86:1 s. 80.

³¹⁴ Se SOU 2014:14 s. 116 och MÖD 2013:47.

nisationer som företräder villaägare, ägarlägenheter och bostadsrätter behöva inkluderas i den krets som samråd ska ske med enligt 5 kap. 11 § PBL och som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked enligt nuvarande 9 kap. 25 § PBL. Att på detta sätt vidga den krets som byggnadsnämnden ska samråda med i ett detaljplaneärende eller underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked bedömer vi dock vara olämpligt. I stället föreslår vi att den krets som byggnadsnämnden är skyldig att underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked begränsas genom att kravet på att underrätta hyresgästorganisation slopas. Samma argument kan naturligtvis appliceras på bestämmelsen om krav på samråd i 5 kap. 11 § första stycket 3 PBL, men då vårt utredningsuppdrag inte omfattar planförfarandet och vi bedömer att det finns skäl att samlat se över bestämmelserna om samråd i 5 kap. PBL, får eventuella förändringar av denna bestämmelse i stället ingå i en sådan framtida översyn.

Vad ska ingå i underrättelsen?

Nuvarande bestämmelser i 9 kap. 25 § PBL reglerar inte vad som ska ingå i utskicket till de som ska underrättas om en ansökan. Under utredningsarbetet har det framkommit synpunkter på att det vore önskvärt att detta tydliggörs.

Vi gör bedömningen att det är lämpligt att samma underlag som finns i ett meddelande om kungörelse om ansökan enligt förslag i avsnitt 7.19.9 bör ingå i det utskick som ska göras till ägare och rättighetsinnehavare till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata. Om den som underrättats om ansökan genom ett sådant meddelande önskar mer information bör det finnas uppgift om var ansökan hålls tillgänglig. Genom att ha samma information i det meddelande om ansökan som kungörs som i det som ska skickas till ägare och rättighetsinnehavare till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata blir också byggnadsnämndens arbete med underrättelserna mer effektivt.

Begränsning av vilka byggnadsnämnden bör underrätta

Nuvarande 9 kap. 25 § PBL innehåller de begränsningar av underrättelseskyldigheten som beskrivs i avsnitt 7.19.7. Dessa begränsningar hänger alla på olika sätt ihop med frågan om åtgärden i ansökan – om denna avviker eller inte från en detaljplan eller områdesbestämmelser, vilken typ av åtgärd ansökan avser om åtgärden ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller hur förutsättningarna för lov för åtgärden ser ut.

Därutöver finns ett alternativt förfarande reglerat om ett stort antal personer ska underrättas. Då ska bestämmelserna om kungörelse av vissa planhandlingar och beslut i 5 kap. 35 § första stycket 2 PBL tillämpas. Mot bakgrund av vårt förslag om kungörelse av en ansökan om lov eller förhandsbesked, se avsnitt 7.19.9, bör utformningen av bestämmelsen i den del den avser underrättelse av ett stort antal personer ändras på så sätt att hänvisningen till det alternativa förfarandet i 5 kap. 35 § första stycket 2 PBL tas bort. Om ett stort antal personer ska underrättas får det alltså anses tillräckligt med det nya föreslagna kungörelseförfarandet för ansökan. Detta förfarande bör dock alltid kompletteras med en underrättelse till rågrannarna. En begränsning av underrättelseskyldigheten till rågrannar bör således inte göras endast av den anledningen att de är många.

Frågan är dock om det finns andra skäl att begränsa underrättelseskyldigheten mot bakgrund av rågrannarnas förhållande till den åtgärd som avses i ansökan. I dag finns ingen begränsning av underrättelseskyldigheten till dessa på sätt som finns för bostadsrättshavare, hyresgäster och boende, dvs. det finns inte något krav på att rågrannarna ska vara *berörda* av åtgärden.

Flera utredningar har på olika sätt analyserat denna fråga. Som vi nämnt tidigare har Boverket exempelvis föreslagit att underrättelseskyldigheten i 9 kap. 25 § PBL borde begränsas så att underrättelse endast ska ske till sakägare om denne berörs av en åtgärd på annat sätt än att enbart vara ägare av fastighet som direkt gränsar till eller endast med gata eller väg skiljs från den fastighet som ansökan avser.³¹⁵ Boverket motiverade sitt förslag med att underrättelseskyldigheten till rågrannar bör vara densamma som gäller för andra ägare till fastigheter i omgivningen. I samma rapport har Boverket identifierat

³¹⁵ Se Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26) s. 21 f.

sju situationer i vilka verket menar att underrättelse av en ansökan inte borde behöva ske.³¹⁶

Den första situationen avser åtgärder som på grund av avstånd eller mellanliggande terräng eller byggnadsverk inte kan uppfattas av personer i omgivningen. Ett sådant exempel är transformatorstationer som uppförs på ytmässigt stora fastigheter, till exempel skogsfastigheter, på långt avstånd från omgivande fastigheter eller som inte kan uppfattas av personer på grannfastigheter. Andra exempel är tillbyggnader, takkupor och komplementbyggnader som inte syns från angränsande fastigheter.

Den andra situationen avser åtgärder på så kallade gatufastigheter, det vill säga sådana fastigheter som vanligtvis ägs av en kommun och omfattar den mark som utgör gator, parker och torg med mera i en tätort. En sådan fastighet kan omfatta gatorna i en hel stadsdel, vilket medför att många sakägare och rågrannar i omgivningen, till exempel flera kvarter bort, i praktiken inte berörs av den åtgärd som är tänkt att utföras. De handlar ofta om mindre åtgärder såsom skyltar och busskurer men det kan också röra sig om större åtgärder.

Den tredje situationen avser åtgärder som inte påverkar möjligheterna att använda fastigheter i omgivningen. Det kan till exempel vara fallet om fastigheten som det utförs en åtgärd på gränsar mot en samfällad väg och användningen av denna inte påverkas.

Den fjärde situationen avser åtgärder som inte påverkar möjligheterna att bedriva en pågående verksamhet på fastigheter i omgivningen. Det kan till exempel vara fallet om fastigheten som det utförs en åtgärd på gränsar mot en skogsbruksfastighet och möjligheten att bedriva skogsbruk där inte påverkas.

Den femte situationen avser åtgärder som inte påverkar möjligheterna för ägare av angränsande fastigheter att i framtiden utnyttja en befintlig byggrätt i detaljplan.

Den sjätte situationen avser åtgärder på fastigheter som består av flera skiften. Om en åtgärd vidtas på ett av skiftena så berörs oftast inte de rågrannar vars fastigheter gränsar till de skiften på vilka det inte utförs någon åtgärd.

Den sista situationen avser invändiga fysiska åtgärder som efter att de utförts inte direkt eller indirekt påverkar omgivningen. Det kan till exempel vara frågan om inredande av ytterligare en bostadslägenhet eller ändrad användning av ett byggnadsverk som inte medför någon störande påverkan på angränsande fastigheter, till exempel genom ökad trafik till och från fastigheten.

Vi delar Boverkets bedömning att det antal situationer i vilka byggnadsnämnden bör underrätta om en ansökan bör kunna begränsas jämfört med i dag. Samtidigt bör utgångspunkten vara att de som är berörda i sådan utsträckning att de har klagorätt även bör omfattas av

³¹⁶ Se Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26) s. 17.

byggnadsnämndens underrättelseskyldighet av ansökan. Underrättelseskyldigheten bör med andra ord inte vara snävare än klagorätten. Detta för att undvika överklaganden i situationer där berördas synpunkter skulle kunnat lösas ut redan i samband med byggnadsnämndens prövning. Jämför dock att kompletteringsåtgärder utanför område med detaljplan inte har ansetts nödvändiga att underrätta grannar om på grund av sådana åtgärders normalt begränsade omgivningspåverkan. Det motiverar samtidigt inte att beslut om lov för sådana åtgärder inte ska vara möjliga att överklaga. Att underrättelse i dessa fall kan undvaras får snarast ses som en avvägning mellan merarbetet för byggnadsnämnden att underrätta och risken för att ett lovbeslut i efterhand upphävs för en sådan ändå begränsad åtgärd av skäl som om de hade beaktats av nämnden föranlett ett annat beslut.

Vår bedömning är alltså att det huvudsakligen bör finnas en överensstämmelse mellan vilka som bör underrättas om en ansökan, om ett beslut samt ha rätt att överklaga ett sådant beslut enligt 13 kap. 8 § PBL. Denna utgångspunkt innebär också att underrättelseskyldigheten avseende en ansökan om lov eller förhandsbesked avseende rågrannar bör kunna begränsas till de som är att se som berörda.

Vi gör bedömningen att det dock inte är lämpligt att direkt i den nya bestämmelsen i 9 kap. PBL föreslå flera specifika inskränkningar i enlighet med de situationer Boverket angett (se ovan). I stället bör begränsningen av underrättelseskyldigheten formuleras mer generell. Av bestämmelsen bör således framgå att byggnadsnämnden inte behöver underrätta rågrannarna eller de berörda rättighetshavarna om det är uppenbart att ansökan saknar betydelse för dem. Med att det ska vara *uppenbart* att ansökan saknar betydelse för dem avses att åtgärden exempelvis inte kan ses från grannfastigheten eller att åtgärden är en sådan invändig fysisk åtgärd som inte påverkar omgivningen.

Det kan exempelvis handla om transformatorstationer eller mobilmaster som uppförs på ytmässigt stora fastigheter. Det kan också handla om exempelvis lovpliktiga skyltar, busskurer, tillbyggnader, takkupor och komplementbyggnader som inte syns från angränsande fastigheter. Slutligen kan det handla om att inreda en ytterligare bostadslägenhet i ett bostadshus eller att ändra användningen av ett byggnadsverk på ett sådant sätt som inte medför någon störande påverkan på angränsande fastigheter, till exempel genom ökad trafik till och från fastigheten.

Det här föreslagna undantaget bör naturligtvis inte hindra byggnadsnämnden från att ändå underrätta om en ansökan i en sådan situation om byggnadsnämnden bedömer att påverkan i det enskilda fallet är svår att bedöma eller om nämnden i övrigt bedömer det lämpligt att ändå underrätta om ansökan (jfr även 6 § andra stycket och 23 § FL).

Underrättelseskyldighet vid anmälan

I anmälningsärenden gäller i stället bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen för byggnadsnämndens underrättelseskyldighet.

Av dessa framgår att byggnadsnämnden innan beslut om startbesked fattas ska underrätta den som är *part* om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

Det finns inte någon definition i förvaltningslagen vad som avses med part. I praxis anses dock en förutsättning för att någon ska ses som part i första instans vara att denne bedöms ha ett sådant intresse i saken som ger en rätt att överklaga det kommande beslutet, dvs. att personen i fråga är saklegitimerad. Se mer om detta i avsnitt 6.5.5.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 58 § PBL.

7.19.9 Kungörande av ansökan

Förslag: En ansökan som byggnadsnämnden ska underrätta om ska kungöras genom ett meddelande om ansökan på kommunens anslagstavla.

I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Kungörandet ska ske enligt lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

I avsnitt 7.19.7 har vi föreslagit i vilka situationer byggnadsnämnden bör underrätta om en ansökan, dvs *när* en underrättelse ska ske. I avsnitt 7.19.8 har vi föreslagit *vem* som bör underrättas. Nästa fråga är *hur* en underrättelse bör ske. I detta avsnitt kommer vi att beskriva hur en underrättelse bör ske och överväga behovet av kungörelse av en ansökan som ett komplement till utskick till rågrannarna.

Nuvarande bestämmelser om underrättelse av en ansökan i 9 kap. 25 och 26 §§ PBL reglerar inte formerna för underrättelsen, förutom i de fall ett stort antal personer ska underrättas. Av bestämmelserna framgår inte heller något om vilka handlingar som byggnadsnämnden ska kommunicera. Vad som sägs i förarbetena om hur en ansökan bör underrättas och hur praxis har sett på denna fråga beskrivs i avsnitt 6.5.3.

I nuvarande 9 kap. 25 § andra stycket PBL regleras dock att om ett stort antal personer ska underrättas får byggnadsnämnden tillämpa det förfarande som beskrivs i 5 kap. 35 § första stycket 2 PBL. Detta förfarande innebär att byggnadsnämnden, i stället för att underrätta var och en, får kungöra ett meddelande om ansökan genom att anslå det på kommunens anslagstavla. Utöver kungörande på kommunens anslagstavla behöver meddelandet också föras in i en ortstidning. I stället för att föra in meddelandet i en ortstidning kan byggnadsnämnden sprida ett informationsblad om kungörelsen till de boende som är berörda, om det stora antalet mottagare av meddelandet är boende. Detta förfarande är detsamma som gäller vid meddelande av ett stort antal personer under processen med att ta fram en detaljplan.

Bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 25 § PBL innehåller inte några närmare krav på kungörelsens innehåll och i förarbetena anges endast att kungörelsen bör innehålla en kortfattad upplysning om den sökta åtgärden, en uppgift om var ansökningshandlingarna finns tillgängliga samt när och till vem eventuella yttranden ska lämnas in. Det har dock framförts att då underrättelseskyldigheten motiverats av att den sökta åtgärden avviker från plan bör underrättelsen, oavsett i vilken form den skickas även innehålla en upplysning om i vilket eller vilka avseenden den sökta åtgärden avviker från detaljplanen.

Av utredningsdirektiven och praxis, se närmare beskrivning i avsnitt 7.19.8, framgår att hur en underrättelse görs påverkar både tidpunkten för när ett beslut får laga kraft och förutsättningarna för de som är berörda att tillvarata sina intressen. Mot bakgrund av att vårt förslag i avsnitt 7.19.8 något begränsar vem byggnadsnämnden ska

underrätta jämfört med i dag gör vi bedömningen att underrättelsen till de där föreslagna personerna bör kompletteras med ett förfarande där byggnadsnämnden alltid ska kungöra ett meddelande om en ansökan på kommunens anslagstavla, om ansökan är en sådan som avses i föreslagna 9 kap. 56 § PBL (se förslag i avsnitt 7.19.7).

Detta förfarande bör alltså inte bara gälla vid underrättelse till ett stort antal personer. Vår bedömning är att underrättelse till de personer som avses i föreslagna 9 kap. 58 § PBL tillsammans med föreslagen kungörelse bör vara tillräckligt för att de som är berörda ska kunna tillvarata sina intressen. Vidare gör vi bedömningen att ett sådant kungörande av ansökan, med dagens digitala möjligheter att enkelt föra över uppgifter från ett handläggningssystem till ett annat, inte över tid bör innebära ökade kostnader för kommunen jämfört med dagens hantering, se mer om konsekvenserna av detta förslag i avsnitt 9.4.6. Se vidare motivering i avsnitt 7.19.22 avseende vår bedömning att kungörelsen bör ske på kommunens anslagstavla och inte i Post- och Inrikes Tidningar.

På sätt som gäller i dag vid underrättelse till ett stort antal personer bör meddelandet innehålla uppgifter om ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig.

Som en följd av vårt förslag om att byggnadsnämnden alltid ska kungöra ett meddelande om en sådan ansökan som avses i föreslagna 9 kap. 56 § PBL på kommunens anslagstavla saknas skäl för att särskilt reglera situationen om hur ett stort antal personer ska underrättas.

På sätt som också gäller vid övriga kungörelser enligt PBL (jfr 3 kap. 13 §, 5 kap. 10 c och 11 d § andra stycket samt 6 kap. 29 § PBL) bör kungörandet ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Detta bör framgå av den nya bestämmelsen.

Vårt förslag innebär att viss behandling av personuppgifter kommer att ske (jfr dataskyddsförordningen). Mot bakgrund främst av ändamålet med denna behandling samt de aktuella personuppgifternas karaktär och omfattning, bedömer vi att behovet av behandlingen överväger integritetsskyddet.

Slutligen gör vi bedömningen att den nya bestämmelsen om kungörande av ansökan bör placeras i en egen paragraf före bestämmelsen om vilka personer byggnadsnämnden ska underrätta.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 57 § PBL.

7.19.10 Underrättelse till myndighet med väsentligt intresse

Förslag: En underrättelse enligt 56 § ska göras till Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om åtgärden i ansökan om lov eller förhandsbesked

1. ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken, och

2. omfattas av krav på bygglov enligt någon av bestämmelserna i 2 § andra stycket, 4–10, 13, 18, 21 eller 22 § eller krav på marklov enligt 26 eller 27 §.

En sådan underrättelse krävs inte om Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för viss åtgärd inom ett särskilt område har beslutat detta och underrättat kommunen om beslutet.

Bakgrund

Enligt nuvarande 9 kap. 25 § PBL har byggnadsnämnden inte någon författningsreglerad skyldighet att underrätta andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av en ansökan om lov eller förhandsbesked (jfr 5 kap. 11 § första stycket 4 PBL), utan underrättelse till sådana myndigheter behöver endast ske om myndigheten bedöms vara sakägare enligt 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL. Även om byggnadsnämnden inte har en sådan underrättelseskyldighet kan nämndens utredningsansvar ändå innebära att kontakt behöver tas med sådana myndigheter (jfr 6, 8, 23 och 26 §§ FL).

Av förarbetena till ÄPBL³¹⁷ framgår att lagstiftaren också utgick ifrån att sådan underrättelse vid behov ändå skulle ske, t.ex. vid åtgärd i skyddsområde som är utlagt kring en anläggning som tjänar ett väsentligt statligt samhällsintresse som en militär anläggning, ett kärnkraftverk eller en högspänningsledning, se beskrivning i avsnitt 6.5.2.

³¹⁷ Se prop. 1985/86:1 s. 718 f.

Krav på underrättelse

Ett antal myndigheter har under utredningstiden beskrivit att de upplever att byggnadsnämnder inte sällan missar att kontakta dem om ansökningar om åtgärder inom sådant skyddsområde. Se avsnitt 6.5.2 avseende vad exempelvis Försvarmakten har framfört om vikten av att kunna få möjlighet att yttra sig under handläggningen av ett ärende för att säkerställa att ny bebyggelse eller andra åtgärder inte innebär risk för påtaglig skada på ett riksintresse eller påtagligt motverkar totalförsvarets intressen. Av inlagan framgår bl.a. att om Försvarmakten inte får kännedom om åtgärder som utförs inom dessa skyddsområden innebär det att Försvarmakten inte har möjlighet att hävda militära intressen och upprätthålla riksintressets värde för att skydda Sverige.

Vi gör bedömningen att det är av särskilt vikt att hänsyn tas till totalförsvarets intressen vid prövningen av ansökningar om lov och förhandsbesked för åtgärder inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. För att byggnadsnämnderna inte ska missa att underrätta om sådana ansökningar gör vi bedömningen att denna underrättelseskyldighet bör framgå direkt av lag. Eftersom totalförsvaret består av både en militär och en civil del för vilka ansvaret ligger på olika statliga myndigheter gör vi bedömningen att byggnadsnämnden bör underrätta Försvarmakten *eller* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beroende på vilken av myndigheterna som ansvarar för det aktuella intresset.

Kravet på underrättelse bör endast omfatta sådana åtgärder som omfattas av krav på bygglov enligt någon av de bestämmelserna i föreslagna 9 kap. 2 § andra stycket, 4–10, 13, 18, 21 eller 22 § eller krav på marklov enligt 26 eller 27 § PBL. Det innebär att exempelvis ansökningar om lov för murar, plank, altaner och pooler inte omfattas av denna underrättelseskyldighet och inte heller sådana åtgärder som omfattas av krav på bygglov bara för att åtgärden ska vidtas nära gräns enligt 9 kap. 15 § eller för att den ska vidtas inom ett särskilt värdefullt område enligt 9 kap. 19 § PBL. Försvarmakten ska exempelvis alltid underrättas om nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning samt att sätta upp eller väsentligt ändra en ljustanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar (jfr 9 kap. 18 § PBL).

Till skillnad från vad som gäller vid ett kungörande om ansökan enligt förslag i avsnitt 7.19.9 och vid en underrättelse till ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata enligt förslag i avsnitt 7.19.8 bör underrättelsen till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap innehålla ansökan i dess helhet. Det faktum att den av dessa myndigheter som underrättas om ansökan måste svara byggnadsnämnden om ett medgivande eller inte kan lämnas till åtgärden enligt förslag i avsnitt 7.18.19 gör att ansökningshandlingarna i sin helhet behöver ingå i underrättelsen.

Undantag från krav på underrättelse

Försvarsmakten har i dag ett antal beslut om åtgärder som de inom vissa områden vill få ta del av ansökningar om.

Med det nya generella kravet på underrättelse om ansökningar om åtgärder som ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken har Försvarsmakten framfört ett önskemål om att på liknande sätt få besluta om undantag från en sådan huvudregel beroende på vilken åtgärd ansökan avser och inom vilket område ansökan avser.

Vi gör bedömningen att det är bra om den obligatoriska skyldigheten att underrätta Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om ansökningar om åtgärder som ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken så långt möjligt kan begränsas. Eftersom skyldigheten i denna del behöver se olika ut inte bara beroende på åtgärd utan också beroende på var åtgärden ska utföras bör det vara den myndighet som ansvarar för det aktuella skyddsintresset som fattar beslut om undantaget och dessutom underrättar berörda kommuner om beslutet. Berörd myndighet är även skyldig att skicka upphävanden och ändringar av sådana beslut om undantag från underrättelseskyldigheten till berörda kommuner för att kommunerna ska ha rätt underlag i frågan om en underrättelse bör ske eller inte. Det är således inte tillräckligt att myndigheten hänvisar till information på sin webbplats eller dylikt. Om Försvarsmakten eller Myndigheten för

samhällsskydd och beredskap missar att underrätta berörd kommun om ett upphävande eller ändring av ett sådant beslut och detta leder till att myndigheten inte får kännedom om en ansökan eller ett beslut om en åtgärd som påtagligt försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar kan myndigheten inte begära återställande av försutten tid utan det rättsmedel som då återstår är resning.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 59 § PBL.

7.19.11 Underrättelse till sökande och fastighetsägaren

Förslag: Innan byggnadsnämnden fattar beslut om lov eller förhandsbesked ska nämnden, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta sökanden och fastighetsägaren om allt underlag av betydelse för beslutet och ge dem tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över underlaget.

I nuvarande 9 kap. 26 § PBL finns ett krav på kommunikering med sökanden och fastighetsägaren. Enligt bestämmelsen, får en fråga om lov eller förhandsbesked inte avgöras utan att sökanden och fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet och fått tillfälle att yttra sig över det. Kravet gäller dock inte om en sådan kommunikering är uppenbart onödig.

En närmare beskrivning av förarbetena till bestämmelsen finns i avsnitt 6.5.4.

Under utredningstiden har det framkommit uppgifter om att det råder osäkerhet bland handläggare hos byggnadsnämnderna om hur bestämmelsen ska tillämpas. Exempelvis om vad som behöver kommuniceras med fastighetsägaren. En oklarhet anges vara om byggnadsnämnden behöver kommunicera utkast till tjänsteskrivelse innan ärendet behandlas av nämnden.

Vi gör bedömningen att det finns skäl att förtydliga bestämmelsen. Med 25 § förvaltningslagen som förebild gör vi bedömningen att bestämmelsen bör utformas så att det blir tydligt att sökande och

fastighetsägaren ska underrättas om allt underlag av betydelse för beslutet. Vi föreslår att termerna sökande och fastighetsägaren fortsatt bör användas i stället för, som i förvaltningslagen, termen part. Detta för att så tydligt som möjligt reglera vilka byggnadsnämnden bör underrätta. Vi väljer också att föreslå att termen underlag används i stället för, som i förvaltningslagen, termen material. Detta för att få enhetlighet med språkbruket i övrigt i PBL. Någon skillnad i innebörd i förhållande till termen material i förvaltningslagen är dock inte avsedd.

Någon skyldighet att höra sökande eller fastighetsägaren så snart byggnadsnämndens bedömning avviker från sökandens eller fastighetsägarens finns inte. Det finns således inte något krav på att byggnadsnämnden inbjuder dem att yttra sig över t.ex. ett förslag till beslut. Sådan kommunikation kan dock ibland vara att rekommendera för att undvika att avgörandet annars kan komma att bygga på ett ofullständigt eller missvisande underlag.

Sådant underlag som sökande eller fastighetsägaren själv har lämnat till byggnadsnämnden behöver de naturligtvis inte underrättas om. Fastighetsägaren behöver som huvudregel inte heller underrättas om underlag som har lämnats av ett ombud för denne.

Vid tvekan om kommunikation har någon uppgift att fylla i ärendet bör kommunikation ske.

När det gäller frågan inom vilken bestämd tid som sökande respektive fastighetsägaren bör ges tillfälle att yttra sig är detta beroende av omfattningen och komplexiteten i det underlag som ska kommuniceras. Tiden behöver bestämmas så att sökande respektive fastighetsägaren får skälig tid för sina överväganden. Hänsyn behöver också tas till de tidsfrister som finns för handläggningen av ärendet, se avsnitt 7.19.13.

Se avsnitt 6.5.5 för en närmare beskrivning av tillämpningen av 25 § förvaltningslagen.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 60 § PBL.

7.19.12 Underrättelse efter ändring av ansökan

Förslag: Vid ändring av en ansökan behöver en ny underrättelse inte ske om ändringen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket ska byggnadsnämnden underrätta de som har haft synpunkter på den ursprungliga ansökan.

Utredningen kan konstatera att det är relativt vanligt att den sökande ändrar sin ansökan efter att den har lämnats in till byggnadsnämnden. Önskemålet om att ändra ansökan kan vara en följd av frågor och begäran om komplettering från byggnadsnämnden, men det kan också handla om att den sökande av ekonomiska, arkitektoniska, tekniska eller andra skäl vill ändra den åtgärd som ansökan avser. Ett skäl kan också vara att sökanden vill gå en granne till mötes i fråga om insyn, skuggverkan eller möjligheten till utsikt genom att exempelvis ändra fönstersättning, minska en volym eller justera ett avstånd till tomtgränsen.

PBL innehåller inte någon specifik reglering av hur en ändrad ansökan ska hanteras efter det att den har givits in till byggnadsnämnden. Avsaknaden av särskild reglering av hanteringen av en ändrad ansökan innebär att det inte är tydligt för byggnadsnämnden om den ändrade ansökan ska hanteras på motsvarande sätt som en ny ansökan och exempelvis kommuniceras enligt bestämmelserna i 9 kap. 25 § PBL eller om den ändrade ansökan ska följa bestämmelserna i 25 § förvaltningslagen på motsvarande sätt som gäller för en anmälan.

Även de specifika bestämmelserna om hur tidsfristen för byggnadsnämndens handläggning av en ansökan ska beräknas i 9 kap. 27 § PBL leder till ett behov för byggnadsnämnderna att veta om de ska behandla en ändrad ansökan som en ny ansökan med en ny tidsfrist eller inte.

I praxis har det faktum att ändringssituationen inte är författningsreglerad i PBL resulterat i tolkningen att alla berörda behöver höras på nytt om en ansökan ändras på ett sätt som är av betydelse för deras inställning.³¹⁸ Vidare har bedömts att den överprövande instansen inte kan pröva en talan där sökande efter överklagandet önskar ändra den åtgärd som avses i lovansökan. Den överprövande

³¹⁸ Se t.ex. RÅ 2009 not. 14 och MÖD:s dom den 12 december 2017 i mål nr P 2603-17.

instansen behöver i stället utgå ifrån sökandens önskemål så som de såg ut i den ansökan som låg till grund för det överklagade beslutet.³¹⁹

På samma sätt framgår av praxis att det faktum att ändrings-situationen är oreglerad innebär att det normalt krävs ett nytt beslut om bygglov om det under den byggprocess som följer efter det att lovbeslutet har getts uppstår sådana behov av ändringar och anpassningar av byggnationen som påverkar de uppgifter som har redovisats i bygglovshandlingarna, se närmare om denna situation i avsnitt 6.7 och avsnitt 7.19.28.

Under utredningstiden har flera kommunala företrädare vittnat om den problematik som avsaknaden av en reglering av ändrings-situationen i PBL medför.

Vår bild är att byggnadsnämndernas osäkerhet i frågan om hur en ändrad ansökan bör hanteras inte sällan leder till en inkonsekvent och ofta onödigt byråkratisk hantering av dessa ansökningar samt bidrar till en handläggningsprocess som inte ligger i linje med ambitionen att göra lovprocessen smidigare.

Om ändringen av ansökan görs efter byggnadsnämndens inledande kommunikering av ansökan finns det mycket som talar för att byggnadsnämnden bör skicka ut en ny underrättelse enligt 9 kap. 25 § PBL; i vart fall innehåller reglerna inte något uttryckligt utrymme för att göra undantag från denna skyldighet. Även om endast en mycket liten del av en ansökt åtgärd ändras kan det således krävas att ansökan kommuniceras på nytt. Detta gäller även ändringar som inte tydligt går berörda emot. En sådan tolkning stämmer också med praxisen att det inte anses möjligt att ändra ett lovbeslut.

Vår slutsats är att det finns skäl för att i PBL reglera byggnadsnämndens underrättelseskyldighet vid en ändrad ansökan på samma sätt som det tidigare har bedömts finnas skäl för att särskilt reglera förfarandet vid en ny ansökan. Samtidigt gör vi bedömningen att behovet av en kommunikering av en ändrad ansökan varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och att det därför finns skäl att differentiera byggnadsnämndens underrättelseskyldighet vid en ändrad ansökan. Ett skäl för ny kommunikering kan vara att ansökan helt har gjorts om, att en avvikelse från bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas eller förändras på annat sätt med den föreslagna ändringen eller att grannar har lämnat synpunkter på den ursprungliga ansökan som inte har tillgodosetts genom den före-

³¹⁹ Jfr MÖD:s dom den 23 september 2015 i mål nr P 10330-14.

slagna ändringen. Det finns också skäl för att alltid underrätta fastighetsägaren om en ändrad ansökan om fastighetsägaren inte är sökande. I andra situationer kan behovet av ny kommunikering framstå som helt onödigt. Detta kan exempelvis gälla när en ansökan endast ändras i en del som inte påverkar den avvikelse som har gjort att ansökan ursprungligen kommunicerades och där ändringen i sig således inte strider mot bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Undantaget från underrättelseskyldigheten bör också gälla för en åtgärd som ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Den nya regleringen bör inte leda till komplicerade bedömningar för byggnadsnämnderna i frågan om det finns ett behov av kommunikering eller inte. Om byggnadsnämnden är osäker bör underrättelse alltid ske. På motsvarande sätt gör vi bedömningen att det finns goda skäl för att alltid underrätta de som har haft synpunkter på den ursprungliga ansökan, inte minst för att undvika framtida missförstånd och överklaganden.

Vår bedömning är således att en ny bestämmelse om byggnadsnämndens underrättelseskyldighet avseende en ändrad ansökan bör utformas så att det blir tydligt att en ny underrättelse inte behöver ske om ändringen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vidare bör det av bestämmelsen framgå att en underrättelse om en ändring av en ansökan alltid bör ske till de som har haft synpunkter på den ursprungliga ansökan.

Se beskrivning i avsnitt 6.5.4 avseende underrättelseskyldighet vid en ändrad anmälan.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 61 § PBL.

7.19.13 Tidsfrist för byggnadsnämndens handläggning av ansökan

Förslag: Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska besluta om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från

1. den dag ansökan kom in till nämnden,
2. den senare dag då ytterligare underlag eller en ändring av ansökan kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, eller
3. den senare dag då besked enligt 46 § kom in från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälpes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor.

Av nuvarande 9 kap. 27 § PBL (ansökningsärenden) och nuvarande 9 kap. 47 § PBL (anmälningsärenden) framgår att byggnadsnämnden ska handlägga ansöknings- och anmälningsärenden skyndsamt.

I ärenden om lov och förhandsbesked ska nämnden meddela sitt beslut inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden, eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från den dag ansökan kom in till nämnden eller från den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, har förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen för handläggningen från den dag då bristen avhjälpes. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet får byggnadsnämnden förlänga tidsfristen för handläggningen en gång med högst tio veckor.

På motsvarande sätt gäller en tidsfrist på fyra veckor i ett anmälningsärende.

En närmare beskrivning av förarbetena till bestämmelserna finns i avsnitt 6.6.1.

Under utredningstiden har synpunkter på bestämmelserna framförts. För det första handlar det om tillämpningsproblem avseende exempelvis vad som är på sökandens initiativ, om sökande kan ändra sin ansökan eller om en ändring ska ses som en helt ny ansökan, om byggnadsnämnden kan avvisa en ansökan utan föregående begäran om komplettering, om byggnadsnämnden genom en begäran om komplettering kan "tvinga" sökande att ändra sin ansökan och vad som menas med att meddela beslut – dvs. är det när beslutet fattas eller när meddelandet om kungörandet sker? Men också att tidsfristerna inte är anpassade till ärendenas komplexitet och svårighetsgrad. Det har också framkommit att behovet av en förlängning av tidsfristen i ansökningsärenden inte sällan har sin grund i att byggnadsnämndens sammanträdesdatum behöver inväntas, dvs. precis ett sådant skäl som inte anses godtagbart enligt tidigare förarbeten. Vidare har framförts att det vore rimligt att även de överprövande instanserna borde ha en författningsreglerad handläggningstid om avsikten är att verkligen skynda på processen.

Av uppgifter från Boverket³²⁰ framgår att de kommuner som har svarat på frågor om handläggningstid avseende 2020 i en majoritet av ärendena om lov- och förhandsbesked klarar att hålla tidsfristen på 10 veckor. På motsvarande sätt gäller för tidsfristen för anmälningsärenden.

Vi gör bedömningen att bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 27 § PBL i huvudsak är lämpligt utformad och därför kan föras in i det nya 9 kap. PBL. Enligt vår bedömning uppfyller bestämmelsen också de krav på tidsfrister som finns i artikel 16 i det s.k. Förnybartdirektivet^{321 322}.

Vi ser dock behov av ett förtydligande och två tillägg i bestämmelsen. Förtydligandet avser inledningen av bestämmelsen och frågan om vad som avses med att *meddela* ett beslut. I denna del gör vi bedömningen att tidsfristen bör avse den tid inom vilken byggnadsnämnden ska *besluta* om lov och att det är detta som bör framgå av bestämmelsen.

³²⁰ E-post från Boverket den 8 april 2021.

³²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara källor.

³²² Se prop. 2020/21:181 s. 16 f.

Det första tillägget bör göras som en följd av vårt förslag om hantering av en ändrad ansökan, se avsnitt 7.19.12. Vi gör bedömningen att den tidsfrist som avses i nuvarande 9 kap. 27 § första stycket 2 PBL bör användas, inte bara när den sökande har inkommit med ytterligare underlag i ursprungsansökan utan också, i det fall sökande har ändrat sin ansökan. För att det inte ska råda någon oklarhet i denna fråga bör punkten 2 kompletteras med ett sådant förtydligande.

För det andra gör vi bedömningen att en tredje tidpunkt för start av tidsfristen för handläggningen bör föras in i paragrafen. Skälet för det är vårt förslag om krav på medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i vissa ärenden om lov och förhandsbesked, se avsnitt 7.18.18. Eftersom den tid det tar för Försvarmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna besked i frågan om medgivande på sådana ansökningar som de enligt förslag i avsnitt 7.19.10 ska yttra sig över ligger helt utanför både sökandens och byggnadsnämndens kontroll är det rimligt att den tid byggnadsnämnden har till sitt förfogande i dessa ärenden räknas från den dag då besked i medgivande frågan inkom till nämnden.

När det gäller vilka skäl som bör finnas för att byggnadsnämnden ska få förlänga tidsfristen i ett ärende om lov eller förhandsbesked instämmer vi med framförda synpunkter att det är rimligt att hänsyn får tas till kommunens interna arbetsprocesser. Det faktum att byggnadsnämndens sammanträdesdatum behöver inväntas bör således få utgöra ett godtagbart skäl för förlängning av tidsfristen. Detta mot bakgrund av att landets byggnadsnämnder ofta sammanträder endast en gång per månad och att det i ärenden som ska beslutas av nämnd ofta krävs omfattande utredning innan ett utkast till beslut kan lämnas in i den, ofta flera veckor långa, förberedande process som föregår ett nämndsammanträde.

Frågan om även de överprövande instanserna, dvs. länsstyrelsen och mark- och miljödomstolarna, bör ha en lagreglerad handläggningstid har utretts av PBL-överklagandeutredningen. PBL-överklagandeutredningen kom fram till att nyttan med lagreglerade handläggningstider för överprövande myndigheter är tveksam och att det finns flera skäl för varför det är olämpligt att i lag föreskriva om handläggningstider för prövning av vissa typer av överklagande PBL-beslut. Ett skäl är att den totala handläggningstiden i den överprövande instansen ofta är beroende av det parterna för fram i målet, dvs. om det

blir skriftväxling mellan parterna, om parterna svarar i tid vid kommunikering etc. Ett annat skäl är att det vid överklaganden enligt PBL finns årstidsbundna omständigheter, t.ex. att det på grund av snöförhållandena inte går att avgöra om markens beskaffenhet gör platsen lämplig för bebyggelse eller inte.³²³

Vi konstaterar att de skäl som PBL-överklagandeutredningen har fört fram i frågan om tidsfrist för överprövande myndigheters handläggning av överklagade PBL-beslut fortfarande gäller och delar bedömningen att det inte är lämpligt att föreslå en lagreglerad frist för länsstyrelsens eller de överprövande domstolarnas prövning av överklagade PBL-beslut.

Avseende övriga framförda tillämpningsproblem, se ovan, gör vi bedömningen att dessa bäst hanteras genom informations- och vägledningsmaterial från Boverket.

Som följer av våra förslag i avsnitt 7.2.7 bör processen för anmälningsärenden regleras i PBF. En bestämmelse med hänvisning till den nya bestämmelsen avseende ansökan i PBL bör därmed föras in i nya 6 kap. PBF. Av hänvisningen bör framgå att den tidsfrist som gäller för handläggning respektive förlängning av tidsfristen för handläggning är fyra veckor i anmälningsärenden.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 62 § PBL och 6 kap. 4 § PBF.

³²³ Se SOU 2014:14 s. 156.

7.19.14 Information till sökande om tidsfrister

Förslag: När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,
2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och
3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen.

Om tidsfristen förlängs ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Av nuvarande 9 kap. 27 a § första och andra styckena PBL (ansökningsärenden) och nuvarande 9 kap. 46 § PBL (anmälningsärenden) framgår att byggnadsnämnden skriftligen ska informera sökanden om vilka tidsfrister som gäller för ett beslut, om att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids och om vilka möjligheter som finns för att överklaga nämndens beslut. Om tidsfristen för beslut förlängs ska byggnadsnämnden också enligt nuvarande 9 kap. 27 a § tredje stycket PBL respektive nuvarande 9 kap. 46 § PBL informera om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

En närmare beskrivning av förarbetena till bestämmelserna finns i avsnitt 6.6.1.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på dessa bestämmelser eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av dem. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med ett innehåll som motsvarar det i nuvarande 9 kap. 27 a § PBL kan föras in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

Som följer av våra förslag i avsnitt 7.2.7 bör processen för anmälningsärenden regleras i PBF. En bestämmelse med hänvisning till den nya bestämmelsen avseende ansökan i PBL bör därmed föras in i nya 6 kap. PBF.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 63 § PBL och 6 kap. 4 § PBL.

7.19.15 Tidsfrister efter återförvisning

Förslag: Om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning, tillämpas samma bestämmelser om tidsfrister som vid en ny ansökan.

Av nuvarande 9 kap. 27 b § PBL (ansökningsärende) och nuvarande 9 kap. 46 § PBL (anmälningsärende) framgår att bestämmelserna om tidsfrister för en ny ansökan eller anmälan ska tillämpas också om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning.

En närmare beskrivning av förarbetena till bestämmelserna finns i avsnitt 6.6.1.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på dessa bestämmelser eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av dem. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med ett innehåll som motsvarar nuvarande 9 kap. 27 b § PBL kan föras in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

Som följer av våra förslag i avsnitt 7.5.3 bör processen för anmälningsärenden regleras i PBF. En bestämmelse med hänvisning till den nya bestämmelsen avseende ansökan i PBL bör därmed föras in i nya 6 kap. PBF.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 64 § PBL och 6 kap. 4 § PBF.

7.19.16 Anstånd med beslut

Förslag: Byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän

1. fråga om expropriation har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd,

2. fråga om planarbete har avslutats om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

3. fråga om dispens från strandskydd har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om dispens från strandskydd.

Om kommunen inte har avslutat planarbetet enligt första stycket 2 inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Inledning

Huvudregeln i offentligrättslig lagstiftning är att olika tillståndsprövningar sker parallellt. Anledningen till detta är bl.a. de olika kompetensprövningsorganen har och att det bör stå en sökande fritt att ansöka om tillstånd i den ordning sökanden själv bedömer vara lämplig.³²⁴

I plan- och byggregelverket har lagstiftaren sedan en tid tillbaka haft som mål att öka samordningen mellan krav i PBL och andra författningar med nära koppling till PBL. Ett syfte med detta har varit att undvika rena dubbelprövningar. Ett annat syfte har varit att förebygga att prövningar resulterar i motstridiga beslut eller beslut som inte går att verkställa, se exempelvis bestämmelserna om skyldighet för byggnadsnämnden att upplysa om krav på tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet enligt nuvarande 9 kap. 23 §, 10 kap. 20, 22 och 24 §§ PBL. Syftet med dessa generella bestämmelser är att underlätta för enskilda, undvika dubbelarbete och effektivisera besluts-

³²⁴ Se prop. 1985/86:1 s. 452 f.

processerna.³²⁵ Hur samordningen ska gå till eller vad den närmare ska resultera i är inte reglerat.

I vissa ärenden finns mer specifika bestämmelser om samordning, som exempelvis ärenden om förhandsbesked eller bygglov enligt PBL och anmälningsärenden om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Byggnadsnämnden ska då enligt nuvarande 9 kap. 24 § PBL underrätta miljönämnden om sitt ärende. Myndigheterna ska samordna handläggningen av ärendena dels så att berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, dels så att beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang. Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att samordning inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge den andra nämnden och de berörda parterna tillfälle att yttra sig. Den samordningsfråga som behandlas i bestämmelsen avser andra anläggningar än byggnader som kräver prövning hos kommunen enligt såväl plan- och bygglagen som miljöbalken. Det gäller exempelvis avloppsanordningar, värmepumpsanordningar och grundvattentäkter. Exempelvis kan ett bygglov för ett bostadshus förutsätta att också en avloppsanordning eller annan anläggning inrättas, vilket prövas i nu aktuella anmälningsärenden enligt miljöbalken. Se mer om nuvarande 9 kap. 24 § PBL i avsnitt 6.4 och 7.19.6.

Även i anmälningsärenden om vindkraftverk finns en bestämmelse med krav på samordning mellan PBL och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt förordningen ska den myndighet som handlägger ett anmälningsärende som avser en verksamhet med vindkraftverk i lämplig omfattning samordna handläggningen av anmälningsärendet med handläggningen av ett ärende enligt PBL som avser samma vindkraftverk (25 b § 2 FMH).

I 9 kap. 28 och 29 §§ PBL finns också bestämmelser som reglerar i vilken ordning prövning enligt PBL och annan lagstiftning får ske i syfte att undvika de nackdelar som kan bli resultatet av parallella tillståndsprövningar. Se avsnitt 7.19.17 avseende regleringen i 9 kap. 29 § PBL.

I 9 kap. 28 § PBL regleras två situationer i vilka byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän ett annat ärende har avgjorts, dvs. fatta ett s.k. anståndsbeslut. Den första situationen avser när ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som om-

³²⁵ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 168 och 418.

fattas av en ansökan om expropriationstillstånd. Den andra situationen avser när ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Byggnadsnämndens anståndsbeslut får överklagas (jfr 13 kap. 3 § PBL).

En närmare beskrivning av förarbetena till bestämmelsen finns i avsnitt 6.6.2.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Bestämmelsens förenlighet med de tidsfrister för handläggning som finns i artikel 16 i Förnybartdirektivet kommer, enligt uppgift från Regeringskansliet, att ses över i särskild ordning. Vi gör därför bedömningen att bestämmelsen nu bör föras in i det nya 9 kap. PBL. Däremot har det under utredningsarbetets gång framförts att det finns andra parallella processer där ordningen i förhållande till prövningen av lov eller förhandsbesked borde regleras. En sådan process är den som gäller för prövning av dispens från strandskydd. En annan den som följer på en ansökan om fastighetsbildning.

Strandskydd

Frågan om dispens från strandskydd prövas inte i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked utan i ett eget ärende efter en ansökan om strandskyddsdispens till kommunen eller länsstyrelsen (jfr 7 kap. 13–18 h §§ MB). Prövningen av ärendet om dispens enligt miljöbalken respektive prövningen av en ansökan om lov eller förhandsbesked enligt PBL är inte samordnad.

Både myndigheter och utredningar har haft i uppdrag att se över möjligheterna att samordna bestämmelserna om prövning av lov och förhandsbesked med bestämmelserna om prövning av dispens från strandskydd. Naturvårdsverket drog exempelvis 2002 slutsatsen att allmänheten drabbas av onödig byråkrati och oskäliga kostnader på grund av att prövningen enligt olika lagar inte är samordnad. Verket föreslog att fastighetsbildningslagen och PBL borde förtydligas så att frågan om dispens från strandskyddsbestämmelserna prövas före en prövning i fråga om fastighetsbildning, förhandsbesked och bygglov.³²⁶ Även PBL-kommittén föreslog att det i PBL skulle föras in

³²⁶ Se Naturvårdsverkets rapport *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (Rapport 5185) s. 7 f.

bestämmelser om att strandskyddsfrågan ska prövas innan kommunen antar en detaljplan eller lämnar bygglov när ett strandskyddsområde berörs. Förslagen har beretts inom Regeringskansliet, men inte genomförts.³²⁷ Utredningen om översyn av strandskyddet³²⁸, som är den utredning som senast har haft i uppgift att se över regelverket för strandskydd, utredde dock inte denna fråga.

Vi delar den bedömning som har gjorts av flera tidigare utredningar att det vore en fördel om en ansökan om dispens från strandskydd prövas innan en ansökan om lov eller förhandsbesked för en åtgärd i ett område som omfattas av strandskydd. Anledningen till det är att en prövning av ett ärende om bygglov eller förhandsbesked – kanske i flera instanser – kan leda till omfattande onödiga utrednings- och handläggningskostnader, inte bara för den sökande utan också för det allmänna, om det senare visar sig att dispens från strandskyddet inte kan ges och ett beviljat bygglov därför inte kan genomföras.

Frågan är dock hur en sådan samordning av prövningen bör se ut och om samordningen bör ske oavsett vad den sökande tycker. Vi menar att det inte är lämpligt att i PBL ange att ett positivt beslut om strandskyddsdispens är en förutsättning för att lov ska kunna ges. Däremot bör, på motsvarande sätt som i dag gäller vid parallell prövning av en ansökan om expropriation gälla att byggnadsnämnden får besluta om anstånd i ett ärende om lov eller förhandsbesked i avvaktan på att en ansökan om dispens från strandskydd avgörs. En möjlighet för byggnadsnämnden att besluta om ett sådant anstånd menar vi bör vara en fördel för den sökande som normalt inte i onödan vill betala avgift för en full prövning i ett ärende om lov eller förhandsbesked om dispens från strandskyddet ändå inte kan ges. Även rent processekonomiskt kan ifrågasättas om det skulle vara lämpligt att gå vidare med en prövning av en ansökan om lov eller förhandsbesked så länge som det är oklart om strandskyddsdispens kan ges. Eftersom det kan ta tid innan ett beslut om dispens från strandskydd har fått laga kraft är det viktigt att byggnadsnämnden tar hänsyn till den enskildes önskemål och inte beslutar om anstånd om den sökande är emot detta.

På samma sätt som gäller övriga anståndsbeslut bör detta beslut om anstånd gå att överklaga med stöd av 13 kap. 3 § PBL.

³²⁷ Se prop. 2008/09:119 s. 35.

³²⁸ Se SOU 2020:78.

Fastighetsbildning

I nuvarande 9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL finns en reglering med möjlighet att ge lov för en avvikelse från en detaljplan om avvikelserna har godtagits vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen. Det finns också en bestämmelse i 15 kap. 3 § andra stycket PBL som innebär att ett mål om inlösen av ett markområde enligt 6 kap. 14 § PBL ska förklaras vilande om det vid prövningen av målet om inlösen samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning i överensstämmelse med den detaljplan som gäller för markområdet. Målet om inlösen ska i sådant fall förklaras vilande till dess att fastighetsbildningsärendet är slutligt avgjort.

Det finns dock ingen lagreglerad möjlighet för byggnadsnämnden att vilandeförklara ett ärende om lov eller förhandsbesked om det för aktuellt område samtidigt pågår ett ärende om fastighetsbildning. För det fall en ansökan om lov avser en åtgärd som är beroende av att exempelvis en tomt först avstyckas kan det framstå som olyckligt att byggnadsnämnden inte har en möjlighet att vilandeförklara ärendet om lov till dess frågan om avstyckning är slutligt avgjord i en lantmäteriförrättning. Samtidigt har lantmäterimyndigheten en möjlighet, om det behövs för att kunna bedöma om en fastighetsbildning är tillåten, att förelägga en sakägare att inom viss tid ge in bevis om att en ansökan om tillstånd har gjorts (4 kap. 25 § FBL). Det kan alltså handla om att lantmäterimyndigheten uppmanar den som har ansökt om en fastighetsbildning att först söka och få besked i ett ärende om förhandsbesked enligt PBL. I sådant fall vore det naturligtvis inte lämpligt om byggnadsnämnden beslutade om anstånd i ärendet om förhandsbesked i avvaktan på att ansökan om fastighetsbildning först avgörs.

Vi kan konstatera att frågan om en lämplig samordning av prövningen av ärenden om bl.a. lov och förhandsbesked i PBL med prövningen av ansökningsärenden enligt fastighetsbildningslagen behöver utredas närmare. Vi har dock inte möjlighet att rent tidsmässigt genomföra denna översyn inom ramen för vår utredning. Se i avsnitt 7.25 en uppräknig av de frågor vi bedömer behöver utredas i särskild ordning.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 65 § PBL.

**7.19.17 Hantering av ansökan om lov
vid nytt expropriationstillstånd**

Förslag: Om ett bygglov för en åtgärd tidigare har vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts och det tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på grund av ett nytt expropriationstillstånd förrän tio år har förflutit från den dag då det första expropriationstillståndet gavs.

Av nuvarande 9 kap. 29 § PBL framgår att byggnadsnämnden får avslå en ny ansökan om bygglov för en åtgärd som tidigare vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts först när tio år har förflutit från den dag då det första expropriationstillståndet gavs.

En närmare beskrivning av bestämmelsen finns i avsnitt 6.6.2.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att bestämmelsen kan föras in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 66 § PBL.

7.19.18 Krav på innehåll i beslut om förhandsbesked

Förslag: Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats ska innehålla

1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft,

2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, och

3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen.

Vilka uppgifter ett förhandsbesked ska innehålla framgår av nuvarande 9 kap. 39 § PBL.

En närmare beskrivning av bestämmelsen och dess förarbeten finns i avsnitt 6.7.1.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att bestämmelsen kan föras in i det nya 9 kap. PBL, med en språklig justering och en följdändring med anledning av vårt förslag i avsnitt 7.11.3.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 67 § PBL.

7.19.19 Krav på innehåll i beslut om lov

Förslag: Av ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,
2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,
3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap., och
4. en upplysning om verkställbarhet.

Lovet ska också innehålla de övriga villkor och upplysningar som följer av 47, 48, 49, 50 eller 52 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

Inledning

Vilka uppgifter ett beslut om lov ska innehålla framgår av nuvarande 9 kap. 40 § PBL.

En närmare beskrivning av bestämmelsen och dess förarbeten finns i avsnitt 6.7.2.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att bestämmelsen, efter språklig justering, och två tillägg, som beskrivs nedan, kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Se avsnitt 7.19.27 avseende frågan om ändring av beslut.

Upplysning om verkställbarhet

Vi kan konstatera att bestämmelsen om vad ett beslut om lov ska innehålla inte ändrades i samband med att den nya bestämmelsen om verkställbarhet av beslut om lov tillkom 2018 i nuvarande 9 kap. 42 a §

PBL.³²⁹ Detta trots att verkställbarheten påverkar den tidpunkt från vilken åtgärden i beslutet kan påbörjas. Bestämmelserna om verkställbarhet innebär att det inte alltid räcker att den sökande inväntar byggnadsnämndens startbesked utan också behöver invänta lovet verkställbarhet. Lovets verkställbarhet inträder, enligt huvudregeln, fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts. På motsvarande sätt som det av lovet ska framgå att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap. gör vi bedömningen att det av lovet bör framgå vad som gäller avseende verkställbarhet av beslutet. Att en sådan upplysning tas in i beslutet är också av stor vikt för den sökande eftersom ett beslut som har verkställts innan det har fått laga kraft kan medföra att den vidtagna åtgärden kan behöva återställas även om byggnadsnämnden har gett startbesked för åtgärden. Se mer om verkställbarhet av beslut i avsnitt 6.9 och 7.19.27.

Ytterligare hänvisning

Eftersom första stycket i nuvarande 9 kap. 40 § PBL innehåller krav på vissa villkor och upplysningar gör vi vidare bedömningen att termen ”övriga” bör läggas till i andra stycket för att rent språkligt förtydliga att det i andra stycket är fråga om sådana villkor och upplysningar som behövs utöver de som räknas upp i första stycket.

Vi gör också bedömningen att hänvisningen till de paragrafer i 9 kap. som reglerar möjliga villkor i beslut om lov även bör omfatta föreslagna 49 §, dvs den bestämmelse som reglerar byggnadsnämndens möjlighet att ge lov med villkoret att en förutsättning som enligt en detaljplan ska vara uppfylld för att lov ska få ges i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Att denna hänvisning saknas i nuvarande 9 kap. 40 § andra stycket PBL framstår som ett förbiseende.

Krav med anledning av MKB-direktivet

Parallellt med vårt utredningsarbete har regeringen beslutat propositionen *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.³³⁰ Av propositionen framgår att regeringen föreslår att beslut om lov eller

³²⁹ Se prop. 2017/18:240.

³³⁰ Se prop. 2020/21:174.

förhandsbesked ska innehålla en redovisning av de skäl som medför att åtgärden kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om åtgärden innebär att området kan tas i anspråk för eller om den vidtas i ett område som redan är ianspråktaget för ett MKB-projekt. Regleringen av detta krav kommer att återfinnas i PBF som en följd av föreslaget bemyndigande i 16 kap. 7 a § PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 68 § PBL.

7.19.20 Krav på redovisning av avgift

Förslag: Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har bestämts.

Av nuvarande 9 kap. 40 a § PBL (ansökningsärenden) och 47 § PBL (anmälningsärenden) framgår att byggnadsnämnden i beslut om avgift behöver redovisa hur avgiften har fastställts.

En närmare beskrivning av bestämmelserna och dess förarbeten finns i avsnitt 6.7.4.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på dessa bestämmelser eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av dem. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse motsvarande den som finns i nuvarande 9 kap. 40 a § PBL, efter en språklig justering, kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Som följer av våra förslag i avsnitt 7.5.3 bör processen för ansökningsärenden regleras i PBL och processen för anmälningsärenden regleras i PBF. Eftersom bestämmelserna om krav på motivering i beslut om avgift är desamma för en ansökan och en anmälan skulle de bestämmelser som gäller för en ansökan i PBL kunna kopieras i PBF. I stället för att göra så har vi, som vi beskrivit ovan i avsnitt 7.19.1, valt tekniken att i en inledande handläggningsparagraf i PBF genom hänvisningar till de bestämmelser i PBL som också ska gälla för en anmälan, tydliggöra när samma krav gäller för en ansökan och en

anmälan. Detta gäller bl.a. bestämmelserna om krav på motivering i ett beslut om avgift.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 69 § PBL och 6 kap. 4 § PBF.

7.19.21 Delgivning av beslut om lov och förhandsbesked

Förslag: Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges

1. sökanden och fastighetsägaren, och
2. de som avses i 56 § första stycket och som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Om delgivning är uppenbart obehövligt ska beslutet i stället skickas till dem som avses i första stycket.

Delgivning med sökanden får inte ske enligt någon av bestämmelserna i 34–38 eller 47–51 §§ delgivningslagen.

Av nuvarande 9 kap. 41 § PBL framgår att ett beslut om lov eller förhandsbesked, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, ska delges dels sökanden och annan part, dels dem som anges i 9 kap. 25 § PBL och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda. Om delgivning är uppenbart obehövligt ska beslutet i stället skickas till dem.

En närmare beskrivning av bestämmelsen, dess förarbeten och historik finns i avsnitt 6.8.1.

Under utredningstiden har det framkommit två synpunkter på bestämmelsen. Den första synpunkten avser användningen av uttrycket annan part i första stycket 1 och att det faktum att uttrycket inte är definierat i PBL gör bestämmelsen svår att tillämpa. Den andra synpunkten hänger ihop med problematiken att kretsen av saksägare inte är närmare beskriven eller konsekvent reglerad i PBL och att detta påverkar tillämpningen av första stycket 2.

Annan part

Enligt 8 kap. 27 § första stycket ÄPBL skulle sökande underrättas om ett beslut om lov. I samband med att ÄPBL ersattes av PBL 2011 infördes skyldigheten att utöver sökande också underrätta annan part. Av förarbetena till nuvarande 9 kap. 41 § PBL framgår att avsikten med tillägget dels var att få överensstämmelse med förvaltningslagen, dels säkerställa att den som har rätt att klaga på ett beslut också underrättas om det. Att fastighetsägaren ska anses vara en sådan annan part angavs liksom att en arrendator kan vara det.³³¹

Av nuvarande 9 kap. 26 § PBL framgår bl.a. att en fråga om lov och förhandsbesked som huvudregel inte får avgöras utan att sökande och fastighetsägaren har underrättats om vad andra har tillfört ärendet. Kravet på underrättelse av ansökan till fastighetsägaren infördes i samband med att ÄPBL ersattes av PBL 2011. Motiven för detta tillägg var detsamma som när uttrycket annan part infördes i bestämmelsen om underrättelse om beslut i nuvarande 9 kap. 41 § PBL. Varför lagstiftaren valde termen fastighetsägare i den ena bestämmelsen och uttrycket annan part i den andra framgår inte.

Vi kan konstatera att uttrycket annan part har en vidare innebörd än termen fastighetsägare även om det normalt endast är fastighetsägaren som är den som avses också vid tillämpningen av nuvarande 9 kap. 41 § PBL.

Vi gör bedömningen att den krets som bör underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked inte bör vara snävare än den som underrättas om ett beslut i ett sådant ärende. I avsnitt 7.19.11 har vi föreslagit att innehållet i nuvarande 9 kap. 26 § PBL förs in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick. Vår uppfattning är att avgränsningen till termen fastighetsägare i denna bestämmelse är lämplig. För att inte utöka den krets som byggnadsnämnden ska underrätta om ett beslut om lov eller förhandsbesked jämfört med underrättelsen om ansökan gör vi bedömningen att kravet på underrättelse genom delgivning på motsvarande sätt bör begränsas från dagens ”annan part” till ”fastighetsägaren”. En sådan reglering kommer att innebära en inskränkning av den krets som ska delges ett beslut om lov eller förhandsbesked jämfört med i dag. Vi menar dock att en sådan inskränkning är lämplig och att det får ankomma på fastighetsägaren att – i den utsträckning det följer av civilrättsliga och offentlighets-

³³¹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 279 ff. och prop. 2010/11:63 s. 57.

liga åtaganden – se till att övriga vars rättsställning kan påverkas av ett beslut, såsom exempelvis en arrendator, får information både om en ansökan och ett beslut.

Övriga som bör delges

I avsnitt 7.19.8 har vi föreslagit vilka personer, som utöver sökande och fastighetsägaren, ska underrättas om en ansökan om lov. Förslaget innebär att byggnadsnämnden ska underrätta ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata. Underrättelse behöver dock inte ske om det är uppenbart att ansökan saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten. Förslaget innebär att s.k. rågrannar alltid ska underrättas om det inte är uppenbart att ansökan saknar betydelse för dem. Förslaget innebär både en inskränkning och ett tydliggörande av den krets som ska underrättas om en ansökan jämfört med i dag. Förslaget innebär också att problematiken med vem som ska anses innefattas i termen sakägare i PBL upphör avseende frågor om underrättelse av en ansökan om lov eller förhandsbesked.

Samma inskränkning som bör gälla vid en underrättelse om en ansökan bör också gälla för en underrättelse om ett beslut om lov eller förhandsbesked. Vidare bör, på motsvarande sätt som gäller i dag, underrättelse av ett beslut endast ske till de som ska underrättas om en ansökan och som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.

Se också förslag i avsnitt 7.19.22 om kungörelse av beslut och avsnitt 7.19.23 om utskick av meddelande till de som inte har delgetts.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 70 § PBL.

7.19.22 Kungörande av beslut om lov och förhandsbesked

Förslag: Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande om beslutet på kommunens anslagstavla.

I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Kungörandet ska ske enligt lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Enligt nuvarande 9 kap. 41 a § PBL ska ett beslut att ge lov eller positivt förhandsbesked också kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

En närmare beskrivning av bestämmelserna och dess förarbeten finns i avsnitt 6.8.1.

Under utredningstiden har det inte framkommit synpunkter på kravet att kungöra i syfte att få beslutet att få laga kraft. Däremot har det framkommit synpunkter på att kungörandet sker i Post- och Inrikes Tidningar. Post- och Inrikes Tidningar upplevs som en omodern och irrelevant plattform för att ta del av beslut. Även som en följd av det s.k. MKB-direktivet behöver ändringar göras i bestämmelsen.

MKB-direktivet

Enligt MKB-direktivet ska ett beslut om huruvida ett MKB-projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan motiveras och offentliggöras (artikel 4.5). Dessa krav infördes genom ett ändringsdirektiv 2014.³³² Kravet på offentliggörande gäller både i de fall den ansvariga myndigheten beslutar att en miljökonsekvensbedömning krävs och när en sådan bedömning inte krävs. Motiven till införandet av kraven framgår inte uttryckligen av direktivet, men av kommissionens vägledning³³³ framgår att kraven har tillkommit mot bakgrund av två avgöranden från EU-domstolen.³³⁴ Enligt kommissionens vägledning är kravet att beslutet ska offentliggöras en nödvändig förutsättning

³³² Jfr 2014/52/EU.

³³³ Environmental Impact Assessment of Projects – Guidance on Screening, s. 48, Kommissionen 2017.

³³⁴ Se EU-domstolens dom Kommissionen mot Italien i mål C-87/02 och dom Mellor i mål C-75/08.

för att säkerställa transparens i miljöbedömningsprocessen och tillgång till rättslig prövning.

Nuvarande bestämmelser om kungörande av beslut om lov och förhandsbesked i PBL innehåller inte något krav på offentliggörande av beslut som innebär ett negativt förhandsbesked eller att bygglov inte ges.³³⁵ För att säkerställa att bestämmelserna i PBL är förenliga med MKB-direktivet bör denna reglering ändras så att även sådana negativa beslut offentliggörs. Mot bakgrund av kraven i MKB-direktivet innebär detta också att byggnadsnämnden, för ansökningar som avser MKB-projekt, i det meddelande om beslutet som kungörs behöver upplysa om den aktuella åtgärden kan antas eller inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Se mer om MKB-projekt och MKB-direktivet i avsnitt 2.4.9 och 4.5.1.

Kungörande på kommunens anslagstavla

Vi kan konstatera att det finns flera fördelar med att kungörelsen sker i Post- och Inrikes Tidningar. En är att en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar kan ske elektroniskt. En annan fördel är att en kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar uppfattas tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet och därmed anses vara en godtagbar lösning för att besluten ska få laga kraft. En tredje fördel är att alla beslut är samlade på nationell nivå i Post- och Inrikes Tidningar.

Det finns dock flera nackdelar med att kungöra i Post- och Inrikes Tidningar. En nackdel är att Post- och Inrikes Tidningar för många är en okänd plattform som de inte naturligt använder. Bolagsverket, som administrerar Post- och Inrikes Tidningar, saknar system för att följa upp hur många som tar del av information på Post- och Inrikes Tidningar och det går därför inte med säkerhet att uttala sig om i vilken utsträckning informationen används.

En annan nackdel är att plattformen är föråldrad och att det inte går att prenumerera på kungörelser eller att söka efter aktuella lovbeslut t.ex. via karta. Den snävaste geografiska begränsningen vid en sökning i Post- och Inrikes Tidningar är på länsnivå. I fritextsökning kan gatuadress eller typ av åtgärd användas. Som potentiell sakägare betyder det i praktiken att man behöver ha någon form av förhandsinformation att ett lov är på gång på en viss fastighet eller gata, exakt

³³⁵ Se prop. 2014/15:122 s. 124.

namn på sökande eller hur åtgärden är formulerad i lovbeslutet för att få en tillräckligt begränsad lista av lov för att kunna hitta det man är intresserad av.

Flera utredningar har utrett och föreslagit en annan form av kungörelse. Plangenomförandeutredningen föreslog 2013 underrättelse via Internet och skyltning. PBL-överklagandeutredningen föreslog 2014 elektroniskt tillkännagivande på kommunens webbplats på samma sätt som övriga beslut enligt framtida kommunallag.

I kommunallagen finns sedan 2018 bestämmelser om tillkännagivanden av kommunala beslut på kommunens anslagstavla (8 kap. 9–12 §§ KL). Anslagstavlan ska finnas på kommunens webbplats, men det ska också vara möjligt för allmänheten att i kommunens lokaler eller på annan plats ta del av innehållet på anslagstavlan. Av 8 kap. 9 § kommunallagen framgår att anslagstavlan ska vara lättillgänglig och kunna särskiljas från övrigt innehåll på webbplatsen. Av förarbetena framgår att med ”lättillgänglig” avses att anslagstavlan bör kunna nås direkt från webbplatsens startsida. Med ”kunna särskiljas” innebär att den för en användare inte ska kunna sammanblandas med annat material på webbplatsen. Skyldigheten att ge allmänheten en möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan utgör en utökning av den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och den skyldighet som finns enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar. Skyldigheten kan fullgöras genom att kommunerna även har en fysisk anslagstavla i sina lokaler, eller där tillhandahåller dataterminaler för tillgång till internet och erbjuder stöd för allmänheten att ta del av informationen. Skyldigheten kan också fullgöras genom att på begäran lämna ut utskrifter med den information som finns på anslagstavlan. För att service på detta sätt ska kunna motsvara den tillgänglighet som information på internet innebär, måste informationen dock lämnas ut utan något som helst dröjsmål.³³⁶

Av 8 kap. 10 § kommunallagen framgår vilka beslut som ska tillkännages på anslagstavlan, bl.a. tillkännagivande av justerade protokoll och delegationsbeslut som inte ska anmälas till en nämnd. Av andra stycket i denna bestämmelse framgår att anslagstavlan också ska innehålla sådana kungörelser, tillkännagivanden eller annan information som med stöd av lag eller annan författning ska meddelas på anslagstavlan.

³³⁶ Se prop. 2016/17:171 s. 220 f. och 394.

Utformningen av tillkännagivandena måste ske i enlighet med reglerna om offentlighet och sekretess och om skydd för personuppgifter. Genom anslagstavloras tillkännagivanden om att beslut har fattats i ett visst ärende, bör det vidare vara möjligt att direkt eller genom en länk komma till beslutets innehåll.

Vi gör bedömningen att kungörelse av beslut om lov och förhandsbesked på sätt som gäller för andra beslut enligt 8 kap. 10 § kommunallagen bör kungöras genom ett meddelande på kommunens webbaserade anslagstavla. På sätt som gäller redan i dag bör beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges i meddelandet. Det är viktigt att beslutet går att identifiera och vi gör därför bedömningen att det är lämpligt att exempelvis ange fastighetsbeteckningen på den fastighet som beslutet avser i meddelandet. Utformningen av meddelandet måste dock ske i enlighet med reglerna om offentlighet- och sekretess och skydd för personuppgifter.

På sätt som också gäller vid övriga kungörelser enligt PBL (jfr 3 kap. 13 §, 5 kap. 10 c och 11 d § andra stycket samt 6 kap. 29 § PBL) bör kungörandet ske enligt lagen om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Detta bör framgå av den nya bestämmelsen.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 71 § PBL.

7.19.23 Utskick av meddelande om beslut

Förslag: Det meddelande om beslut som kungörs ska senast den dag då kungörandet sker skickas till

1. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och

2. de som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Ett meddelande enligt första stycket 1 behöver inte skickas om det är uppenbart att beslutet saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten.

Första stycket gäller inte dem som ska delges det beslut som meddelandet avser.

Inledning

Av nuvarande 9 kap. 41 b § PBL framgår att det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar senast den dag då kungörandet sker ska skickas till 1) ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och 2) övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. Ett meddelande behöver inte skickas till de som har delgetts beslutet enligt 9 kap. 41 § PBL.

En närmare beskrivning av bestämmelserna och dess förarbeten finns i avsnitt 6.8.1 och 7.19.8.

Av våra utredningsdirektiv framgår att frågan om vem som ska få del av ett beslut om lov eller förhandsbesked behöver ses över och att regelverket behöver bli mer effektivt i dessa delar. Utgångspunkten bör vara ett rättssäkert regelverk, både för byggherren och övriga

berörda, men samtidigt inte omotiverat betungande för kommuner och överprövande instanser.³³⁷

Nedan beskriver vi underrättelseskyldigheten avseende respektive grupp. Vi redogör för de utmaningar som finns kopplade till respektive skyldighet och våra överväganden och förslag.

Ägare eller innehavare av särskild rätt

Under utredningstiden har det inte framkommit synpunkter på bestämmelsen att ett meddelande om kungörelsen enligt nuvarande 9 kap. 41 a § PBL ska skickas till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata (9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL). Såvitt känt har denna bestämmelse inte heller vållat tillämpningsproblem.

Vi gör bedömningen att bestämmelsen i denna del är lämpligt utformad och därför kan föras in i det nya 9 kap. PBL i oförändrat skick. Jämför våra motiv för underrättelse av ansökan i avsnitt 7.19.8.

Samtidigt finns det skäl att överväga om ett sådant meddelande ska skickas oavsett om rågrannen är berörd av åtgärden eller inte.

Om rågrannen har lämnat synpunkter ska denne både enligt nuvarande 9 kap. 41 § första stycket 2 PBL och enligt vårt förslag i avsnitt 7.19.21 delges beslutet.

Om rågrannen inte har lämnat synpunkter ska denne enligt nuvarande bestämmelse i 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL få ett meddelande om kungörandet oavsett hur långt från grannen som åtgärden vidtas. Det innebär att om en åtgärd ska vidtas på en kommunal gatufastighet kan den fastigheten gränsa till ett mycket stort antal fastigheter, även relativt långt från åtgärden i fråga. Likaså om en mindre åtgärd vidtas på en stor skogsfastighet. Det kan i sådana fall vara uppenbart att det enda som genererar ett krav på att skicka ett meddelande enligt 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL är de fastighetsrättsliga förhållandena. Som lyfts tidigare kan detta leda till orimliga kommuniceringar och expedieringar.³³⁸ Liknande resonemang kan även föras i fråga om ett reguljärt villaområde där en fastighetsägare bygger ut sitt hus utom synhåll från grannen.

³³⁷ Se Dir. 2020:4 s. 12.

³³⁸ Se Ds 2014:31 s. 221 och Boverkets rapport *Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen* (Rapport 2016:26) s. 10.

Vi gör bedömningen att det huvudsakligen bör finnas en överensstämmelse mellan vilka som bör underrättas om en ansökan, vilka som bör underrättas om ett beslut samt vilka som har rätt att överklaga ett sådant beslut enligt 13 kap. 8 § PBL. Denna utgångspunkt innebär också att de rågrannar som inte har haft synpunkter på ansökan, men som bör få ett meddelande om kungörelse av ett beslut om lov eller positivt förhandsbesked, bör kunna begränsas till de som är att se som berörda.³³⁹ Se mer om våra motiv för ett sådant förslag i avsnitt 7.19.8.

En bestämmelse med innebörden att ett meddelande inte behöver skickas om det är uppenbart att beslutet saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten bör således föras in i den nya paragrafen i 9 kap. PBL.

Övriga kända sakägare

Nuvarande bestämmelse om att ett meddelande om kungörelsen enligt nuvarande 9 kap. 41 a § PBL ska skickas till övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem har vållat problem i tillämpningen (9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL). Tillämpningsproblemen har handlat dels om frågan om vem som ska anses vara sådan övrig känd sakägare utöver de som anges i första punkten, dels om frågan om hur långt byggnadsnämndens utredningsskyldighet avseende sådan övrig känd sakägare sträcker sig.

Att byggnadsnämnden behöver lägga mycket tid på att identifiera sakägare och andra berörda när beslutet redan är fattat uppfattas av många kommuner som tidsödande och omständligt. Det har också visat sig vanligt att kommunerna inte följer reglerna eftersom de uppfattas som orimligt betungande. Framför allt följs inte reglerna om att bostadsrättshavare, hyresgäster och de boende som berörs ska underrättas om ansökan. Det är även relativt vanligt att byggnadsnämnden inte skickar ut det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar till alla de sakägare som ska få meddelandet enligt 9 kap. 41 b § PBL.³⁴⁰

³³⁹ Jfr MÖD:s beslut den 10 juni 2020 i mål nr P 11172-18.

³⁴⁰ Jfr SOU 2013:34 s. 312.

Slutligen har det vållat tillämpningsproblem att det är oklart hur många sådana kända sakägare som det ska vara fråga om för att ett meddelande inte ska behöva skickas eftersom ett sådant utskick skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Se beskrivningen av användningen av och tillämpningsproblemen med uttrycket känd sakägare i PBL i avsnitt 6.8.1 och 7.19.8.

Liksom i avsnitt 7.19.8 avseende underrättelse av ansökan gör vi här bedömningen att det är olämpligt att använda uttrycket känd sakägare i frågan om vem som bör underrättas om ett beslut. De som räknas upp i 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL, de s.k. rågrannarna, får anses vara de kända sakägare som byggnadsnämndens meddelandeskyldighet är lämplig att omfatta. Eventuella andra sakägare får, på motsvarande sätt som föreslås för underrättelse om en ansökan, anses tillgodosedda genom den kungörelse som sker om beslutet på kommunens anslagstavla.

Om någon annan än rågranne har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda gör vi dock bedömningen att det är lämpligt med ett krav på byggnadsnämnden att skicka ett meddelande om kungörelsen till dem, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. En sådan skyldighet bör därför föras in i den nya bestämmelsen i 9 kap. PBL.

För att ett sådant meddelande ska kunna skickas krävs dock att de till byggnadsnämnden har lämnat läsbara uppgifter om post- eller mejladress. Byggnadsnämnden ska inte behöva lägga tid på att närmare utreda dessa personers adressuppgifter.

Inget meddelande till de som delges

Enligt nuvarande 9 kap. 41 b § tredje stycket PBL gäller kravet på utskick av meddelande om kungörande inte i förhållande till dem som ska delges beslutet.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna reglering eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att en reglering

som helt motsvarar den som finns i nuvarande 9 kap. 41 b § tredje stycket PBL kan föras in i ett eget tredje stycke i den nya paragrafen i 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 72 § PBL.

7.19.24 Utskick av beslut till länsstyrelsen

Förslag: Om byggnadsnämndens beslut omfattas av ett beslut enligt 11 kap. 12 § om att länsstyrelsen ska pröva beslutet, ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till länsstyrelsen.

Av nuvarande 9 kap. 42 § PBL framgår att om byggnadsnämndens beslut omfattas av ett beslut enligt 11 kap. 12 § PBL om att länsstyrelsen ska pröva beslutet, ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till länsstyrelsen.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på denna bestämmelse eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Vi gör därför bedömningen att en bestämmelse med motsvarande innehåll kan föras in i det nya 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 73 § PBL.

7.19.25 Utskick av beslut till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förslag: Om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked avser sådant ärende som avses i 59 § ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Byggnadsnämnden har ingen lagreglerad skyldighet att delge eller meddela andra myndigheter som har ett väsentligt intresse av ett beslut om lov eller förhandsbesked. Sådana myndigheter behöver endast delges eller meddelas om beslutet i de fall myndigheten bedöms vara sakägare enligt nuvarande 9 kap. 41 eller 41 b § PBL (jfr även avsnitt 7.21.3).

Detta har bekräftats i praxis där det uttalats att i det fall en myndighet inte är att se som sakägare finns det inte någon skyldighet för byggnadsnämnden att expediera lovet till myndigheten. Detta gäller även i det fall då nämnden har inhämtat yttrande från myndigheten i fråga och denna motsatt sig den ansökta åtgärden.³⁴¹

Ett antal myndigheter, bl.a. Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har under utredningstiden beskrivit vilka risker avsaknaden av en lagstadgad skyldighet för byggnadsnämnden att underrätta myndigheter som har ett väsentligt intresse av ett beslut om lov eller förhandsbesked kan innebära. Se närmare om vad Försvarsmakten har framfört i avsnitt 6.5.2.

Mot bakgrund av inkomna synpunkter och som en följd av vårt förslag i avsnitt 7.18.18, att det ska krävas medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att lov ska kunna ges i ett område av riksintresse för totalförsvaret, gör vi bedömningen att byggnadsnämnden bör skicka ett beslut om lov eller förhandsbesked till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om beslutet avser en sådan åtgärd som myndigheterna ska underrättas om enligt förslag i avsnitt 7.19.10. Beslutet bör skickas genast på motsvarande sätt som i dag gäller för utskick till länsstyrelsen enligt 9 kap. 42 § PBL. Utskicket bör ske till Försvarsmakten eller till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beroende på vilken av myndigheterna som ska underrättas om ansökan av åtgärden enligt förslag i avsnitt 7.19.10.

Se vidare våra överväganden avseende klagorätt för Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i avsnitt 7.21.4.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 74 § PBL.

³⁴¹ Se MÖD:s dom den 28 maj 2020 i mål nr P 6116-19; jfr även HD:s beslut den 3 mars 2021 i mål nr Ö 3380-20.

7.19.26 Underrättelse till samfällighet

Förslag: En underrättelse enligt 58, 60, 61, 70 eller 72 § till samfällighet ska ske på det sätt som följer av 5 kap. 33 §.

En samfällighet är ett objekt som ägs och tas hand om av flera fastigheter tillsammans. Samfälligheten ägs gemensamt av ägarna till de fastigheter som har en andel i den och utgör ett tillbehör till dessa fastigheter (1 kap. 3 FBL). Det finns olika typer av samfälligheter; vägsamfälligheter, marksamfälligheter, gemensamma anläggningssamfälligheter och övriga samfälligheter (t.ex. rättighetssamfälligheter). Uppgifter om samfälligheter finns i samfällighetsföreningsregistret. Uppgifter om gemensamhetsanläggningar redovisas i fastighetsregistret.

En samfällighet kan vara berörd av en åtgärd på ett sådant sätt att den bör underrättas om en ansökan eller om ett beslut enligt 9 kap. PBL. Under utredningsarbetet har det dock framkommit att det inte är ovanligt att byggnadsnämnderna är osäkra på hur en underrättelse till en samfällighet ska gå till.

Av 5 kap. 33 § 1 PBL framgår hur en samfällighet ska underrättas om en kungörelse om granskning av ett planförslag, ett granskningsutlåtande och ett beslut om antagande av en detaljplan (jfr 5 kap. 20, 24 och 29 §§ PBL). Bestämmelsen innebär att om samfälligheten har en styrelse får underrättelsen ske med en ledamot av styrelsen. Om samfälligheten har en utsedd förvaltare får underrättelsen ske med denne. Om samfälligheten varken har en styrelse eller en utsedd förvaltare får underrättelse ske med någon av samfällighetens delägare. Denne delägare få sedan ansvara för att underrättelsen hålls tillgänglig för de andra delägarna.

Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte i 9 kap. PBL.

Vi gör bedömningen att det vid underrättelse av en samfällighet om en ansökan eller beslut enligt 9 kap. PBL är lämpligt att underrättelsen sker på motsvarande sätt som vid planförfarandet enligt i 5 kap. 33 § PBL. En ny bestämmelse med sådan innebörd bör därför föras in i nya 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 75 § PBL.

7.19.27 Verkställbarhet av beslut om lov och förhandsbesked

Förslag: Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft.

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Av nuvarande 9 kap. 42 a § PBL framgår att ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 9 kap. 41 a § PBL, även om det inte har fått laga kraft. Byggnadsnämnden får dock bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

En närmare beskrivning av bestämmelsen, dess förarbeten och utmaningar i tillämpningen finns i avsnitt 6.9.

Ett förslag till ändring av bestämmelsen har lämnats av Översiktsplaneutredningen.³⁴² Förslaget har remissbehandlats och ett arbete i frågan pågår i Regeringskansliet. Av detta skäl har vi valt att inte utreda behovet av en ändrad lydelse av denna bestämmelse. I vårt förslag till nytt 9 kap. har vi därför, i avvaktan på en ändrad lydelse av 9 kap. 42 a § PBL, fört in en bestämmelse med ett innehåll motsvarande det som finns i nuvarande 9 kap. 42 a § PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 76 § PBL.

7.19.28 Ändring av beslut om lov

Bedömning: Ett nytt förenklat förfarande för ändring av lov bör inte införas.

³⁴² Se SOU 2018:86.

I nuvarande bestämmelser i 9 kap. PBL regleras inte den situationen att den sökande vill ändra sitt beslut om lov efter det att beslutet har fattats. I stället gäller alltid att om den sökande vill få till en ändring krävs att han eller hon ansöker om ett nytt lov. Detta gäller oavsett storleken på den ändring som den sökande önskar göra och oavsett om åtgärden redan har utförts.³⁴³

Under utredningstiden har det från olika håll förts fram att denna situation är problematisk och att ett förenklat beslutsförfarande för ändring borde kunna införas. Behovet av ett sådant förenklat förfarande bedöms vara stort och även utan stöd i lagen uppges ett stort antal av bygglovshandläggarna agera som om ett sådant stöd redan fanns, exempelvis genom att med stämpel godkänna reviderade ritningar.

Vi kan konstatera att det inte sällan, under bygg-, rivnings- eller markåtgärdsprocessen, uppstår sådana behov av ändringar och anpassningar av bygg-, rivnings- respektive markåtgärden som påverkar de uppgifter som har redovisats i lovet. Frågan är dock om det behövs ett särskilt förenklat ändringsförfarande av lovbeslut för sådana situationer.

Av förarbetena framgår att en exempelvis en byggnadshöjd bör anses planenlig inom en marginal på några decimeter och att samma tolkningsmån bör gälla för vanliga utskjutande byggnadsdelar såsom burspråk, ventilationsanordningar och små takkupor.³⁴⁴

I avsnitt 7.17.2 har vi föreslagit vissa lättnader i frågan om hur en åtgärd som inte är lovpliktig behöver utföras i förhållande till en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vi har inte föreslagit en motsvarande lättnad för åtgärder som omfattas av krav på lov. Med undantag för sådana små avvikelser som kan inrymmas i ett beviljat lov enligt ovan nämnda förarbeten, gör vi bedömningen att åtgärder som har prövats i lov bör följa lovet. Skälet för detta är inte bara att åtgärden i dessa fall specifikt har prövats av byggnadsnämnden utan också att ett generellt godtagande av avvikelser från lov skulle innebära att grannar och andra berörda inte får komma till tals. Om byggherren vill ändra åtgärden efter beslutet behöver således en ny ansökan göras. Om åtgärden i den nya ansökan endast innebär en mindre ändring jämfört med åtgärden i lovet bör byggnadsnämndens handläggning dock vara enkel.

³⁴³ Jfr t.ex. HD:s dom den 30 mars 2021 i mål nr Ö 94-20 samt MÖD 2018:13 och MÖD:s domar den 7 oktober 2020 i mål nr P 6272--6280-20.

³⁴⁴ Se prop. 1989/90:37 s. 55.

7.19.29 Giltighetstid för lov och förhandsbesked

Förslag: Om inte annat följer av bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov eller bygglov av säsongskaraktär upphör ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.

Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan lokaliseras på en viss plats är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft.

Giltighetstiden för lov

Av nuvarande 9 kap. 43 § PBL följer att huvudregeln är att ett beslut om lov upphör att gälla om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft. Endast om fråga är om ett tidsbegränsat lov eller ett bygglov för ändamål av säsongskaraktär kan giltighetstiden vara en annan.

En närmare beskrivning av bestämmelsen och dess förarbeten finns i avsnitt 6.10.1.

Under utredningstiden har det framkommit synpunkter både på regeln att den åtgärd som lovet avser behöver påbörjas inom två år och att byggherren, oavsett situation, har rätt att fortsätta den påbörjade åtgärden i fem år.

Kravet på påbörjande inom två år

När det gäller kravet på påbörjande inom två år gäller synpunkterna den situation som har uppkommit under 2020 som en följd av utbrottet av pandemin covid-19. Pågående pandemi uppges ha medfört svårigheter både för professionella byggherrar och för privata engångsbyggare att hålla den byggtakt som regelverket kräver. Särskilt tiden för påbörjande av åtgärd upplevs som orimligt snäv.

Vi kan konstatera att byggtakten, trots pandemin, är fortsatt god på riksnivå. Av statistik från Boverket framgår att bostadsbyggandet under 2020 översteg den prognos som gjordes före pandemin. Antalet påbörjade hyresrätter i flerbostadshus ökade med drygt 20 pro-

cent jämfört med 2019. Antalet påbörjade bostadsrätter i flerbostadshus och bostäder i småhus var stabilt. Under 2021 bedöms byggtakten öka för bostadsrätter och småhus. Endast cirka 8–10 procent av loven för flerbostadshus påbörjades senare än 12 månader efter beslut.³⁴⁵

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det – i vart fall för närvarande – saknas bärande skäl för att ändra den tid som gäller för påbörjande eller för att differentiera denna tid beroende på situationen i det enskilda fallet. Det senare alternativet skulle dessutom medföra sådant merarbete för byggnadsnämnderna att en högre avgift skulle behöva tas ut, vilket inte ligger i linje med våra övriga förslag om en enkel, effektiv och ändamålsenlig reglering.

Kravet på färdigställande inom fem år

När det gäller kravet på att åtgärden behöver slutföras inom fem år har synpunkterna på tiden avsett den situation att ett lov fortsätter att gälla även om byggprocessen har stått still under en längre tid. En anledning till att byggarbeten står still under en längre tid är att byggherren eller det byggföretag som ska utföra åtgärden har gått i konkurs. Inte sällan uppfattas byggarbetsplatsen i en sådan situation ha en negativ inverkan på omgivningen dels genom den säkerhetsrisken den kan innebära, dels på grund av den förfylning av samhällsbilden som den ofullständiga byggnationen anses bidra till. Byggnadsnämndens verktyg att hantera en sådan situation uppges också vara begränsade, vilket i praktiken ofta innebär att lovens giltighetstid på fem år behöver inväntas innan beslut om tillsynsåtgärd enligt 11 kap. PBL kan fattas.

Vi kan konstatera att två av de länder som finns med i vår studie över andra länders byggregelverk har regler om giltighetstid för bygglov som innebär att beslutet förfaller om byggnadsarbeten har stått still under viss längre tid. I Tyskland inträffar detta om byggnadsarbetena har stått still under ett år och i Norge om byggnadsarbetena har stått still under två år. Vi kan också konstatera att Sverige har haft en liknande reglering tidigare (se 59 § första stycket BS). Denna bestämmelse togs dock bort i samband med införandet av ÄPBL.

³⁴⁵ Hög byggtakt för hyresrätter på oväntat stark bostadsmarknad – Boverket, hämtad 2021-02-16.

Anledningen var att bestämmelsen visat sig ha ringa praktisk betydelse.³⁴⁶

Vi gör bedömningen att en bestämmelse med innebörd att ett bygglov förfaller om byggherren inte har varit aktiv under en viss tid skulle innebära extra arbete för byggnadsnämnderna. En del i detta extra arbete skulle vara att bevisa om byggnadsarbetena har stått still under viss tid eller inte. Samtidigt skulle byggherren ha möjlighet att direkt ansöka om och få ett nytt bygglov. Frågan är således vad som egentligen skulle uppnås med en sådan bestämmelse.

Vår slutsats är att nuvarande bestämmelse om giltighetstid är väl avvägd och att skäl för att återinföra en särskild bestämmelse om ett byggnadsarbete har stått still en viss tid saknas. I stället menar vi att en översyn borde göras avseende vilka möjligheter byggnadsnämnden har att vidta åtgärder enligt 11 kap. PBL i de fall byggnadsarbeten som står still innebär en säkerhetsrisk eller dylikt. En fråga som bör utredas i ett sådant sammanhang är exempelvis om det skulle vara möjligt att bredda tillämpningsområdet för bestämmelsen om instängsling i 11 kap. 24 § PBL till att omfatta mer än industrianläggningar. Frågan omfattas inte av våra utredningsdirektiv, men vi kan konstatera att den har varit föremål för en översyn tidigare.³⁴⁷

Se vår sammanfattning i avsnitt 7.25 avseende sådant som behöver utredas i särskild ordning.

Giltighetstiden för förhandsbesked

Av nuvarande 9 kap. 18 § PBL framgår att ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft.

Av bestämmelsen framgår således att förhandsbeskedets giltighetstid är två år.

En närmare beskrivning av bestämmelsen och dess förarbeten finns i avsnitt 6.10.3.

Under utredningstiden har det inte framkommit några synpunkter på bestämmelsen om förhandsbeskedets giltighetstid eller att det skulle finnas några utmaningar i tillämpningen av den. Däremot gör

³⁴⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 751.

³⁴⁷ Se Boverkets rapport *Ovårdade tomter och förfallna byggnader* (Rapport 2015:32) s. 49.

vi bedömningen att regleringen lämpligen bör placeras i anslutning till regleringen om giltighetstid för beslut om lov. Utformningen av bestämmelsen behöver också ändras något jämfört med nuvarande 9 kap. 18 § PBL som en följd av de förslag avseende förhandsbesked som vi har lämnat i avsnitten 7.11.3 och 7.18.15.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 9 kap. 77 § PBL.

7.20 Genomförande av lov- och anmälningspliktiga åtgärder

7.20.1 Krav på start- och slutbesked

Förslag: Startbesked och slutbesked ska meddelas skriftligen.

Kravet på startbesked gäller även för en åtgärd med frivilligt lov, om den sökande har begärt ett startbesked för åtgärden.

Startbesked

Krav på startbesked framgår av 10 kap. 3 § PBL. Vad startbeskedet ska innehålla för uppgifter framgår av 10 kap. 24 § PBL. Startbeskedets giltighetstid framgår av 9 kap. 43 § PBL respektive 10 kap. 25 § PBL. Ett beslut om vägrat startbesked kan, med stöd av 13 kap. 3 och 15 §§ PBL, överklagas av den sökande. Se mer om regleringen av startbesked i avsnitt 6.7.3, 6.8.2 och 6.10.4.

Bestämmelserna om startbesked innehåller dock inga uppgifter om formerna för hur startbeskedet ska ges, exempelvis om beskedet ska ske skriftligen eller om det räcker med ett muntligt besked.

Vi kan konstatera att man i praxis har uttalat att allmänna lämplighetsskäl starkt talar för skriftlighet.³⁴⁸ Även bestämmelserna i 28–34 §§ förvaltningslagen talar härför. Vi gör därför bedömningen att 10 kap. 3 § PBL bör kompletteras med ett sådant krav.

I samband med vårt utredningsarbete har fråga också uppkommit om giltighetstiden för startbesked för anmälningspliktiga åtgärder.

³⁴⁸ Se MÖD:s dom den 8 januari 2014 i mål nr P 7235-13.

Giltighetstiden för sådana startbesked framgår av 10 kap. 25 § andra stycket PBL. De synpunkter som har framförts handlar om att det av denna bestämmelse inte, på sätt som gäller för lovpliktiga åtgärder, finns reglerat när åtgärden senast ska avslutas. Vi instämmer i att den nuvarande regleringen i denna del är oklar och föreslår att frågan omfattas av en framtida översyn (se avsnitt 7.25).

Slutbesked

Krav på slutbesked framgår av 10 kap. 4 § PBL. Vad slutbeskedet ska innehålla för uppgifter framgår av 10 kap. 35 § PBL. Se mer om regleringen av slutbesked i avsnitt 6.7.3.

Precis som gäller för startbesked innehåller bestämmelserna om slutbesked inga uppgifter om formerna för hur slutbeskedet ska ges, exempelvis om detta ska ske skriftligen eller om det räcker att beskedet lämnas muntligen.

Av praxis framgår att även om allmänna lämplighetsskäl starkt talar för att slutbesked enligt PBL bör vara skriftliga har även muntliga slutbesked rättsverkan.³⁴⁹

Av lagtexten framgår tydligt att kallelsen till slutsamråd ska ske skriftligen (10 kap. 31 § PBL). Att det då inte tydliggörs i vilken form ett beslut om slutbesked ska lämnas får anses både olämpligt och inkonsekvent. Vi gör därför bedömningen att 10 kap. 34 § PBL bör kompletteras med ett sådant krav.

Vidare har vi i vårt utredningsarbete fått synpunkter på att frågan om när något ska anses vara taget i bruk ibland inte går att fastställa och att slutbeskedet i dessa situationer upplevs som onödigt utifrån ett byggherreperspektiv. Detta gäller exempelvis vid åtgärder som att uppföra ett plank eller en mur eller att fälla ett träd. I denna typ av ärenden kan det således inte bli aktuellt att ta ut en sanktion för att anläggningen eller trädet har tagits i bruk innan slutbesked har getts. Några sanktionsbestämmelser för dessa situationer finns inte heller i 9 kap. PBF. Slutbeskedets innebörd i dessa situationer begränsar sig således till att byggnadsnämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. och att ärendet kan avslutas. Vi gör bedömningen att det finns både för- och nackdelar med att behålla slutbesked för dessa ärenden. Inom ramen för denna utredning har det inte funnits

³⁴⁹ Se MÖD 2019:11.

tid för att närmare utreda förutsättningarna att ändra systemet med slutbesked för vissa ärendetyper (se avsnitt 7.25).

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 10 kap. 3 och 34 §§ PBL.

7.20.2 Krav på kontrollplan

Förslag: Krav på kontrollplan ska även avse markåtgärd.

För enklare åtgärder får byggnadsnämnden i det enskilda fallet besluta att en kontrollplan inte behövs.

Inledning

Av 10 kap. 6 § PBL framgår att byggherren ska se till att det finns en kontrollplan för kontrollen av en bygg- eller rivningsåtgärd. Av bestämmelsen framgår också vilka uppgifter som ska finnas i kontrollplanen. Det handlar om 1) vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse, 2) vem som ska göra kontrollerna, 3) vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden, 4) vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske, 5) vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och 6) vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra a) materialåtervinning av hög kvalitet, och b) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

En närmare beskrivning av bestämmelsen och dess förarbeten finns i avsnitt 6.7.3.

Under utredningstiden har det framkommit synpunkter dels på att markåtgärder inte omfattas av krav på kontrollplan, dels på att kravet på kontrollplan avser alla bygg- och rivningsåtgärder oavsett åtgärdens storlek eller behovet i det enskilda fallet. Nedan beskriver vi vår bedömning av behovet av en ändrad reglering med anledning av dessa två synpunkter.

Kontrollplan för markåtgärder

Även om det inte finns något lagkrav på kontrollplan för markåtgärder har ett sådant krav i praxis ansetts vara en naturlig följd av bestämmelsen i 10 kap. 5 § PBL.³⁵⁰ Av 10 kap. 5 § PBL framgår att byggherren ska se till att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.

Vi delar bedömningen att 10 kap. 5 § PBL ger intrycket att det ska finnas en kontrollplan även vid markåtgärder. Vi gör därför bedömningen att dagens praxis bör återspeglas i regleringen i 10 kap. 6 § PBL.

Nästa fråga är om de krav på uppgifter i kontrollplanen som följer av 10 kap. 6 § PBL också bör gälla för markåtgärder. I denna fråga gör vi bedömningen att dessa krav på uppgifter, med hänsyn tagen till omständigheterna i det enskilda fallet, också bör kunna ställas på planer för kontroll av markåtgärder. För det fall markåtgärden inte innebär hantering av byggprodukt behöver exempelvis inte uppgift enligt punkten 5 finnas med i planen.

Kontrollplan för enklare åtgärder

Av 10 kap. 18 § andra stycket PBL framgår att byggnadsnämnden i enskilda fall kan besluta att kontrollplan inte krävs för rivningsåtgärder. I övrigt finns inte någon reglerad möjlighet för byggnadsnämnden att i enskilda fall besluta att kontrollplan inte krävs.

Av förarbetena³⁵¹ framgår att systemet med kontrollplan förtydligades både avseende innehåll och form i samband med införandet av PBL. Syftet med detta var att åtgärda negativa erfarenheter med det tidigare systemet och för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll. Framtagandet av de äldre kontrollplanerna kritiserades för att ske slentrianmässigt efter mallar och de blev nästan likadana oavsett projektets omfattning och komplexitet.

³⁵⁰ Jfr MÖD:s dom den 12 juni 2020 i mål nr P 2162-20.

³⁵¹ Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 302 ff.

Frågan nu är dock om det nuvarande systemet, med ett obligatoriskt krav på kontrollplan för alla byggåtgärder oavsett åtgärdens omfattning eller komplexitet, inte har blivit alltför oflexibelt.

Även om kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att alla de krav som anges i 10 kap. 7 § PBL uppfylls finns ett antal situationer där kravet på kontrollplan vållar den enskilde byggherren – och då särskilt ”engångsbyggaren” – stort huvudbry. Detta gäller i första hand frågan om vad som är lämplig utformning och innehåll i en kontrollplan för en mindre åtgärd, exempelvis åtgärder såsom att uppföra en mur eller ett plank.

Av förarbetena³⁵² framgår att regeringen ansåg att det var lämpligt att Boverket skulle ta fram exempel på hur en kontrollplan skulle kunna utformas för att uppfylla föreskrivna krav. Det skulle dock inte vara fråga om en typkontrollplan som skulle användas i alla lägen eftersom varje kontrollplan borde vara objektsspecifik.

Boverket har på PBL Kunskapsbanken lagt ut information om en kontrollplans utformning.³⁵³ Informationen innehåller dock inte exempel på utformning av kontrollplaner utifrån olika åtgärder. Ett antal kommuner har dock tagit fram egna mallar för olika åtgärder eftersom sådana efterfrågas av byggherrarna.

Även om en byggherre kan hitta en mall att använda gör vi bedömningen att kravet på kontrollplan för samtliga byggåtgärder, oavsett omfattning och komplexitet, inte bara är onödigt byråkratiskt utifrån ett byggherreperspektiv utan också är onödigt ur ett samhällsligt kontrollperspektiv. Vidare får delar av den kritik som framfördes mot kontrollplanerna i ÄPBL – att de slentrianmässigt gjordes efter mallar och blev nästan likadana – anses kvarstå när det gäller enkla åtgärder, se mer om detta i Boverkets rapport *Förstudie inför översyn och utveckling av Boverkets vägledning om kontrollplan enligt PBL*.³⁵⁴

Vi gör bedömningen att kravet på kontrollplan, på sätt som i dag gäller för rivningsåtgärder, även för bygg- och markåtgärder bör kunna anpassas utifrån behovet. Behovsprövningen bör dock endast

³⁵² Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 305.

³⁵³ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan/kontrollplanens-utformning/, hämtad 2020-12-17.

³⁵⁴ Se Boverkets rapport *Förstudie inför översyn och utveckling av Boverkets vägledning om kontrollplan enligt PBL* (Rapport 2019:23).

avse enkla åtgärder. Med enkla åtgärder avser vi exempelvis åtgärderna trädfällning, fasadändring, uppföra lovpliktiga murar, plank, skyltar och ljusanordningar eller sådan ändrad användning som inte innebär att någon byggåtgärd vidtas (jfr kravet på kontrollansvarig). Kravet på att åtgärden ska vara enkel bör även gälla för rivningsåtgärder.

Eftersom behovet av kontrollplan varierar från fall till fall även för enkla åtgärder bör möjligheten att undanta en åtgärd från kravet på kontrollplan ligga på byggnadsnämnden att fatta beslut om i det enskilda fallet.

Med en sådan möjlighet kan vi undvika onödigt administrativt arbete och därmed extra byggkostnader för de sökande. Även byggnadsnämndernas arbete bör bli effektivare eftersom byggnadsnämnderna inte behöver invänta onödigt underlag utan beslut om lov, undantag från krav på kontrollplan och statbesked kan tas samtidigt.

Kvalitén på utförandet av de ansökta och anmälda åtgärderna bör inte sjunka med detta förslag eftersom byggherren även utan en fastställd kontrollplan är ansvarig för att utförd åtgärd uppfyller kraven i plan- och byggregelverket.

Möjligheten för byggnadsnämnden att besluta att en kontrollplan inte behövs för viss enkel åtgärd bör framgå redan av 10 kap. 6 § PBL eftersom kravet på kontrollplan regleras i denna paragraf. En följdändring bör därför göras i 10 kap. 18 § andra stycket PBL.

Om byggnadsnämnden i det enskilda fallet gör bedömningen att kontrollplan behövs för en enkel åtgärd är det lämpligt att nämnden upplyser den sökande om varför denna bedömning görs. I de fall byggherren är en privatperson kan det också i ett sådant sammanhang vara lämpligt att byggnadsnämnden på fråga från den sökande kan visa på exempel på utformning av kontrollplan för sådan enkel åtgärd.

Se avsnitt 7.21.1. avseende frågan om byggnadsnämndens beslut om behov av kontrollplan ska gå att överklaga.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 10 kap. 6 och 18 §§ PBL.

7.20.3 Krav på kontrollansvarig

En ansökan om lov eller en anmälan om en anmälningspliktig åtgärd ska, om det behövs en kontrollansvarig, innehålla byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga (se 9 kap. 21 § andra stycket 1 och 46 §, jfr också 10 kap. 9 och 10 §§ PBL och 7 kap. 5 § PBF). Ansökan respektive anmälan ska också innehålla en bedömning av om byggherren tycker att en kontrollansvarig behövs (6 kap. 8 § 4 PBF).

Anledningen till att dessa uppgifter ska ingå i en ansökan om lov är att beslut om kontrollansvarig ska framgå redan av beslutet om lov (nuvarande 9 kap. 40 § PBL). Vid små tillbyggnader och andra små ändringar av ett en- eller tvåbostadshus (jfr 10 kap. 10 § PBL) krävs det dock i normalfallet inte någon kontrollansvarig och ansökan behöver då inte heller innehålla någon uppgift om sådan (jfr 7 kap. 5 § PBF).

I samband med vårt arbete med följdändringar i PBF med anledning av vårt förslag till nytt 9 kap. PBL har frågan om tydliggörande av de situationer i 7 kap. 5 § PBF i vilka en kontrollansvarig inte krävs uppkommit.

I dag räknas 14 enkla åtgärder upp i 7 kap. 5 § första stycket PBF i samband med vilka kontrollansvarig inte krävs om inte byggnadsnämnden enligt 7 kap. 5 § andra stycket PBF beslutar om annat.

Vid vår genomgång av åtgärderna gör vi bedömningen att de är lämpliga att inte kräva kontrollansvarig för. Samtidigt gör vi bedömningen att flera av åtgärderna lämpligen bör slås ihop och justeras rent redaktionellt som en följd av vårt förslag gällande utformningen av nya 9 kap. PBL.

När det gäller 7 kap. 5 § första stycket 1 PBF, som innebär att krav på kontrollansvarig inte finns för åtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan, gör vi bedömningen att undantaget från kravet på kontrollansvarig bör kunna utökas. Vi menar att det som huvudregel inte bör ställas krav på kontrollansvarig för åtgärder som är anmälningspliktiga (se avsnitt 7.16) och att bestämmelsen därför bör utformas som att en kontrollansvarig inte krävs för åtgärder som inte omfattas av krav på lov. Samtidigt bör byggnadsnämnden ges en möjlighet att besluta om krav på kontrollansvarig om byggnadsnämnden i det enskilda fallet gör bedömningen att en sådan behövs, exempelvis med anledning av åtgärdens omfattning eller komplexitet. Denna punkt bör således omfattas av denna möjlighet i andra stycket.

När det gäller 7 kap. 5 § första stycket 3, 4, 5, 9 PBF som innebär att krav på kontrollansvarig inte finns för åtgärder avseende uthus, garage och andra små byggnader, komplementbyggnader enligt nuvarande 9 kap. 4 a § PBL, ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus samt att flytta en eller flera enkla byggnader, bör dessa åtgärder kunna samlas i en punkt som innebär att krav på kontrollansvarig inte bör gälla för åtgärder på komplementbyggnader. Även om vårt förslag på definition av termen komplementbyggnad i avsnitt 7.4.3 innebär en utökning av vad som innefattas i termen jämfört med i dag gör vi bedömningen att termen komplementbyggnad ändå är lämplig i detta sammanhang. Om fråga är om nybyggnad av en sådan stor eller komplex komplementbyggnad som byggnadsnämnden trots allt bedömer bör kräva en kontrollansvarig har byggnadsnämnden också enligt 7 kap. 5 § andra stycket PBF en möjlighet att besluta om detta.

De åtgärder som avses i 7 kap. 5 § första stycket 6, 7, 10 a, 10 b och 11 samt del av punkten 10 d omfattas inte längre av krav på lov i föreslagna nya 9 kap. PBL och behöver därför inte räknas upp särskilt i 7 kap. 5 § första stycket PBF.

Övriga punkter i 7 kap. 5 § första stycket PBF bör gälla även framöver, även om numreringen på dem ändras. När det gäller mindre anläggningar gör vi bedömningen att undantaget från krav på kontrollansvarig även bör omfatta att uppföra eller utöka en altan eller en pool.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 7 kap. 5 § PBF.

7.20.4 Krav på tekniskt samråd

Förslag: Tekniskt samråd behövs om det krävs kontrollansvarig enligt PBL och PBF.

I fråga om lov- och anmälningspliktiga åtgärder ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om det krävs en kontrollansvarig, ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt eller byggherren har begärt ett sådant samråd (10 kap. 14 § PBL). Tekniskt samråd behövs inte för s.k. attefallsåtgärder eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader. Byggnadsnämndens bedömning i fråga om behovet av tekniskt samråd får inte överklagas (jfr 13 kap. 2 § PBL).

I samband med vårt arbete med följdändringar i PBL och PBF med anledning av vårt förslag till nytt 9 kap. PBL har vi identifierat att de situationer som räknas upp i 10 kap. 14 § andra stycket PBL är sådana vid vilka en kontrollansvarig inte krävs enligt 7 kap. 5 § PBF. Redan av 10 kap. 14 § första stycket PBL följer således att tekniskt samråd inte krävs bl.a. i de situationer som räknas upp i andra stycket. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att andra stycket kan upphävas.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 10 kap. 14 § PBL.

7.20.5 Förutsättningar för godkännande av en anmälningspliktig åtgärd

Förslag: Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en anmälningspliktig åtgärd får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4–7 §§ och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen, och

2. ett bevis om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen om skyddsrum.

Bestämmelsen om vad byggnadsnämndens bedömning ska omfatta när fråga är om anmälningspliktiga s.k. attefallsåtgärder ska upphöra att gälla.

En begränsad prövningsram för anmälningspliktiga åtgärder

Vi har redogjort för våra förslag vad gäller anmälningspliktiga åtgärder i avsnitt 7.16 och i det sammanhanget betonat att anmälningsplikten uteslutande ska träffa åtgärder som rör de tekniska egenskapskraven (8 kap. 4–7 §§ PBL). I konsekvens härmed bör enligt vår bedömning även prövningen av de anmälda åtgärderna begränsas till just dessa frågor. Att anmälningsplikten endast bör träffa sådana åtgärder vilka som huvudregel inte rör andra enskilda intressen än anmälares, korresponderar också med begränsningen av klagorätten i 13 kap. 15 § PBL (se avsnitt 7.21.5).³⁵⁵

I dag följer av 10 kap. 3 § PBL att en anmälningspliktig åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Vidare framgår av 23 § första stycket 1 samma kapitel att startbesked får meddelas endast om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL.

Visserligen omfattar prövningen endast om det *kan antas* att åtgärden kommer att uppfylla kraven i fråga. Samtidigt framgår inte annat av lagtexten än att det är samtliga tillämpliga krav i den plan- och byggrättsliga regleringen som ska omfattas av bedömningen av om förutsättningar för startbesked föreligger eller inte.

Utformningsfrågor och tekniska frågor kan ibland vara två sidor av samma mynt. Det finns ofta tekniska aspekter t.ex. på byte av utvändiga material, inte minst genom att åtgärden kan påverka byggnadens brandskydd. Om en sådan påverkan är anmälningspliktig, ska även övriga krav bedömas inför ett startbesked. Det innebär i sin tur att rättsligt sett behövs i stort sett samma underlag och bedömningar som hade behövts om det varit fråga om en lovprövning. Så har regleringen också förstått i praxis när det handlat om de i dag anmälningspliktiga s.k. attefallsåtgärderna. Detta kan delvis förta fördelen med att en åtgärd i och för sig inte omfattas av krav på lov.³⁵⁶

Enligt vår mening bör inte en fullständig prövning ske av en anmälningspliktig åtgärd på sätt som i dag förutsätts i lagtexten. I stället bör prövningen begränsas till om den anmälda åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap.

³⁵⁵ Observera dock att Högsta domstolen den 8 februari 2021 i mål nr Ö 5175-20 meddelat prövningstillstånd rörande fråga om klagorätt enligt 13 kap. 15 § PBL när annan än sökanden eller anmälararen i ärendet överklagar ett beslut om startbesked.

³⁵⁶ Se Boverkets rapport *Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag* (Rapport 2018:17) s. 12.

4–7 §§ PBL och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen. Sådana föreskrifter finns i huvudsak i 3 kap. PBF samt i BBR och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder.

Det betyder i praktiken att en anmälan t.ex. om en ändring av en byggnad som innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt, i första hand ska prövas utifrån kravet på att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand (8 kap. 4 § första stycket 2 PBL, 3 kap. 8 § PBF och BBR avsnitt 5).

Det bör framhållas att även om byggnadsnämndens prövningsram i själva anmälningsärendet begränsas genom våra förslag, hindrar det förstås inte – tvärtom kan en skyldighet härvid föreligga (11 kap. 5 § PBL) – att nämnden initierar ett tillsynsärende rörande andra frågor, om nämnden i anmälningsärendet blir uppmärksam på att det behövs.

Även i ärenden som avser en anmälningspliktig åtgärd kan det behövas ett arbetsplatsbesök enligt 10 kap. 27 § PBL. Som en följd av att förutsättningarna för startbesked delas upp i två olika paragrafer beroende på om fråga är om en lovpliktig eller anmälningspliktig åtgärd behöver hänvisningen i 10 kap. 27 § PBL därför justeras.

Avslutningsvis föreslår vi även att det i PBF tas in en hänvisning om att nu aktuella bestämmelser om förutsättningar för godkännande av en åtgärd som omfattas av krav på anmälan finns i 10 kap. 23 a § PBL.

Särskilt om skyddsrum

I dag följer av 10 kap. 23 § PBL att ett startbesked även förutsätter att ett bevis om att det finns ett s.k. färdigställandeskydd (om sådant krävs) har visats upp för nämnden (2), ett bevis om besked om skyddsrum (om sådant krävs) har visats upp för nämnden (3), en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem (om sådan krävs) har visats upp för nämnden (4) samt de villkor som har uppställts enligt nuvarande 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § PBL är uppfyllda (5).

Enligt vår bedömning är dessa krav i huvudsak endast relevanta för lovpliktiga åtgärder. För att med ett startbesked godkänna att en anmälningspliktig åtgärd får påbörjas, bör dock ett bevis om besked om skyddsrum ha visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen om skyddsrum. Anledningen härtill är

att även vissa anmälningsskyldiga åtgärder – t.ex. håltagning i en bärande vägg – kan påverka ett skyddsrumms funktion.

Särskilt om s.k. attefallsåtgärder

Av 10 kap. 23 § andra stycket PBL framgår i dag att vid anmälan som avser de s.k. attefallsåtgärderna (nuvarande 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL), ska byggnadsnämndens bedömning av om startbesked bör meddelas eller inte endast avse om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Med våra förslag kommer dessa åtgärder inte längre att omfattas av krav på anmälan (se avsnitt 7.6). Som ovan har nämnts föreslår vi vidare att startbeskedsprövningen av anmälningsskyldiga åtgärder ska begränsa sig i huvudsak till om åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven.

Mot bakgrund av det nu anförda bör andra stycket i 10 kap. 23 § PBL upphävas.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 10 kap. 23, 23 a och 27 §§ PBL samt 6 kap. 3 § PBF.

7.21 Överklagande

7.21.1 Beslut om behov av kontrollplan

Förslag: Kommunal beslut enligt PBL ska inte få överklagas i den del de avser behovet av kontrollplan.

Av 13 kap. 2 § PBL framgår i vilken del kommunala beslut inte får överklagas. I första stycket räknas flera sådana situationer upp, exempelvis vid beslut om förlängd handläggningstid, vid beslut om behov av kontrollansvarig och vid beslut om behov av tekniskt samråd eller slutsamråd.

I avsnitt 7.20.2 har vi föreslagit att byggnadsnämnden för enklare åtgärder i det enskilda fallet ska få besluta att en kontrollplan inte behövs (se föreslagna 10 kap. 6 § andra stycket PBL). På motsvarande

sätt som, enligt 13 kap. 2 § första stycket 6 PBL, gäller för byggnadsnämndens beslut om exempelvis behov av kontrollansvarig och beslut om behov av tekniskt samråd eller slutsamråd, bör byggnadsnämndens beslut om behov av kontrollplan inte få överklagas. En bestämmelse om detta bör läggas in i 13 kap. 2 § första stycket 6 PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 13 kap. 2 § PBL.

7.21.2 Beslut av länsstyrelsen

Förslag: Andra beslut av länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § PBL än de som avser att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får inte överklagas.

Av 13 kap. 5 § PBL framgår att länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen.

Av bestämmelsen framgår inte om länsstyrelsens beslut att godta ett kommunalt beslut efter en prövning enligt 11 kap. 11 § PBL kan överklagas. Regeringen har dock gjort bedömningen att dessa beslut inte kan överklagas.³⁵⁷ Se också den tidigare regleringen om detta i 13 kap. 4 § första stycket ÄPBL.

Vi gör, precis som regeringen, bedömningen att det är rimligt att länsstyrelsens beslut att godta ett kommunalt beslut efter en prövning enligt 11 kap. 11 § PBL inte ska kunna överklagas. Vår bedömning är att detta lämpligen, precis som enligt ÄPBL, bör framgå direkt av PBL. Vi föreslår därför att en bestämmelse med denna innebörd förs in ett nytt andra stycke i 13 kap. 5 § PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 13 kap. 5 § andra stycket PBL.

³⁵⁷ Se regeringens beslut den 10 december 2015 i ärende N 2015/07283/PUB och den 17 juni 2020 i ärende Fi 2019/02774/SPN.

7.21.3 Överklagandetid

Förslag: Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked ska, för alla som inte ska delges beslutet, räknas från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts på kommunens anslagstavla.

Bedömning: Bestämmelsen i 13 kap. 16 § PBL om överklagandetid bör i övrigt inte ändras.

Mot bakgrund av våra förslag om kungörelse om beslut om lov och förhandsbesked (se avsnitt 7.19.9 och 7.19.22), ska bestämmelsen om överklagandetid och från när den räknas ändras i enlighet härmed.

I 13 kap. 16 § PBL finns vidare en hänvisning till överklagandebestämmelserna i 43–47 §§ förvaltningslagen. Vi har redogjort för bestämmelserna i avsnitt 6.11.2.

I 44 § förvaltningslagen anges att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Under utredningsarbetet har framkommit att det i praxis finns en osäkerhet om från vilken tidpunkt överklagandetiden ska räknas när den som överklagar är en förvaltningsmyndighet och det inte är tydligt om denna företräder det allmänna i offentligrättslig bemärkelse eller om den snarare uppträder som part i en privaträttslig angelägenhet. Osäkerheten hänger till stor del samman med principen att en statlig myndighet som huvudregel inte har rätt att överklaga en annan myndighets beslut, om det inte finns särskilda föreskrifter om detta. Osäkerheten förstärks av att särskilda klagorätsbestämmelser på grund av detta dessutom har införts för statliga förvaltningsmyndigheter i 13 kap. 10 och 14 §§ PBL.

Vi konstaterar först och främst att bestämmelsen i 44 § förvaltningslagen ger uttryck för en allmän förvaltningsrättslig princip om att en myndighets klagorätt – och även den tid inom vilken överklagande ska ske – är differentierad beroende på om myndigheten agerar som offentligrättsligt eller civilrättsligt subjekt. Vidare gäller att undantag från förvaltningslagens allmänna förfaranderegler en-

dast ska förekomma om det kan motiveras av bärande sakliga och funktionella skäl.³⁵⁸ Att frånga nu aktuell princip just i den plan- och byggrättsliga regleringen kräver således starka skäl. Enbart att det i och för sig skulle vara enklare med enhetlig reglering av från vilken tidpunkt överklagandetiden börjar löpa, är enligt vår mening inte ett sådant skäl.

Härtill kommer att Högsta domstolen i praxis uttalat att när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL, agerar myndigheten inte som företrädare för det allmänna utan som företrädare för staten i egenskap av innehavare av en fastighetsanknuten rättighet. Det är alltså enligt domstolen fråga om en situation där staten har en ställning motsvarande ett privaträttsligt subjekt, när en statlig myndighet överklagar med stöd av 13 kap. 10 § PBL.³⁵⁹

Mot bakgrund av det nu anförda finner vi inte skäl att föreslå någon ändring av bestämmelserna i 13 kap. 16 § PBL i denna del.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 13 kap. 16 § PBL.

7.21.4 Överklagande av lov och förhandsbesked

Bedömning: Vi föreslår inte några ändringar av bestämmelserna i 13 kap. PBL om vem som har rätt att överklaga lov och förhandsbesked. Bestämmelserna bör dock bli föremål för framtida översyn.

Inledning

I avsnitt 6.11.5–6 finns en beskrivning av bestämmelserna i, förarbetena till och praxis avseende 13 kap. PBL om vem som har rätt att överklaga beslut enligt PBL.

Av våra direktiv framgår bl.a. att vi vid behov ska föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska ha möjlighet att överklaga beslut om lov och förhandsbesked samt startbesked samt ta ställning

³⁵⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 39; jfr även prop. 1971:30 Del 2 s. 318.

³⁵⁹ Se HD:s beslut den 3 mars 2021 i mål nr Ö 3380-20.

till i vilken utsträckning som beslut på området bör kunna överklagas till domstol med utgångspunkt i Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning. I direktiven anges också att våra förslag ska ha bedömts vara förenliga med relevant europarättsligt och internationellt regelverk, däribland Europakonventionen, MKB-direktivet samt Århuskonventionen.

Under vårt utredningsarbete har det framförts vissa synpunkter i dessa delar. Några tar vi nedan upp särskilt. Vi har dock inte funnit skäl att föreslå några ändringar av bestämmelserna. Vi anser dock att bestämmelserna i förekommande fall bör bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25).

Ett aktivitetskrav bör inte införas

Från olika håll har från tid till annan framförts synpunkter på att möjligheten att klaga på beslut om lov och förhandsbesked är för vid. Frågan om möjlig begränsning av klagorätten vid beslut om lov och förhandsbesked har också utretts flera gånger.

Byggutredningen var 2013 av uppfattningen att reglerna om expediering av bygglov är administrativt betungande och ansåg att det vore en fördel att införa ett system liknande det som tillämpas i planprocessen där den som är berörd av planläggningen ges tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas. Den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt – och då framfört synpunkter som inte tillgodosetts – har inte heller rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder (13 kap. 11 § PBL). Enligt utredningen borde en liknande ordning införas i bygglovsprocessen.³⁶⁰ Förslaget genomfördes inte.

PBL-överklagandeutredningen analyserade samma fråga 2014. I betänkandet *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* framfördes att det faktum att en stor del av lovärendena inte omfattas av under rättelseskyldighet talar emot att begränsa klagorätten på sätt som gäller för planärenden enligt 13 kap. 11 § PBL.³⁶¹ Utredningen ansåg att det inte framstod som rimligt att införa en generell underrättelseskyldighet för att sedan begränsa rätten att överklaga på sätt som i 13 kap. 11 § PBL. PBL-överklagandeutredningen tydliggjorde att detta skulle innebära att en stor administrativ börda skulle läggas på kom-

³⁶⁰ Se SOU 2013:34 s. 310 ff.

³⁶¹ Se SOU 2014:14 s. 122 ff.

munerna som inte kan anses stå i relation till vad man skulle vinna med ett sådant system. Utredningen förde samtidigt fram att en möjlighet skulle vara att införa ett aktivitetskrav liknande det som finns i 13 kap. 11 § PBL för de ärenden om lov och förhandsbesked där grannar enligt 9 kap. 25 § PBL fått tillfälle att yttra sig över ansökan, men anförde i sammanhanget följande.³⁶²

I de fall där ansökan avser en åtgärd utanför detaljplanelagt område finns kopplingar till den prövning som görs genom en detaljplan eller områdesbestämmelser. Det talar för att behandla dessa beslut på samma sätt och det är därför en tänkbar ordning att införa ett aktivitetskrav i dessa fall. Om ett aktivitetskrav skulle införas som en förutsättning för att få överklaga beslut om lov eller förhandsbesked skulle det medföra ökad administration för byggnadsnämnden. Det skulle leda till att högre krav ställdes på byggnadsnämnderna att fullgöra sin underrättelseskyldighet. Eventuella brister i detta avseende skulle inte kunna läkas vid prövningen efter överklagande. Bestämmelsen om vilka som ska underrättas i 9 kap. 25 § PBL skulle också behöva ändras. I dag ska underrättelse göras till kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. För att enskilda inte ska fräntas möjligheten att överklaga skulle bestämmelsen behöva ändras så att samtliga berörda fick del av beslutet, vilket skulle medföra att ökade resurser kommer att få läggas på att utreda vilka som är berörda under handläggningen av ett lovbeslut. Det skulle också medföra att kungörelsedelgivning troligtvis skulle behöva användas i fler ärenden. Däremot skulle det bli enklare för kommunen att delge själva besluten, eftersom det bara skulle behöva göras till de som yttrat sig. Ett krav på att yttra sig för att få överklaga skulle troligtvis leda till att antalet yttranden till kommunen ökar genom att grannar, för att inte förlora möjligheten att överklaga, yttrar sig för säkerhets skull. Det skulle på ett sätt vara positivt eftersom det ger ett bättre beslutsunderlag för kommunen. Samtidigt medför det ökad administration för kommunen och kan också leda till att handläggningstiderna för bygglov förlängs i de fall grannarnas synpunkter ger anledning till skriftväxling. En följd av att ha olika bestämmelser om talerätt för samma slags beslut är att de riskerar att bli svåra att överblicka. Exempelvis kan det för den enskilde vara svårt att förstå varför det skulle vara skillnader i möjligheten att överklaga beroende på om grannen har ansökt om bygglov för en villa inom eller utom detaljplanelagt område.

Vi delar PBL-överklagandeutredningens bedömning i denna fråga. Att ha olika regler om överklagande beroende på hur den ansökta åtgärden förhåller sig till detaljplan eller områdesbestämmelser, till hur byggnadsnämnden har uppfyllt sin underrättelseskyldighet och slutligen till om den klagande tidigare fört fram synpunkter i pro-

³⁶² Se SOU 2014 :14 s. 124.

cessen blir sammantaget en i flera avseenden otydlig och administrativt betungande bestämmelse. Härtill kommer att ett aktivitetskrav över huvud taget kan ifrågasättas utifrån regleringen i MKB-direktivet.³⁶³ Vi föreslår således inte att något aktivitetskrav införs såvitt gäller överklagande av lov och förhandsbesked. I stället bör det befintliga aktivitetskravet i 13 kap. 11 § PBL bli föremål för översyn.

Klagorätten för Försvarmakten behöver inte regleras särskilt

Vi har övervägt en specialreglering om att ett beslut om lov eller förhandsbesked som avser åtgärd som avses utföras inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken ska få överklagas av Försvarmakten.

Av avsnitt 7.19.10 framgår att vi föreslår att Försvarmakten ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om lov eller förhandsbesked för åtgärd som avses utföras inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Vidare framgår av avsnitt 7.19.25 att vi föreslår att byggnadsnämnden ska skicka alla beslut om lov eller förhandsbesked som avser åtgärd som avses utföras inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken till Försvarmakten. Detta oavsett om beslutet om lov innebär ett avslag eller bifall respektive om beslutet om förhandsbesked är positivt eller negativt.

I avsnitt 7.18.18 föreslår vi vidare att för åtgärd som ska utföras inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken krävs att medgivande till åtgärden har lämnats av Försvarmakten (eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Mot bakgrund av det nu anförda måste Försvarmakten – i förekommande fall – anses ha en klagorätt redan enligt den allmänna klagorättsbestämmelsen i 13 kap. 8 § PBL, så som företrädare för ett av rättsordningen erkänt intresse. Någon särskild reglering härom behövs således inte.

Avslutningsvis bör nämnas att om Försvarmakten (eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) utnyttjar möjligheten i enlighet med vårt förslag att besluta att åtgärder inte behöver skickas

³⁶³ Jfr EU-domstolens dom den 14 januari 2021 i mål C-826/18; jfr även EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08.

till dem (se avsnitt 7.19.10), kommer det rimligen också att påverka klagorätten, eftersom Försvarmakten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap då får svårare att hävda att den är berörd av det kommande beslutet i fråga.

Miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked

Som vi har angett i avsnitt 6.11.5 är Sverige sedan 2005 part till Århuskonventionen. När det gäller rätten att överklaga är det främst artikel 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen som är av intresse. Artikel 9.2 har i EU-rätten genomförts i artikel 11 i MKB-direktivet.

Med anledning av kraven i Århuskonventionen och MKB-direktivet har det i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen* föreslagits bestämmelser i 13 kap. 12 och 13 §§ PBL om klagorätt för miljöorganisationer.³⁶⁴ Eftersom genomförandet av artikel 9.2 i Århuskonventionen och MKB-direktivet härigenom har utretts i särskild ordning av regeringen, berör vi inte denna fråga närmare i nu aktuellt hänseende.

Ovan beskrivna lagstiftningsarbete rör dock inte frågan om hur tillgången till rättslig prövning enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har genomförts i PBL. Vad gäller vilka som ska ha rätt att överklaga beslut enligt artikel 9.3 ger konventionen en ganska stor flexibilitet till konventionens parter att bestämma detta. Kriterier får dock inte uppställas som i praktiken hindrar alla eller i stort sett alla miljöorganisationer eller företrädare för allmänheten från att utmana myndigheters handling eller underlåtenhet som strider mot den nationella miljölagstiftningen. Artikel 9.3 innebär också att det unionsrättsligt ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten.³⁶⁵

I praxis har miljöorganisationer ansetts ha rätt att överklaga beslut om lov med stöd av huvudregeln i 13 kap. 8 § PBL. Detta då Högsta domstolen har konstaterat att de särskilda bestämmelserna i

³⁶⁴ Se prop. 2020/21:174.

³⁶⁵ Se SOU 2014 :14 s. 107 ff. och SOU 2017:64 s. 122 f.

13 kap. 12 och 13 §§ PBL inte uttömmande reglerar miljöorganisationers rätt att klaga på beslut som berör miljön och naturskyddet. Utöver den rätt som följer av dessa bestämmelser ska 42 § förvaltningslagen i ljuset av Århuskonventionen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet.³⁶⁶ Motsvarande praxis finns på rättsområden som ligger nära PBL, t.ex. kulturmiljö- respektive skogsvårdslagstiftningen.³⁶⁷

Enligt vår mening är frågan om hur artikel 9.3 Århuskonventionen bör genomföras i PBL – och även i svensk rätt i övrigt – angelägen att utreda och ta ställning till. Eftersom frågan inte enbart rör lov och förhandsbesked – eller ens bara beslut enligt plan- och bygglagstiftningen, utan stora delar av mark- och miljöretten – är den för omfattande för att omhändertas inom ramen för vårt utredningsuppdrag. I ovan nämnt lagstiftningsarbete rörande genomförandet av MKB-direktivet i PBL har regeringen också uttalat att det kan finnas anledning att göra en samlad översyn av behovet och möjligheten att i lag tydliggöra miljöorganisationers rätt att överklaga beslut enligt PBL.³⁶⁸

Vi menar sammanfattningsvis att denna fråga bör bli föremål för framtida översyn. Behovet av en genomlysning rör framför allt klagorätten, men även hur de processrättsliga bestämmelser som i övrigt är tillämpliga vid överprövningen förhåller sig till Århuskonventionen och om regelförändringar krävs för att Sverige ska uppfylla sina konventionsåtaganden.

7.21.5 Överklagande av startbesked

Bedömning: Vi föreslår inte någon ändring av bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL om överklagande av startbesked. Bestämmelsen bör dock bli föremål för framtida översyn.

³⁶⁶ Se NJA 2020 s. 190 och NJA 2020 s. 641.

³⁶⁷ Se HFD 2014 ref. 8, HFD 2018 ref. 10 II och HFD 2020 ref. 12. Jfr även regeringens promemoria *Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen*, 2021-03-10, dnr M2020/00428/Me.

³⁶⁸ Se prop. 2020/21:174 s. 107.

Överklagande av startbesked

Av våra direktiv framgår även att vi vid behov ska föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska få del av och möjlighet att överklaga ett beslut om startbesked.

Enligt 13 kap. 15 § PBL får ett beslut om startbesked endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet. Vi har redogjort för bestämmelsens närmare innebörd i avsnitt 6.11.5, varvid också framkommit att bestämmelsen i praxis åsidosatts vid upprepade tillfällen för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen.

Praxisen har framför allt rört de s.k. attefallsåtgärderna, dvs. åtgärder som enligt dagens reglering inte omfattas av krav på lov, utan i stället av krav på anmälan. Våra förslag innebär att ett antal åtgärder, t.ex. komplementbyggnader och tillbyggnader av viss storlek, inte heller framöver kommer att omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.6). Dessa åtgärder kommer dock inte heller att vara anmälningspliktiga (se avsnitt 7.16.3), varför de heller inte kommer att bli föremål för prövning av om startbesked kan meddelas eller inte. Grannar och övriga berörda är i stället hänvisade till möjligheten att anmäla åtgärderna för tillsyn av byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden är skyldig att fatta ett beslut med anledning av anmälan.³⁶⁹ Vi har gjort bedömningen att denna ordning uppfyller kraven på rätt till domstolsprövning (se avsnitt 7.6.10).

Ett antal åtgärder av mer byggteknisk karaktär kommer dock att även framöver vara anmälningspliktiga med våra förslag (se avsnitt 7.16). Bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL innebär således att t.ex. en granne inte kommer att kunna överklaga ett beslut om startbesked rörande en sådan åtgärd.

Den praxis vi har redogjort för och som inneburit att bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL åsidosatts, bör dock inte förstås som att grannar har rätt att överklaga samtliga startbesked. I de fall startbeskedet exempelvis har föregåtts av ett bygglov, har berörda grannar haft möjlighet att få sina civila rättigheter prövade inom ramen för bygglovsprövningen. I sådana fall torde bestämmelsen alltjämt vara tillämplig, eftersom grannen inte dessutom bör ha rätt till domstolsprövning av det efterkommande startbeskedet.

³⁶⁹ Se prop. 2013/14:127 s. 59 f.

Detsamma borde gälla beträffande de anmälningspliktiga åtgärderna. I och för sig har en granne här inte möjlighet att få sina civila rättigheter prövade inom ramen för en lovprövning. Samtidigt aktualiseras normalt sett inte grannens civila rättigheter – på ett sådant sätt att rätt till domstolsprövning föreligger – i en prövning som enligt vårt förslag i princip endast omfattar om åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4–7 §§ PBL och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen (se avsnitt 7.20.5).

Härtill kommer att även om en sådan åtgärd faktiskt skulle utlösa en rätt till domstolsprövning för grannen, har grannen möjlighet att få saken prövad tillsynsvägen. Visserligen begränsas byggnadsnämndens prövningsram i tillsynsärendet på sätt att det som rättskraftigt prövats i startbeskedet i princip inte kan bli föremål för ny prövning. Samtidigt prövas i startbeskedet som sagt endast de tekniska egenskapskraven, varför andra krav – i vart fall sådana som har ett helt annat tillämpningsområde än de tekniska egenskapskraven – torde kunna läggas till grund för ett ingripande med stöd av 11 kap. PBL. Dessutom har grannen möjlighet att få sin sak prövad tillsynsvägen även enligt miljöbalken (jfr 26 kap. 9 § MB).

Vår uppfattning vinner visst stöd av ett senare avgörande från Mark- och miljööverdomstolen. Målet avsåg frågan om grannes rätt att överklaga en byggnadsnämnds beslut att ge fastighetsägare startbesked för installation av en braskamin. Grannen gjorde gällande att hon skulle drabbas av olägenheter av den rök som uppstår vid eldning, att detta skulle kränka hennes civila rättigheter och att hon därmed enligt Europakonventionen hade rätt att få saken prövad. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade dock att användningen av eldstaden och de utsläpp som användningen kunde medföra inte prövats genom startbeskedet och att grannen, om hon drabbades av olägenheter på grund av användningen av eldstaden, hade möjlighet att få sin sak prövad genom att påkalla tillsyn enligt miljöbalkens regler. Mark- och miljööverdomstolen bedömde således att bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL om att ett beslut om startbesked endast får överklagas av sökanden eller anmälaren (utifrån förutsättningarna i målet) inte stred mot Europakonventionens bestämmelse om rätten till domstolsprövning. Klaganden hade alltså inte rätt att överklaga nämndens beslut om startbesked i egenskap av granne.³⁷⁰

³⁷⁰ Se MÖD:s dom den 27 augusti 2019 i mål nr P 10674-18; jfr även MÖD 2017:50.

Högsta domstolen har härefter dock beviljat prövningstillstånd vad gäller frågan om klagorätt enligt 13 kap. 15 § PBL när annan än sökanden eller anmälaren i ärendet överklagar ett beslut om startbesked.³⁷¹ I målet är fråga om startbesked för ändring av bärande konstruktion i ett flerbostadshus. Mark- och miljööverdomstolen fann att klagorätt inte förelåg, i huvudsak eftersom klaganden tog sikte på olägenheter som uppstår till följd av de arbetsmoment – och således inte det slutliga resultat – som beslutet om startbesked ger upphov till. Beslutet om startbesked innefattade därmed inte en prövning av de olägenheter som klaganden anser påverkar hennes civila rättigheter, varför beslutet enligt Mark- och miljööverdomstolen inte kunde läggas till grund för klagorätt enligt Europakonventionen.³⁷²

Sammanfattningsvis konstaterar vi att med våra förslag kommer bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL rimligen inte att behöva åsidosättas i sådan utsträckning som hittills skett i praxis. Samtidigt finns det ett kvarvarande behov av att se över hur den – vad gäller vissa anmälningspliktiga åtgärder – förhåller sig till den europarättsliga rätten till domstolsprövning. När Högsta domstolen meddelar sitt avgörande i det ovan nämnda målet, kommer det dock att bli prejudicerande och ge vägledning vad gäller de nu aktuella frågorna.

Mot bakgrund av det nu anförda finner vi inte skäl att i nuläget föreslå någon ändring av bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL.

7.22 Överprövningen

7.22.1 Överprövningen i länsstyrelse och mark- och miljödomstol

Bedömning: Vi föreslår inte några ändringar av bestämmelserna om överprövning i länsstyrelse och mark- och miljödomstol. Bestämmelserna bör dock bli föremål för framtida översyn.

Inledning

Av våra direktiv framgår bl.a. att vi vid behov också ska föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser. Under vårt utredningsarbete har ett

³⁷¹ Se HD:s beslut den 8 februari 2021 i mål nr Ö 5175-20.

³⁷² Se MÖD:s protokollsbeslut den 16 september 2020 i mål nr P 6328-19.

stort antal synpunkter framförts vad gäller överprövningen i länsstyrelse och mark- och miljödomstol, såväl av beslut om lov och förhandsbesked som av andra beslut enligt den plan- och byggrättsliga regleringen.

Många synpunkter har rört klagorätten, vilken vi delvis behandlat i föregående avsnitt 7.21. Många synpunkter har vidare rört överprövningens ram, t.ex. frågor om även loven bör bli föremål för en mer begränsad rättsprövning likt den som sker när detaljplaner och områdesbestämmelser överklagas (se 13 kap. 17 § PBL). Ett antal synpunkter har vidare rört frågor om tillåtna och otillåtna taleändringar och andra frågor om överinstansernas prövningsram, liksom frågor om länsstyrelses och mark- och miljödomstols processledningsplikt och utredningsansvar. Vi har också fått in synpunkter som rör handläggningstiderna i både länsstyrelse och mark- och miljödomstol.

Vissa av dessa frågor var föremål för utredning av PBL-överklagandeutredningen. I sitt betänkande *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* föreslog utredningen dock inte några särskilt omfattande regelförändringar såvitt gäller dessa delar.³⁷³

Mot bakgrund av vad som har framkommit under vårt utredningsarbete drar vi slutsatsen att det finns ett omfattande behov av en ny genomlysning av de processuella bestämmelser som styr överprövningen av avgöranden enligt det plan- och byggrättsliga regelverket. En sådan genomlysning ryms inte inom den tid och de resurser som ställts till förfogande i vårt utredningsuppdrag. Vi föreslår därför att en sådan genomlysning sker inom ramen för en framtida översyn (se avsnitt 7.25).

Särskilt om instansordningen

Vi har ovan dragit slutsatsen att det finns ett omfattande behov av en ny genomlysning av de processuella bestämmelser som styr överprövningen av avgöranden enligt det plan- och byggrättsliga regelverket och att en sådan genomlysning bör ske inom ramen för en framtida översyn.

En fråga som mot bakgrund av vad som har framkommit under vårt utredningsarbete är särskilt angelägen att då överväga är instansordningen.

³⁷³ Se SOU 2014:14.

Som vi beskrivit i avsnitt 6.12, innebär den nu gällande instansordningen att beslut om lov, förhandsbesked och startbesked – liksom beslut om t.ex. föreläggande eller byggsanktionsavgift – först prövas av byggnadsnämnden, för att därefter bli föremål för en mer eller mindre fullständig överprövning av två instanser, först i länsstyrelsen och sedan i mark- och miljödomstolen (13 kap. 3 och 6 §§ PBL). Därefter kan ytterligare en prövning komma att ske i Mark- och miljööverdomstolen om prövningstillstånd meddelas enligt tillämpliga regler om s.k. ändringsdispens, granskningsdispens, prejudikatdispens eller extraordinär dispens (39 § ÄL). Slutligen kan Mark- och miljööverdomstolens avgöranden komma att prövas av Högsta domstolen i det fall Mark- och miljööverdomstolen enligt ”ventilen” (5 kap. 5 § LOM) har tillåtit att avgörandet överklagas samt Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd enligt tillämpliga regler om prejudikatdispens eller extraordinär dispens (40 § ÄL och 54 kap. 10 § RB).

Under vårt utredningsarbete har framförts starka synpunkter om att begränsa instanskedjan. I övrig offentligrättslig reglering gäller som huvudregel att överklagande sker till förvaltningsrätt (40 § FL), varefter prövning i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen kräver att prövningstillstånd meddelas (34 a och 36 §§ FPL).

Redan i samband med mark- och miljödomstolsreformen 2011 uttalade regeringen att instanskedjan för de mål enligt PBL som förs från de allmänna förvaltningsdomstolarna till mark- och miljödomstolarna inte ska vara längre än vad som krävs av rättssäkerhetsskäl och att det enligt regeringen är en generell utgångspunkt när instansordningen nu övervägs för alla måltyper i mark- och miljödomstolarna.³⁷⁴

Även PBL-överklagandeutredningen har ifrågasatt om det är något som gör att PBL-ärendena skiljer sig i sådan grad från andra myndighetsbeslut att det är motiverat att ha så många instanser för att pröva överklaganden.³⁷⁵ Utredningen ansåg dock inte att instanskedjan skulle förkortas genom att mark- och miljödomstolarna utgår eller att den s.k. ventilen till Högsta domstolen tas bort. Utredningen föreslog dock att handläggningen av överklagade kommunala beslut om lov och förhandsbesked samt överklagade kommunala beslut om tillsyn enligt 10 och 11 kap. PBL koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser. Utredningen föreslog också att mark- och miljödom-

³⁷⁴ Se prop. 2009/10:215 s. 177.

³⁷⁵ Se SOU 2014:14 s. 53.

stolarna som första instans borde pröva överklagade kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, innebärande att länsstyrelserna inte längre ska pröva sådana överklaganden.³⁷⁶ Endast det sistnämnda förslaget kom sedermera att genomföras (13 kap. 2 a § PBL).

Allmänt om prejudikatbildning

Ytterligare en fråga som mot bakgrund av vad som har framkommit under vårt utredningsarbete är särskilt angelägen att överväga inom ramen för en framtida översyn är den prejudikatbildande verksamheten. Under vårt utredningsarbete har framförts viss kritik mot Mark- och miljööverdomstolens prejudikatbildning. I huvudsak har kritiken handlat om dels den stora mängden avgöranden, dels deras ofta in casu-betonade karaktär. Samtidigt är plan- och byggrätten ett rättsområde som i betydande utsträckning är praxisstyrt och där det således finns ett omfattande behov av vägledning av rättstillämpningen.

Allmänt kan vidare sägas att prövningstillstånd i en prejudikat-skapande instans som Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen vanligtvis meddelas om det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas av domstolen. Detta kan med-föra att instansen uppställer eller formulerar en regel som är avsedd att vinna tillämpning vid avgörandet av det uppsläppta målet. Finns en klar sådan regel i beslutsskålen, ligger det nära till hands att rubri-ken kommer att återge denna regel. Det handlar alltså om att ge ut-tryck för den rättsregel som har arbetats fram vid domstolens hand-läggning av målet och som har sin grund i beslutsskålen.³⁷⁷

Mark- och miljööverdomstolens prejudikatbildning

Under åren 2014–2020 har antalet inkomna plan- och byggmål i Mark- och miljööverdomstolen pendlat kring cirka 1 000 stycken per år. Antalet beviljade prövningstillstånd i måltyperna har vidare uppgått till mellan cirka 140 och 170 årligen. Samtidigt har antalet refererade av-göranden under hela perioden 2014–2020 totalt uppgått till cirka 140.³⁷⁸

³⁷⁶ Se SOU 2014:14 s. 63 ff.

³⁷⁷ Se Lavin, Referatrubrikens ändamål och betydelse, i FT 2015 s. 281 ff.

³⁷⁸ E-post från Mark- och miljööverdomstolen, 2021-01-07 och 2021-04-09.

Av dessa uppgifter torde slutsatsen kunna dras att en stor del av prövningstillstånden beviljats med stöd av bestämmelserna om ändringsdispens. Detta stöds i viss utsträckning av att många av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden enligt vad som framkommit under utredningsarbetet kan vara svåra att applicera på andra fall; de rör helt enkelt bedömningar som är förhållandevis situationsspecifika (låt vara att ett antal sådana in casu-avgöranden också kan ge vägledning om de talar i samma riktning). Av uppgifterna framgår vidare att byggnadsmålen (i huvudsak mål om lov och förhandsbesked) står för den stora andelen uppsläppta mål i Mark- och miljööverdomstolen. Att ta bort ändringsdispensgrunden – åtminstone avseende dessa mål – skulle således kunna vara ett sätt att minska den tid som åtgår för att ett överklagat bygglovsbeslut ska kunna få laga kraft.

I sammanhanget kan det vara intressant att titta på motsvarande prejudikatbildning på andra rättsområden. När det gäller t.ex. utlänningsrätten är det Kammarrätten i Stockholm som i sin egenskap av Migrationsöverdomstol och högsta instans har ansvaret för praxisbildningen. Detta ställer krav på kammarrätten att den på ett effektivt sätt ska kunna bidra till rättsbildningen och tillförsäkra en förutsebar och enhetlig bildning av rättspraxis. För att kammarrätten ska kunna uppfylla detta krav ansåg regeringen att kammarrätten endast ska kunna meddela prövningstillstånd på grunderna *prejudikatdispens* och *extraordinär dispens* (se 16 kap. 9 och 12 §§ utlänningslagen). De föreslagna dispensgrunderna i kammarrätten i dess egenskap av Migrationsöverdomstol kommer också starkt att bidra till att målens totala handläggningstid i instanskedjan kan begränsas.³⁷⁹

Preklusion i Mark- och miljööverdomstolen

I samband med en översyn av Mark- och miljööverdomstolens prejudikatbildande verksamhet, kan även övervägas införande av bestämmelser om s.k. preklusion (se 37 § FPL och 41 § ÄL; jfr även t.ex. 13 kap. 7 § KL och 8 kap. 24 § andra stycket lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation rörande preklusion i underinstans). Det skulle härvid handla om processuell (och alltså inte materiell) pre-

³⁷⁹ Se prop. 2004/05:170 s. 132 f.

klusion, innebärande att en ny omständighet och/eller ny bevisning inte får åberopas i ett mål efter det att en viss tidpunkt har passerats.³⁸⁰

Ventilen till Högsta domstolen

Som vi ovan har nämnt, får Mark- och miljööverdomstolen tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken överklagas till Högsta domstolen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen.

Ventilen var föremål för diskussion i samband med ikraftträdandet av mark- och miljödomstolsreformen 2011. Regeringen uttalade att en tänkbar ordning är att Mark- och miljööverdomstolen blir sista instans inte bara för mål enligt miljöbalken utan även för de mål enligt PBL och de fastighetsmål som har överklagats till mark- och miljödomstol.³⁸¹

Regeringen hänvisade till att när miljöbalken infördes, påpekade Lagrådet att det föreslagna fullföljdsförbudet mot vissa av Miljööverdomstolens avgöranden skulle komma att resultera i att mål om tillämpningen av en stor del av de materiella bestämmelserna på miljöbalkens område inte kunde komma under bedömande av en instans med särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Lagrådet menade att ett sådant avsteg från vad som vanligtvis gällde på domstolsområdet syntes kräva alldeles speciella skäl eftersom det här inte kunde hävdas att de ifrågavarande målen regelmässigt skulle vara av mindre vikt eller att de inte skulle kunna vara rättsligt komplicerade.³⁸² Regeringen menade i samma lagstiftningsärende att det förelåg sådana särskilda skäl som Lagrådet efterlyst, dels eftersom målen i Miljööverdomstolen redan hade prövats i tre instanser, dels eftersom Miljööverdomstolen är ensam överprövningsinstans i de aktuella målen.³⁸³

³⁸⁰ För ett utförligt resonemang om s.k. processuell preklusion, se utkast till lagrådsremiss *En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar* (den 29 december 2020) s. 41 ff.; jfr även SOU 2010:44 s. 371. Observera även att vissa regler om preklusion också måste förhålla sig till den unionsrättsliga regleringen, se EU-domstolens dom den 14 oktober 2020 i mål C-677/19.

³⁸¹ Se prop. 2009/10:215 s. 176 ff.

³⁸² Se prop. 1997/98:45 Del 2 s. 485.

³⁸³ Se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 461.

Regeringen anförde vidare följande.³⁸⁴

Det som skiljer målen i miljödomstolarna från andra mål i domstol är att alla överklaganden från den första domstolsinstansen går till samma överrätt, Miljööverdomstolen. Jämfört med när miljöbalken kom till aktualiseras dock genom de nu ifrågasatt ändringarna i instansordningen frågan om utebliven prövning av den allra högsta domstolsinstansen för ett betydligt större antal måltyper. Frågan är om det finns tillräckliga skäl att även låta prövningen av mål enligt plan- och bygglagen och fastighetsmål som överklagats till mark- och miljödomstol stanna i Mark- och miljööverdomstolen. I dessa måltyper finns som framgår ovan ett inte obetydligt prejudikatintresse. Det måste då övervägas om en prövning i Mark- och miljööverdomstolen kan tillgodose det prejudikatbehov som finns för dessa mål. Till skillnad från Högsta domstolen har Mark- och miljööverdomstolen visserligen tillgång till ledamöter med särskild sakkunskap. Målområdet för mark- och miljödomstolarna är dock brett och flera måltyper kommer att vara helt nya. De olika måltyper och rättsområden som domstolarna nu ska hantera kommer inte minst initialt att kräva att Mark- och miljööverdomstolen ägnar sig åt att se till att dessa mål får en korrekt och enhetlig hantering i mark- och miljödomstolarna. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkanden har en klar majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan om prejudikatbildningen anförat att den bör ske i högsta instans. Även i andra sammanhang har det uttryckts önskemål om att de aktuella måltyperna ska kunna bli föremål för prejudikatbildning i högsta instans. Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att de överklagade målen enligt plan- och bygglagen och fastighetsmålen ska kunna prövas av en instans som har särskild inriktning på de prejudikatbildande uppgifterna. Det bör alltså inte införas något fullföljdsförbud för samtliga mål som överklagas till mark- och miljödomstol.

PBL-överklagandeutredningen har härefter ifrågasatt behovet av ventilen till Högsta domstolen och anförde att en fördel om ventilen togs bort, vore att det skulle bli en instans mindre, men framför allt tydligt var instanskedjan slutar. Nackdelen med att ta bort ventilen var enligt utredningen att det prejudikatbildningsbehov som ventilen kommit till för inte skulle tillgodoses.³⁸⁵

Under perioden 2011–2020 har Högsta domstolen meddelat ett drygt femtontal avgöranden som har refererats. Av referaten har knappt tio avsett tillämpning av bestämmelserna om extraordinära rättsmedel. Härutöver har finns något uppsläppt mål där avgörandet inte refererats. För närvarande finns ytterligare några mål i Högsta domstolen där prövningstillstånd har beviljats. I ett tiotal mål har

³⁸⁴ Se prop. 2009/10 :215 s. 178.

³⁸⁵ Se SOU 2014:14 s. 53 ff.; jfr även prop. 2009/10:215 s. 174 ff.

Högsta domstolen inte beviljat prövningstillstånd, trots att Mark- och miljööverdomstolen utnyttjat ventilen.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att under de 10 år som har gått sedan mark- och miljödomstolsreformen trädde i kraft, har ventilen resulterat i cirka 20 referat.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns flera stora frågor av processrättslig karaktär som rör överprövningen av beslut om lov och förhandsbesked enligt PBL. Samtidigt konstaterar vi att frågorna i princip rör samtliga beslut som överprövas i mark- och miljödomstol (och länsstyrelse), inte bara enligt PBL utan även enligt miljöbalken och fastighetsbildningslagen. Det är således varken förenligt med våra direktiv eller lämpligt med hänsyn till de resurser vi har till vårt förfogande att ta ställning till dessa frågor inom ramen för denna utredning. Vi föreslår således inte några ändringar av bestämmelserna om överprövning i länsstyrelse och mark- och miljödomstol. Bestämmelserna bör dock bli föremål för framtida översyn (se avsnitt 7.25).

7.22.2 Överprövning i regeringen

Förslag: Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning om avgörandet av frågan inverkar på målets utgång.

Av våra direktiv framgår att vi vid behov ska föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser.

Under vårt utredningsarbete har vissa synpunkter framförts vad gäller regeringens överprövning som en följd av 13 kap. 7 § PBL.

Av 13 kap. 7 § PBL framgår att om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materiel-

verk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

De synpunkter som har framförts har handlat om att regeringens exklusiva överprövningskompetens vållar problem i de fall där regeringen vid sin prövning kommer till slutsatsen att frågan inte har sådan betydelse för försvarsmyndigheterna att den utgör hinder för lov. Detsamma gäller vid regeringens överprövning av t.ex. en överklagad detaljplan.

I en sådan situation ankommer det på regeringen att pröva ärendet i sin helhet, t.ex. om övriga krav för att bevilja sökt lov är uppfyllda eller om övriga invändningar har sådan innebörd att en detaljplan bör upphävas. Det ankommer även på regeringen att pröva t.ex. talerätsfrågor och eventuella frågor om verkställighet och inhibition. Det har framförts att den nuvarande utformningen och tillämpningen av bestämmelsen innebär att regeringens prövning många gånger endast avser processuella frågor som t.ex. talerätt, besluts överklagbarhet och rättidsprövning. Detta torde inte ha varit avsikten med bestämmelsen.³⁸⁶ Det kan också ifrågasättas om det är ändamålsenligt att regeringen lägger tid och resurser på överprövning av avgöranden som visar sig inte röra sådana intressen där regeringens exklusiva överprövningskompetens är befogad. Ordningen kan vidare ifrågasättas utifrån att regeringens avgöranden i viss utsträckning får viss prejudicerande verkan, även rörande processuella frågor m.m., trots att regeringen inte har samma förutsättningar som en överprövande domstol att utveckla en sammanhållen praxis. Regeringen saknar även tillgång till sådana tekniska råd som finns i mark- och miljödomstol och som av lagstiftaren ansetts vara en förutsättning för att nå materiellt korrekta avgöranden.³⁸⁷

Visserligen finns det i Regeringskansliet anställda med t.ex. arkitektkompetens. Regeringen har dessutom tillgång till både byggnadsnämndens och i förekommande fall länsstyrelsens beslutsunderlag i ärendet. Dessutom tillämpar regeringen normalt bestämmelserna i förvaltningslagen³⁸⁸, innebärande att regeringen är oförhindrad att begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (*remiss*) för att inhämta den sakkunskap som krävs i ärendet (26 § FL).

³⁸⁶ Se prop. 2002/03:27 s. 15 f.

³⁸⁷ Se prop. 2009/10:215 s. 121 ff.

³⁸⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 27 och HFD 2011 ref. 10.

Den ordning som gäller i dag kan dock enligt vår mening knappast anses vara vare sig enkel, effektiv eller ändamålsenlig.

Vi har i denna del övervägt att föreslå en reglering liknande den i 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, av vilken följer att om det i mark- och miljödomstol är fråga om (vissa) beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. Med ett sådant yttrande underlättas regeringens prövning i sak, eftersom domstolens yttrande ska omfatta alla omständigheter som är av betydelse för regeringens ställningstagande till om tillstånd ska lämnas. En sådan reglering skulle dock skapa ett betydande merarbete för mark- och miljödomstolarna. Arbetet skulle dessutom i de allra flesta fall bli ogjort eftersom regeringen i en majoritet av de överlämnade ärendena finner att frågan har sådan särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt att detta ensamt utgör grund för regeringens slutliga ställningstagande i ärendet.

Vi har även övervägt att direkt i lag klargöra regeringens möjlighet att visa ärendet åter till mark- och miljödomstolen för prövning av återstående delar, om regeringen skulle finna att frågan saknar särskild betydelse för försvarsmyndigheterna. Vi har dock i stället valt att föreslå att mark- och miljödomstol endast ska överlämna målet till regeringen för prövning om avgörandet av frågan inverkar på målets utgång. Detta innebär att domstolen ska bedöma de inledande frågorna om bl.a. överklagbarhet och talerätt och att domstolen därmed ofta kan avgöra målet slutligt om sådana sakprövningsförutsättningar inte föreligger.

Domstolen kan även materiellt avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt läggs till grund för avgörandet. Det kan exempelvis vara möjligt om länsstyrelsen har beslutat att upphäva ett bygglov för en åtgärd på flera olika grunder och domstolen bedömer att sökandens överklagande ska avslås redan med anledning av någon av de grunder som inte är av särskild betydelse för försvarsmyndigheterna.

Om det av någon anledning är osäkert om avgörandet av frågan inverkar på målets utgång eller inte i den mening som avses i bestämmelsen, bör ett överlämnande ske till regeringen. För det fall mark- och miljödomstolen inte överlämnar målet till regeringen gäller näm-

ligen de ordinära bestämmelserna om överklagande till Mark- och miljööverdomstolen (5 kap. 1 § LOM och 39 § ÄL). Ett lagakraftvunnet avgörande av mark- och miljödomstol – i en situation där ett avgörande rätteligen borde ha fattats av regeringen – kan därmed endast angripas genom ansökan om resning.

Vårt förslag innebär att regeringen även fortsättningsvis kan behöva pröva övriga materiella frågor som kan göra sig gällande och i förekommande fall även vissa talerätsfrågor (främst de som rör myndighets talerätt), men antalet sådana ärenden bör enligt vår bedömning minska. Härvid ska även beaktas att vårt förslag om krav på medgivande från Försvarsmakten kommer att innebära färre överklaganden från försvarsmyndigheterna och att kommunen i en ökad andel av besluten som överklagas av sökanden enbart kommer att ha tagit ställning till frågan som omfattas av kravet på medgivande från Försvarsmakten. Eftersom regeringen har en genomsnittlig längre handläggningstid än domstolarna, är en ordning där fler mål kan avgöras av mark- och miljödomstol även fördelaktig ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Vårt förslag torde också innebära att Högsta förvaltningsdomstolen får något färre mål rörande prövning av regeringens nu aktuella beslut enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 13 kap. 7 § PBL.

7.23 Följdändringar i PBL och PBF

Förslag: Ett flertal ändringar föreslås som en följd av förslaget om nytt 9 kap. PBL. Därutöver föreslås ett antal redaktionella förtydliganden.

7.23.1 Inledning

Som en följd av vårt förslag till nytt 9 kap. PBL behöver följdändringar göras i bestämmelser i övriga kapitel i PBL samt i PBF. I PBF behöver följdändringar också göras som en följd av vårt förslag till nytt 6 kap. PBF.

Följdändringar behöver också göras i andra författningar (se avsnitt 7.25).

7.23.2 Följdändringar i PBL

Ändringar som en följd av nytt 9 kap. PBL

Ett stort antal ändringar i PBL behövs som en följd av vårt förslag om ett nytt 9 kap. PBL.

Inledningsvis bör beskrivningen av lagens innehåll i 1 kap. 3 § 9 PBL justeras så att den överensstämmer med föreslagen rubrik till nya 9 kap. PBL.

I 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 4 a § PBL. Denna bör ersättas med en ny hänvisning. Se mer om detta i avsnitt 7.18.7.

Bestämmelserna i 4 kap. 3 § PBL bör ändras som en följd av vårt förslag i avsnitt 7.20.5 att begränsa prövningen i anmälningssärenden till tekniska egenskapskrav.

I 6 kap. 13 § och 14 kap. 14 § PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 32 a § första stycket PBL. Denna bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i nya 9 kap. PBL (39 § tredje stycket).

I 10 kap. 18 § första stycket 2 finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 21 § PBL. Denna bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i nya 9 kap. PBL (50 §). Avseende ändring i 10 kap. 18 § andra stycket se avsnitt 7.20.2.

I 12 kap. 8 § 8 PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 41–41 b § PBL. Denna bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i nya 9 kap. PBL (70–72 §§).

I 12 kap. 8 a § PBL finns hänvisningar till nuvarande 9 kap. 16, 27, 28 och 45 §§ PBL. Dessa bör ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i nya 9 kap. PBL (30, 62 och 65 §§). Eftersom tidsfrister för handläggningen av anmälningsskyldiga åtgärder före-

slås regleras i PBF (se avsnitt 7.19.13) bör hänvisningen till 9 kap. 45 § ändras så att den hänvisar till sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § PBL.

I 13 kap. 14 § och 14 kap. 11 § PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 13 § PBL och de skydds- och säkerhetsområden som framgår av denna bestämmelse. Denna hänvisning bör ersättas med en hänvisning till 4 kap. 42 § första stycket 4 a PBL eftersom det är där som dessa områden nämns i vårt författningsförslag.

I 14 kap. 6 § PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 35 § första stycket 2 och 3 PBL. Denna hänvisning bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i nya 9 kap. PBL (44 § första stycket 2 eller 3).

I 14 kap. 7 § PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 34 § PBL. Denna hänvisning bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i nya 9 kap. PBL (43 §).

I 16 kap. 8 § PBL finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 16 § PBL. Denna hänvisning bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i nya 9 kap. PBL (30 §).

I 16 kap. 13 a och 13 b §§ PBL finns en hänvisning till krav på lov enligt nuvarande 9 kap. 2 och 10–13 §§ PBL. Vi gör bedömningen att denna hänvisning bör ersättas med en ny hänvisning till krav på lov i nya 9 kap. PBL, utan en närmare specificering av vilka bestämmelser om lov som avses. Vi gör bedömningen att regeringens möjligheter att meddela föreskrifter om undantag för lov i extraordinära situationer borde avse alla krav på lov i 9 kap. PBL. Detta då det i dessa två paragrafer handlar om situationer som kan kräva särskilda insatser. Skillnad bör i dessa fall inte göras på om fråga är om exempelvis krav på lov för en byggnad eller en annan anläggning på sätt som görs i dag. Av andra stycket i 16 kap. 13 a § PBL framgår också att avsikten inte verkar ha varit att göra skillnad på byggnader och andra anläggningar eftersom termen byggnadsverk används. Eftersom nuvarande bestämmelser om krav på bygglov för andra anläggningar än byggnader också reglerades i PBF var det självklart att bemyndigandet i 16 kap. 13 a § PBL begränsades till byggnader. Av förarbetena till bestämmelserna framgår också att avsikten var att även andra anläggningar än byggnader skulle omfattas. Exempel som anges är parkeringsplatser, transformatorstationer, upplag och stödmurar.³⁸⁹ Att på sätt som vi föreslår hänvisa till samtliga krav på lov

³⁸⁹ Se prop. 2016/17:195 s. 16 och prop. 2019/20:152 s. 11.

i 9 kap. PBL, som en följd av att vi föreslår att lovplikten för andra anläggningar än byggnader bör regleras i PBL kan därmed närmast ses som en följdändring. Fortsatt gäller ju också i 16 kap. 13 a § andra stycket och 16 kap. 13 b § andra stycket PBL att undantag från krav på lov ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda och främja.

Avseende ändringar i 10 kap. 2 § PBL, se framför allt avsnitt 7.17.2. Avseende ändringar i 10 kap. 14 § PBL, se avsnitt 7.20.4. Avseende ändringar i 10 kap. 23 §, se avsnitt 7.20.5. Avseende ändringar i 13 kap. 16 § PBL, se avsnitt 7.21.3.

Ändringar som en följd av att skyltar och ljusanordningar är att se som byggnadsverk

I avsnitt 7.4.3 föreslår vi att skyltar och ljusanordningar ska omfattas av definitionen för termen byggnadsverk (se 1 kap. 4 § PBL). De krav som gäller för byggnadsverk kommer således också att gälla för skyltar och ljusanordningar. En särskild reglering avseende vilka bestämmelser som också gäller skyltar och ljusanordningar behövs därför inte längre. Följdändringar behöver därför göras i 2 kap. 9 §, 8 kap. 3 §, 11 kap. 6 § och 16 kap. 2 § PBL.

Ändringar som en följd av att kommun inte längre ska få bestämma omfattning av krav på lov i detaljplan eller områdesbestämmelser

Bestämmelserna i 4 kap. 15 § PBL bör upphävas som en följd av våra förslag i avsnitt 7.5.4 att kommunen inte längre ska få bestämma omfattningen av krav på lov i detaljplan.

Av samma skäl bör följdändringar göras i 4 kap. 42 § PBL. Första stycket 4 bör upphävas. Eftersom kommunen inte längre får bestämma om krav på marklov behöver bestämmelsen i nuvarande första stycket 5 a dessutom ändras så att möjligheten för kommunen att i samband med placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter få bestämma om vegetation och markytans utformning och höjdläge inte blir mindre än vad den är i dag.

Ändringar som en följd av att bestämmelser om lov samlas i PBL

I avsnitt 7.5.3 föreslår vi att alla bestämmelser med krav på lov ska samlas i PBL. Som en följd av detta har 16 kap. 7 § PBL upphävts. I de paragrafer som innehåller en hänvisning till 16 kap. 7 § PBL behöver denna hänvisning därför tas bort. Detta gäller 8 kap. 11, 13 och 18 §§ och 12 kap. 9 § PBL. Med anledning av förslaget på ny 16 kap. 7 a § PBL i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*³⁹⁰ föreslår vi dock inte att rubriken närmast före 16 kap. 7 § upphävs.

Ändringar som en följd av att institutet villkorsbesked tas bort

I avsnitt 7.17.6 föreslår vi att möjligheten att begära ett villkorsbesked slopas. Som en följd av detta förslag behöver ändringar göras i 12 kap. 8 § och 13 kap. 2 § första stycket 4 PBL.

Övriga ändringar

I 8 kap. 9 § PBL, som handlar om hur en obebyggd tomt ska bebyggas, bör ett förtydligande göras. Förtydligandet behövs för att det inte ska råda oklarhet om vilka byggnadsverk bestämmelsen avser. Eftersom motsvarande krav på andra anläggningar än byggnader regleras i 8 kap. 12 § PBL bör 8 kap. 9 § PBL avgränsas till att gälla byggnader.

Vi föreslår också ett antal språkliga ändringar för att få ett så konsekvent språkbruk om ärenden om lov och förhandsbesked som är möjligt, se exempelvis ändringen i 12 kap. 9 och 16 kap. 13 a §§ PBL.

7.23.3 Följdändringar i PBF*Ändringar som en följd av nytt 9 kap. PBL och 6 kap. PBF*

Ett stort antal ändringar i PBF behövs som en följd av vårt förslag om ett nytt 9 kap. PBL och ett nytt 6 kap. PBF (se avsnitt 7.3 och 7.5.3).

Inledningsvis bör beskrivningen av förordningens innehåll i 1 kap. 1 § 6 PBF justeras så att den överensstämmer med föreslagen rubrik till nya 6 kap. PBF.

³⁹⁰ Se prop. 2020/21:174.

I 10 kap. 21 § PBF finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 21 § PBL och en hänvisning till 6 kap. 8 och 9 §§ PBF. Dessa hänvisningar bör ersättas med en hänvisning till motsvarande bestämmelse i nya 9 kap. PBL (52 §) och i nya 6 kap. PBF (4 och 5 §§). Samtidigt bör förtydligas att bemyndigandet avser innehåll i ansökan i dessa ärenden.

Avseende ändringar i 7 kap. 5 § PBF, se avsnitt 7.20.3.

Avseende ändringar i 9 kap. PBF, se beskrivning under egen rubrik nedan.

Ändringar som en följd av att bestämmelser om lov samlas i PBL

I avsnitt 7.5.3 föreslår vi att alla bestämmelser med krav på lov ska samlas i PBL. Som en följd av detta behöver följdändringar göras i ett antal bestämmelser som hänvisar till krav på lov i PBF. Detta gäller 3 kap. 3, 5 och 19 §§ PBF.

Följdändringar i 9 kap. PBF om byggsanktionsavgifter

I 9 kap. PBF finns närmare bestämmelser om när en byggsanktionsavgift ska tas ut och till vilket belopp (jfr 11 kap. 52 § PBL). Bestämmelserna utgår från överträdelse av sådana lov- och anmälningsskyldiga åtgärder som framgår av i första hand 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. Avgiften är differentierad bl.a. beroende på överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Som en följd av vårt förslag till ny lovplikt i 9 kap. PBL och ny anmälningsskyldighet i 6 kap. PBF behöver ändringar göras i 9 kap. 6–17 och 21–24 §§ PBF. Vi föreslår också en ny paragraf 9 kap. 16 a § PBF. I första hand handlar ändringarna om att paragrafhänvisningar till olika åtgärder i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF behöver justeras som en följd av vårt förslag på ny reglering av lovplikt i 9 kap. PBL och ny reglering av anmälningsskyldighet i 6 kap. PBF. Eftersom vissa åtgärder med våra förslag inte längre omfattas av krav på lov eller anmälan bör sanktioner för sådana åtgärder slopas, se exempelvis förslag till ändring av 9 kap. 9 § 2, 11 §, 13 § första stycket 4, 6 och 7, 21 § första stycket 2, 22 § och 24 § första stycket PBF. Eftersom några åtgärder, med våra förslag, omfattas av ett nytt krav på lov bör sanktioner för sådana åtgärder införas, se exempelvis föreslagna nya 9 kap. 16 a § PBF

om att trots förbudet i 10 kap. 3 § PBL påbörja en sådan rivning av en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på lov.

I några fall används en annan term för åtgärden med våra förslag respektive med anledning av förslag i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*³⁹¹ än i dag, se exempelvis 9 kap. 10, 12, 16 a och 23 §§ PBF. I något fall bör överträdelser för vissa åtgärder samlas i en och samma punkt när sanktionen för överträdelserna är densamma, se exempelvis 9 kap. 24 § första stycket 3 PBF. På motsvarande sätt bör i något fall sanktionen för en anmälningspliktig åtgärd föras ihop med övriga anmälningspliktiga åtgärder, se exempelvis sanktionen för vindkraftverk i 9 kap. 13 § första stycket 6 PBF.

Sanktionsbeloppen är i huvudsak desamma som i dag. För de nya överträdelserna avseende altaner, pooler och skorstenar föreslås nya sanktioner i nivå med andra mindre åtgärder. Som en följd av att lovplikten för fast cistern och annan fast anläggning för farliga produkter sammanfattas under uttrycket fast förvaringsanläggning och kravet på att det ska handla om en anläggning som innehåller en farlig produkt eller vara tas bort föreslås en sänkning av sanktionen till samma belopp som gäller för upplag, materialgårdar, tunnlar, bergrum, parkeringsplatser och begravningsplatser, se 9 kap. 12 § PBF.

I samband med ändringarna i PBF passar vi också på att föreslå rent språkliga förbättringar av paragraferna i syfte att få en enklare och mer konsekvent utformning av bestämmelserna i PBF, se exempelvis 9 kap. 15 § PBF.

Därutöver gör vi bedömningen att det finns skäl att utreda behov av ytterligare ändringar av bestämmelserna om byggsanktionsavgifter i PBF (se avsnitt 7.25).

7.24 Följdändringar i annan lagstiftning

7.24.1 Inledning

Vi har identifierat ett 60-tal lagar som innehåller en eller flera hänvisningar till PBL. Flertalet av dessa hänvisningar är generella till PBL i sin helhet och behöver därför inte ändras med anledning av våra förslag. I tre fall finns hänvisningarna till sådana bestämmelser

³⁹¹ Se prop. 2020/21:174.

som vi föreslår bör ändras. Dessa hänvisningar bör således justeras. Sådana hänvisningar finns i miljöbalken, lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning och lagen om färdigställandeskydd. Se beskrivning av dessa följdändringar nedan.

Vi har också identifierat ett 100-tal förordningar som hänvisar till PBL. I några av dessa, exempelvis i förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader, behöver hänvisningar ändras till följd av våra förslag. Därutöver kan ett antal förordningar behöva ändras som en följd av våra förslag till ändringar i PBF. Utöver ändringar i PBF omfattar dock inte våra förslag ändringar på förordningsnivå.

7.24.2 Följdändringar i miljöbalken

Förslag: Två paragrafhänvisningar ändras med anledning av förslaget om ny reglering av komplementbostadshus i PBL. Samtidigt görs en språklig justering för att få överensstämmelse med språkbudet i PBL.

I 16 kap. 2 d § tredje stycket och 26 kap. 9 a § tredje stycket miljöbalken finns bestämmelser om komplementbostadshus som innehåller en hänvisning till nuvarande 9 kap. 4 a § PBL. Med anledning av att nuvarande 9 kap. PBL upphävs och ersätts med ett nytt 9 kap. PBL och det i PBL förs in en särskild definition av termen komplementbostadshus i 1 kap. 4 § PBL behöver dessa hänvisningar justeras. I den nya hänvisningen räcker det att det står sådant komplementbostadshus som avses i PBL.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 16 kap. 2 d § och 26 kap. 9 a § miljöbalken.

7.24.3 Följdändringar i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Förslag: En rubrik och en bestämmelse ändras med anledning av förslaget om nytt 9 kap. PBL.

I 10 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 7 § första stycket PBL. Med anledning av att nuvarande 9 kap. PBL upphävs och ersätts med ett nytt 9 kap. PBL i vilket en bestämmelse motsvarande den som finns i nuvarande 9 kap. 7 § första stycket PBL inte återfinns bör bestämmelsen i 10 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning upphävas.

Av 10 § lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning framgår att lagen också omfattar ljusanordningar. I syfte att tydliggöra att detta gäller även sedan 10 § andra stycket upphävs bör termen "ljusanordningar" läggas till i rubriken närmast före 5 § lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i 10 § lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

7.24.4 Följändringar i lagen om färdigställandeskydd

Förslag: En paragraf ändras med anledning av förslaget om nytt 9 kap. PBL.

I 2 § andra stycket lagen om färdigställandeskydd finns en hänvisning till nuvarande 9 kap. 4–4 c §§ PBL. Nuvarande 9 kap. 4–4 c §§ PBL innehåller en uppräknning av ett antal lovbefriade åtgärder. Nya 9 kap. PBL är utformad på ett annat sätt, i huvudsak med utgångspunkt i vilka åtgärder som omfattas av krav på lov. De åtgärder som inte nämns i bestämmelserna är således sådana som inte omfattas av krav på lov.

I 2 § andra stycket lagen om färdigställandeskydd är syftet att vissa åtgärder som inte omfattas av krav på lov inte behöver ett färdigställandeskydd. Vår bedömning är att dessa åtgärder kan vara alla sådana åtgärder med en byggnad eller tillbyggnad som inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. PBL. Vårt förslag innebär en förenkling jämfört med nuvarande krav. Samtidigt kommer ändringen

att medföra att något fler byggnader och tillbyggnader än i dag kommer att undantas från krav på färdigställandeskydd. Mot bakgrund av att de åtgärder som enligt vårt förslag inte kommer att omfattas av krav på lov enligt 9 kap. PBL som huvudregel inte heller kommer att omfattas av krav på en anmälan enligt PBF kommer åtgärderna inte att kunna följas upp med startbesked eller slutbesked. Eftersom uppföljningen avseende färdigställandeskydd görs i samband med start- respektive slutbesked gör vi bedömningen att det framöver inte är lämpligt att ställa krav på färdigställandeskydd för åtgärder som varken omfattas av krav på bygglov eller anmälan.

Författningsförslag

Bestämmelserna finns i 2 § lagen om färdigställandeskydd.

7.25 Frågor för framtida översyn

Bedömning: Ytterligare frågor i PBL och annan lagstiftning med nära koppling till PBL behöver utredas.

Under vår utredningstid har vi identifierat ett stort antal frågor – med mer eller mindre stark koppling till regleringen i 9 kap. PBL – som skulle behöva utredas, men där antingen vår utredningstid inte riktigt har räckt till eller frågan ligger utanför våra utredningsdirektiv. Frågorna beskrivs kortfattat i detta avsnitt.

7.25.1 Översyn av materiella frågor

Legaldefinitioner

I vårt utredningsarbete har vi identifierat ett behov av dels översyn av vissa befintliga definitioner i 1 kap. 4 § PBL och i 1 kap. PBF, dels av ett antal nya legaldefinitioner. I avsnitt 7.4.3 föreslår vi nya/ändrade definitioner av termerna ekonomibyggnad, fasadändring, komplementbostadshus och komplementbyggnad.

Vi har övervägt att föreslå ytterligare ett antal nya legaldefinitioner i PBL för termer som används i PBL. Efter många och motstridiga

synpunkter på våra utkast till nya definitioner, har vi gjort bedömningen att definitioner för dessa termer i stället bör bli föremål för framtida översyn, inte minst för att väl avvägda termer som även stödjer ett digitalt arbetssätt ska kunna utformas. Det handlar framför allt om definitioner av termerna *altan*, *bostad*, *bostadshus*, *bruksarea*, *bruttoarea*, *byggnadsarea*, *källare*, *mur*, *mätvärt utrymme*, *plank*, *pool*, *suterrängvåning*, *taknockshöjd*, *vind* och *öppenarea*.³⁹² Vi gör bedömningen att även de befintliga definitionerna av termerna *byggnad*, *byggnadshöjd* och *tillbyggnad* behöver ses över för att underlätta tillämpningen av PBL.

Som en följd av vårt förslag på definition av termen fasadändring (se avsnitt 7.4.3) gör vi vidare bedömningen att definitionerna av termen *underhåll* respektive uttrycket *ändring av en byggnad* skulle behöva ingå i en sådan översyn av legaldefinitionerna i plan- och byggregelverket. Skälet för detta är att vi i vårt förslag på definition av termen fasadändring har valt rekvisitet ”yttre karaktärsdrag” i stället för nuvarande ”yttre utseende” (jfr nuvarande 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL) och det snarlika rekvisitet ”utseende” förekommer i definitionerna av termen *underhåll* och uttrycket *ändring av en byggnad*.

I anslutning till en sådan översyn bör även lämpligheten i att flera av de termer som förekommer i plan- och byggregelverket bara finns definierade i standarder som inte finns allmänt och kostnadsfritt tillgängliga utredas.³⁹³

Översyn av 2 kap. PBL

Vid vår översyn har vi identifierat ett behov av att se över utformningen av paragraferna i 2 kap. PBL. Vi kan konstatera att det i bestämmelserna i 2 kap. PBL inledningsvis finns processuella direktiv om när bestämmelserna ska tillämpas. Exempelvis anges att de gäller vid planläggning, vid prövning av ärenden om lov eller förhandsbesked respektive vid åtgärder som inte omfattas av krav på lov. Samtidigt återfinns i 9 kap. PBL särskilda bestämmelser om vilka av bestämmelserna i 2 kap. PBL som ska vara uppfyllda för att lov ska kunna ges för en viss åtgärd. Som vi uppfattar det är de processuella bestäm-

³⁹² Jfr även Boverkets rapport *Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare* (Rapport 2014:4).

³⁹³ Jfr även Boverkets rapport *Möjligheternas byggregler – Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler* (Rapport 2020:31).

melserna i 2 och 9 kap. PBL delvis överlappande, delvis på olika detaljeringsnivå.

Vår bedömning är dels att de processuella bestämmelserna i 9 kap. PBL både är mer specifika och mer ändamålsenliga för prövningen i ärenden om lov och förhandsbesked än de som finns i 2 kap. PBL, dels att det förmodligen vore lämpligast om innehållet i bestämmelserna i 2 kap. PBL enbart vore materiellt, på motsvarande sätt som bestämmelserna i exempelvis 2 kap. miljöbalken.

De processuella bestämmelserna i 2 kap. PBL omfattar dock inte endast prövningen enligt 9 kap. PBL utan också annan prövning enligt PBL. Sådan annan prövning ligger utanför våra direktiv. Eftersom vår bedömning är att en översyn av bestämmelserna i 2 kap. PBL behöver göras samlat utifrån de olika processer som i dag anges i bestämmelserna, föreslår vi att frågan tas med vid en framtida översyn av PBL.

En översyn av 2 kap. PBL har tidigare också efterlysts av bl.a. Översiktsplaneutredningen.³⁹⁴

Krav på marklov

Enligt nuvarande 9 kap. 12 § PBL och föreslagna 9 kap. 26 § PBL krävs marklov för trädfällning, skogsplantering och markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet om kommunen har bestämt det i detaljplanen. Marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet krävs dock inte för åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet.

Under vårt utredningsarbete har vi gjort bedömningen att lovpikten för åtgärden att försämra markens genomsläpplighet egentligen borde inträffa redan vid en ”förändring” av markens genomsläpplighet och att frågan huruvida förändringen innebär en försämrad genomsläpplighet i stället borde vara en avgörande förutsättning för om marklov kan ges för åtgärden. Vidare har vi gjort bedömningen att undantaget från krav på marklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet för åtgärder för att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplan får användas för det ändamålet lämpligen också borde omfatta trädfällning. Av brist på utred-

³⁹⁴ Se SOU 2018:46 Del 1 s. 206.

ningstid har vi dock inte hunnit fördjupa oss tillräckligt i dessa frågor för att inom ramen för detta betänkande gå vidare med förslag på ändring. Frågan bör dock lämpligen ingå i en framtida översyn, eventuellt inom ramen för Klimaträttsutredningens översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål.³⁹⁵

Olagliga planbestämmelser

Under utredningsarbetet har framförts synpunkter på den praxis som utvecklats med innebörden att även olagliga planbestämmelser – alltså bestämmelser som inte har stöd i 4 kap. PBL – i huvudsak får rättsverkan vid lovprövning.³⁹⁶

Det finns flera skäl som både talar för och emot att sådana planbestämmelser kan få rättsverkan vid den efterföljande lovprövningen. Det finns även exempel i PBL på reglering som innebär att rättsstridiga beslut inte får rättsverkan (se t.ex. 8 kap. 4 a § PBL).

Mot bakgrund både av våra direktiv samt den utredningstid vi fått till vårt förfogande, gör vi bedömningen att denna fråga i stället bör bli föremål för framtida översyn.

Revidering av anmälningsinstitutet

I avsnitten 7.16 och 7.19 har vi föreslagit vissa ändringar avseende anmälningsplikten och de regler som avser handläggningen av anmälningsärenden.

Vi gör dock bedömningen att det borde övervägas om anmälningsinstitutet bör renodlas i enlighet med vad som gäller på närliggande rättsområden – och som gällde enligt ÄPBL (jfr bygganmälan). På dessa områden är en anmälnans främsta funktion att göra tillsynsmyndigheten uppmärksam på eventuella behov av tillsynsinskrivande, t.ex. genom ett föreläggande (jfr 11 kap. PBL), och således inte att genom någon form av rättskraftigt avgörande (jfr startbesked) tillåta en viss åtgärd på sätt som normalt endast sker i ett ansökningsförfarande.

³⁹⁵ Se dir. 2019:101 och tilläggsdir. 2020:87.

³⁹⁶ Se MÖD 2012:29 och samt MÖD:s dom den 17 december 2019 i mål nr P 5918-19 och den 7 september 2020 i mål nr P 6546-19; se även Boberg, När blir planbestämmelser utan stöd i lag en nullitet, *Analys JP Infonet* 2020-11-18.

Giltighetstid för startbesked för anmälningspliktiga åtgärder

I avsnitt 7.20.1 har vi föreslagit vissa ändringar i regleringen avseende startbesked. En fråga som behöver utredas ytterligare är frågan om giltighetstiden för startbesked för anmälningspliktiga åtgärder. Giltighetstiden för sådana startbesked framgår av 10 kap. 25 § andra stycket PBL. De synpunkter som har framförts handlar om att det av denna bestämmelse inte, på sätt som gäller för lovpliktiga åtgärder, finns reglerat när åtgärden senast ska avslutas. Vi instämmer i att den nuvarande regleringen i denna del är oklar och att frågan bör omfattas av en framtida översyn.

Behov av slutbesked

I utredningsarbetet har vi fått synpunkter på att frågan om när något ska anses vara taget i bruk ibland inte går att fastställa och att slutbeskedet i dessa situationer upplevs som onödigt utifrån ett byggherreperspektiv. Detta gäller exempelvis vid åtgärden att uppföra ett plank eller en mur eller att fälla ett träd. I denna typ av ärenden kan det således inte bli aktuellt att ta ut en sanktion för att anläggningen eller trädet har tagits i bruk innan slutbesked har getts. Några sanktionsbestämmelser för dessa situationer finns inte heller i PBF. Den enda funktion slutbeskedet i dessa situationer har är att vara en signal på att ärendet hos byggnadsnämnden kan avslutas. Vi gör bedömningen att det finns både för- och nackdelar med att behålla slutbesked för dessa ärenden. Lämpligen bör dock kravet på slutbesked för vissa enkla ärendetyper bli föremål för en översyn. Härvid kan även ses över förutsättningar för att i vissa situationer meddela slutbesked i anslutning till att lov och startbesked meddelas.

Översyn av byggsanktionsavgifterna i 9 kap. PBF

Vi har uppmärksammat att användningen av termen byggnadsarea som beräkningsgrund för byggsanktionsavgifter för byggtekniska åtgärder inne i byggnader verkar kunna få oavsiktliga konsekvenser. Dagens regler innebär att byggsanktionsavgiften för exempelvis en väsentlig ändring av ventilationen i en femvåningsbyggnad på varje plan blir densamma som om åtgärden endast hade utförts på ett av

våningsplanen. I utredningsarbetet har det framförts att det vore mer ändamålsenligt att i dessa bestämmelser använda termen bruttoarea. Frågan om byte av term bör utredas i särskild ordning tillsammans med en allmän översyn av sanktionsnivåerna. Möjligen bör denna fråga ses över samtidigt med översynen av definitioner för de areatermer som används i PBL och PBF, se ovan om legaldefinitioner.

Vi har även uppmärksammat en återkommande användning av ordalydelsen ”en annan liten byggnad” i 9 kap. PBF utan att det framgår närmare vad som avses med detta uttryck. För att förbättra förutsebarheten och likabehandlingen i ärenden som omfattar en bedömning av detta uttryck vore det bra om det kunde definieras alternativt att det kunde tydliggöras med mått vilken typ av byggnad som avses. Vi har övervägt att föreslå avgränsningen 50,0 kvadratmeter byggnadsarea, analogt med förslaget om vilka komplementbyggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan som inte bör omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.6.4). Vi har dock gjort bedömningen att frågan kräver ytterligare utredning.

Hela 9 kap. PBF skulle därutöver behöva en helhetsöversyn med hänsyn till komplexiteten och mängden sanktionsnivåer.

Tillsyn

I ÄPBL ansågs att byggnadsnämnden endast hade en skyldighet att ingripa mot åtgärder som omfattades av dåvarande 8 kap. eller som utfördes på en tomt eller en allmän plats.³⁹⁷ Vid en framtida översyn bör särskilt uppmärksammas vilka typer av åtgärder, framför allt anläggningar, som alls bör vara föremål för byggnadsnämndens tillsyn.

Därutöver har vi fått synpunkter på att det behövs fler verktyg för byggnadsnämnden att ta till när byggnadsarbeten har stått still en längre tid (se avsnitt 7.19.29). Ett sådant verktyg skulle kunna vara att vidga bestämmelsen om föreläggande om instängsling till fler anläggningar än industrianläggningar (jfr 11 kap. 24 § PBL). Frågan omfattas inte av våra utredningsdirektiv, men vi kan konstatera att den har varit föremål för en översyn tidigare.³⁹⁸

³⁹⁷ Se RÅ 1993 ref. 2.

³⁹⁸ Se Boverkets rapport *Ovårdade tomter och förfallna byggnader* (Rapport 2015:32).

Sekretess

Under utredningstiden har det framkommit uppgifter om att antalet ärenden hos byggnadsnämnden där det på olika sätt hävdas sekretess ökar. Det handlar framför allt om ärenden med koppling till el, vatten och avlopp, teknisk, totalförsvarets intressen eller skyddade personuppgifter (se avsnitt 7.19.7).

För anmälningsärenden och tillsynsärenden som omfattas av de kommuniceringsbestämmelser som framgår av 25 § förvaltningslagen begränsas underrättelseskyldigheten i tredje stycket av den s.k. kollisionbestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Kopplingen till 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen innebär bl.a. att formerna för underrättelse begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs.

För övriga ärenden i PBL där underrättelseskyldigheten är specialreglerad i PBL finns inte motsvarande begränsning. Att undantag från underrättelseskyldigheten i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen behöver göras även i dessa ärenden får anses självklart. Samtidigt kan det framstå som inkonsekvent att en bestämmelse om begränsning av underrättelseskyldigheten ur denna aspekt har förts in i 25 § förvaltningslagen, men inte i de specialbestämmelser i PBL som ska ersätta 25 § förvaltningslagen. Frågan berör inte enbart bestämmelser om underrättelse av ansökningar om bygglov och förhandsbesked utan också andra bestämmelser om underrättelse enligt PBL. Vi gör därför bedömningen att frågan bör utredas samlat med utgångspunkt i samtliga bestämmelser i PBL som reglerar underrättelseskyldighet.

Solenergianläggningar

Vi har i avsnitt 7.7.4 gjort bedömningen att det inte bör införas någon generell lovplikt i PBL för solenergianläggningar. Samtidigt har vi konstaterat ett angeläget behov av att på ett eller annat sätt förpröva dessa anläggningar, inte minst utifrån totalförsvarsintresset.

Vi har inte inom ramen för denna utredning haft möjlighet att utreda och föreslå en reglering för en sådan förprovning. Det kan enligt vår mening också ifrågasättas om det över huvud taget omfattas av

våra direktiv. Vår bedömning är således att frågan om förprovning av solenergianläggningar bör bli föremål för framtida översyn.

Bättre samordning med andra lagar

Vi kan konstatera att samordningen mellan bestämmelser i PBL och andra lagar i vissa delar behöver förbättras. Detta gäller i första hand bestämmelser i fastighetsbildningslagen, anläggningslagen, miljöbalken, väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Vi har exempelvis föreslagit en ny reglering vad gäller planenligt utgångsläge och godtagbara planavvikelser (se främst avsnitt 7.18.3 och 7.18.9–11). En motsvarande översyn skulle behöva göras i bl.a. miljöbalken (2 kap. 6 § och 7 kap. 8 §), fastighetsbildningslagen (3 kap. 2 §), anläggningslagen (9 §), väglagen (14 §) och lagen om byggande av järnväg (1 kap. 5 §). Vid en sådan översyn bör möjligheterna att även i fastighetsrättsliga sammanhang godta sådana avvikelser som avses i nuvarande 9 kap. 31 b och c §§ PBL övervägas.

Även möjligheten att bättre samordna de parallella processer som finns exempelvis avseende lov och förhandsbesked i PBL och ansökningar om fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen behöver ses över (se avsnitt 7.19.16).

7.25.2 Översyn av processuella frågor

Modernisering av kungörelseförfarandet i plansammanhang

I avsnitt 7.19.9 respektive 7.19.22 har vi föreslagit en ny process för kungörelse av ansökningar och beslut om lov och förhandsbesked. Den nya processen har föreslagits mot bakgrund dels av den snabba digitalisering som nu sker, dels med anledning av de ökade krav på informationstillgänglighet som nu finns. Vår bedömning är att även de krav som ställs på kungörande av beslut i planprocessen enligt 5 kap. 11 och 35 §§ PBL skulle behöva ses över.

Samordnad handläggning mellan byggnadsnämnden och miljönämnden

Under utredningsarbetet har synpunkter framförts att bestämmelsen i nuvarande 9 kap. 24 § PBL inte används och att den därför borde upphävas. Av kommunala företrädare har uppgetts att samordning äger rum oavsett bestämmelsen eftersom de ärenden som avses i bestämmelsen oftast hanteras av samma nämnd i kommunen eller att samordningen mellan nämnderna i denna typ av ärenden fungerar väl.

Vi har i avsnitt 7.19.6 gjort bedömningen att de invändningar som gjorts mot bestämmelsen behöver undersökas närmare exempelvis genom en studie av byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelsen innan ställning kan tas till ett eventuellt upphävande eller ändring av bestämmelsen. Tid för en sådan studie har inte funnits inom ramen för denna utredning. Lämpligen bör bestämmelsen dock inkluderas i en framtida översyn.

Aktivitetskravet

Som vi har anført i avsnitt 7.21.4 föreslår vi inte att något aktivitetskrav införs såvitt gäller överklagande av lov och förhandsbesked. I stället bör det befintliga aktivitetskravet i 13 kap. 11 § PBL bli föremål för översyn.

Översyn av genomförande av artikel 9.3 Århuskonventionen

Mot bakgrund av att kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige avseende genomförande av MKB-direktivet har vissa ändringar av klagorätten föreslagits i PBL genom regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*³⁹⁹. Ändringarna avser dock endast klagorätt som en följd av artikel 9.2 Århuskonventionen.

I avsnitt 7.21.4 gör vi bedömningen att en översyn av Århuskonventionen, särskilt artikel 9.3, i förhållande till svenska klagorätsbestämmelser, både i PBL och andra mark- och miljörättsliga författningar skulle behöva göras. Frågor som behöver utredas är exempelvis om ett ytterligare genomförande av artikel 9.3 Århuskonventionen krävs

³⁹⁹ Se prop. 2020/21:174.

i svensk rätt, vilka typer av beslut som i så fall bör omfattas och vilka typer av föreningar m.fl. som i så fall bör omfattas av en talerätt.

Vår bedömning är att en sådan översyn bör göras samlat och isärskild ordning. I detta sammanhang konstaterar vi att ansvaret för och genomförandet av Århuskonventionen i första hand ligger på Miljödepartementet.

Översyn av de processuella bestämmelserna för överprövning i länsstyrelse och mark- och miljödomstol

Som vi har anfört i avsnitt 7.22.1 bör det genomföras en generell översyn av de processuella bestämmelser som reglerar överprövningen av överklagade PBL-beslut i länsstyrelse och mark- och miljödomstol. Lagen om mark- och miljödomstolar och lagen om domstolsärenden har nu drygt tio år på nacken som de huvudsakliga processordningarna för överklagade mål i mark- och miljödomstolarna och det bör ses över om dessa varit ändamålsenliga i förhållande till den prövning som förväntas ske i domstolarna.

Det bör också utredas om länsstyrelserna ska vara kvar som överklagandeinstanser. Vad gäller länsstyrelsens överprövning i överklagade ärenden bör dessutom utredas om förvaltningslagen är en ändamålsenlig processordning.

Ett särskilt kapitel med övergångsbestämmelser

Under utredningstiden har påtalats att övergångsbestämmelserna till PBL i vissa fall är svåröverskådliga med bl.a. hänvisningar till ÄPBL som i sin tur hänvisar tillbaka till ännu äldre bestämmelser. Enklare och mer överskådliga övergångsbestämmelser skulle kunna åstadkommas genom en systematisk genomgång av behovet av varje övergångsbestämmelse, samt att samtliga övergångsbestämmelser därefter samlas i ett eget kapitel, motsvarande det som fanns i 17 kap. ÄPBL. En sådan översyn bör enligt vår mening bl.a. syfta till att förenkla digitaliseringen av plan- och bygglovsprocessen.

7.26 Behov av informations- och utbildningsinsatser

Bedömning: Föreslagna regelverksförändringar bör kombineras med informations- och utbildningsinsatser.

I föregående avsnitt har vi föreslagit ett nytt regelverk för bl.a. lov- och anmälningsskyldighet i PBL respektive PBF. Vi är medvetna om att varje förändring, oavsett om den innebär en förenkling eller inte, är en utmaning för alla som ska tillämpa reglerna. Med syftet att redan från start åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av det nya regelverket gör vi bedömningen att författningsändringarna bör kombineras med en informations- och utbildningsinsats. Målet med en sådan insats bör vara att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med att regeländringarna träder i kraft. Aktiviteterna kan handla om exempelvis webbseminarier, webbutbildningar, informationsmaterial eller handledarmaterial.

I samband med utredningsuppdraget har det också i förhållande till vissa bestämmelser uttalats ett särskilt behov av väglednings- och utbildningsinsatser. Ett sådant område följer av vårt förslag i avsnitt 7.10.7 att kommunerna i översiktsplan ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Ett annat sådant område beskrivs i avsnitt 7.19.3 och handlar om vilka uppgifter och handlingar som byggnadsnämnden bör ställa krav på i en ansökan om lov eller förhandsbesked respektive i en anmälan om anmälningsskyldig åtgärd beroende på vilken åtgärd ansökan eller anmälan avser.

Se avsnitt 9.5.6 för vår uppskattning av kostnaden för en sådan insats.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Vi ser att behovet av nya bestämmelser om i första hand lov- och anmälningsplikt är stort. Samtidigt bör hänsyn tas till den tid som krävs för omställning till ett nytt regelverk. Omställningen kan handla om behov av både kompetensutveckling och ändrade arbetsrutiner vid landets byggnadsnämnder. Med hänsyn tagen härtill och till den tid som behövs för regeringens arbete med utarbetande av en proposition med lagförslagen gör vi bedömningen att de nya bestämmelserna bör träda i kraft tidigast den 1 januari 2023. Detta gäller både förslagen till ändring i PBL, förslagen till ändring i PBF och förslagen till ändringar i övriga lagar, se våra förslag till följdändringar i andra lagar i avsnitt 7.24.

Se mer om behov av informations- och utbildningsinsatser inför ikraftträdandet i avsnitt 7.26.

8.2 Upphävande

För PBF föreslår vi dessutom en särskild förordning med upphävande av bestämmelsen i föreslagna 6 kap. 2 § PBF. Denna ändringsförfattning bör innebära att föreslagna 6 kap. 2 § PBF bör upphöra att gälla vid utgången av december 2024. Bakgrunden till förslaget om upphävande är att vi i avsnitt 7.5.4 har föreslagit att kommuner inte längre ska ha möjlighet att reglera lovplikten i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Krav på lov som kommunerna med stöd av äldre be-

stämmelser har bestämt i detaljplan och områdesbestämmelser bör dock gälla även framöver, samtidigt som bestämmelser om undantag från krav på lov bör upphöra att gälla vid utgången av december 2024. Nuvarande 6 kap. 5 § första stycket 2 PBF (vår föreslagna 6 kap. 2 § PBF), som innehåller ett krav på anmälan för nybyggnad eller tillbyggnad som enligt nuvarande 9 kap. 7 § PBL har undantagits från krav på bygglov, bör således upphöra att gälla vid utgången av december 2024. Paragrafen bör dock fortfarande tillämpas vid handläggning och prövning av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

8.3 Övergångsbestämmelser

8.3.1 PBL och övriga lagar

Förslag: Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser om undantag från krav på lov, som har meddelats med stöd av upphävda 9 kap. 7, 10 eller 11 § PBL, ska fortsätta att gälla, dock längst till utgången av 2024.

Huvudregel

Ändringar i PBL tillämpas vanligtvis inte i påbörjade ärenden enligt PBL. Huvudregeln är således att äldre bestämmelser fortsätter att gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. För ärenden om lov och förhandsbesked gäller att ärendet anses påbörjat när ansökan om bygglov respektive förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden.

Vi gör bedömningen att denna huvudregel även bör gälla för de ändringar i PBL som föreslås i detta betänkande. På samma sätt bör nuvarande klagorätsbestämmelser gälla även fortsatt för beslut som har meddelats före lagens ikraftträdande. Även vid överklagande av beslut som är meddelade enligt nuvarande bestämmelser bör de nuvarande bestämmelserna tillämpas vid överprövningen.

Samma huvudregel som enligt ovan bör gälla för ändringarna i PBL bör också gälla för övriga lagar i vilka vi föreslår följdändringar.

Undantag

I avsnitt 7.5.4 har vi föreslagit att kommuner inte längre ska få reglera om krav på eller undantag från krav på lov i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Samtidigt har vi föreslagit att sådana redan meddelade planbestämmelser om *krav på lov* även fortsatt bör få utlösa en lovplikt medan sådana redan meddelade planbestämmelser om *undantag från krav på lov* inte bör få påverka lovplikten efter utgången av 2024. Vi gör bedömningen att det sistnämnda bör framgå av en övergångsbestämmelse. Vi ser inte något hinder i att med en övergångsbestämmelse i författning reglera giltigheten av bestämmelser som tillkommit genom kommunala beslut.¹ Efter utgången av 2024 är det således endast bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser om krav på lov som gäller och därmed kan utlösa en lovplikt (jfr våra föreslagna 9 kap. 2 § andra stycket, 24 § första stycket 2 a, 25 § första stycket 1, 26 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 PBL).

Vi har också övervägt att särskilt undanta vår föreslagna bestämmelse i 3 kap. 5 § första stycket 4 PBL från huvudregeln om ikraftträdande. Enligt denna bestämmelse ska kommunen i översiktsplanen ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Syftet med ett sådant undantag vore att inte fördröja inarbetningen av uppgifterna i kommunens översiktsplan mer än en mandatperiod för det fall kommunen har påbörjat arbetet med att ta fram en ny översiktsplan innan ikraftträdandet av denna lag. För undantaget talar att en majoritet av landets kommuner har underlag om kulturvärden i sin kommun och att cirka hälften av dem redan redovisar strategier och förhållningssätt för kulturmiljön i översiktsplanen (se avsnitt 9.4.6). Under utredningsarbetet har dock framhållits att det vore tids- och kostnadskrävande att arbeta in ställningstagandena i pågående översiktsplanarbeten. Även om detta medför att utpekandet av särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden i vissa fall kan komma

¹ Jfr t.ex. prop. 1985/86:1 s. 427 f.

att fördröjas har vi därför stannat vid att inte föreslå ett undantag från huvudregeln för 3 kap. 5 § första stycket 4 PBL.

8.3.2 PBF

På samma sätt som föreslås för ändringarna i PBL bör äldre bestämmelser i PBF fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Av principen om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning följer att överträdelse som har begåtts innan en straffbestämmelse har fått laga kraft inte ska omfattas av straffansvar (jfr 2 kap. 10 § första stycket RF). I den mån de nya sanktionsbestämmelserna i 9 kap. PBF innebär en skärpning jämfört med nuvarande reglering bör därför de nya bestämmelserna endast omfatta överträdelse som har begåtts efter ikraftträdandet.

8.4 Befintliga övergångsbestämmelser

8.4.1 Punkten 5

Bedömning: Punkten 5 i övergångsbestämmelserna till PBL bör fortsätta att gälla.

Genom hänvisningar från punkten 5 andra meningen i övergångsbestämmelserna till PBL vidare till 17 kap. 4 § sista stycket i ÄPBL ska 39 § byggnadsstadgan tillämpas som en planbestämmelse i stads- och byggnadsplaner m.m. som gäller som detaljplaner.

I 39 § byggnadsstadgan reglerades byggnaders placering i förhållande till gränser mot gata, förgårdsmark och granntomter. Eftersom det då fanns generella och konkreta bestämmelser som ändå reglerade hur byggnaderna skulle placeras på tomten och vilka avstånd som skulle hållas i förhållande till granntomter och gator reglerades avståndet till gräns inte särskilt i planen.

Vi har övervägt huruvida hänvisningen alls bör vara kvar, men landat i att det finns goda skäl för att låta den gälla även framöver. Ett skäl för detta är att bestämmelsen har funnits med som ett underför-

stått krav vid planläggningen under lång tid och att det därför skulle leda alltför långt att ”underkänna” alla dessa tidigare regleringar i detaljplaner. Detta ligger även helt i linje med vad som framförts under vårt utredningsarbete.

Vi har även övervägt om inte hänvisningen till 39 § byggnadsstadgan skulle kunna utformas på ett enklare, tydligare och mer pedagogiskt sätt. En alternativ lösning vore att föra över hänvisningen som en förutsättning för bestämmelserna i 9 kap. PBL i en konstruktion liknande den som enligt nuvarande 9 kap. 32 a § PBL gäller för bygglov på mark som enligt detaljplanen är kvarterersmark för allmänt ändamål. En sådan konstruktion skulle dock tynga bestämmelserna onödigt mycket.

En annan alternativ lösning som har framförts är att samtliga övergångsbestämmelser skulle kunna placeras i ett nytt 17 kap. PBL och att hänvisningen till 39 § byggnadsstadgan då skulle kunna finnas där efter en språklig översyn. En sådan lösning skulle dock kräva en redaktionell översyn även av andra övergångsbestämmelser som hör till planfrågor respektive genomförandefrågor som inte hör till denna utredning.

Därtill kommer att hänvisningen till 39 § byggnadsstadgan trots allt är en övergångsbestämmelse som på i vart fall lång sikt successivt ska och kommer att minska i betydelse vartefter nya planer ersätter äldre. Att ”permanent” innehållet i övergångsbestämmelser riskerar leda till att respekten för sådana bestämmelser – och incitamenten att under övergångsperioden vidta åsyftade åtgärder – urholkas. Utifrån dessa hänsyn har vi sammanfattningsvis stannat vid bedömningen att inte nu föreslå någon ändring i denna del.

8.4.2 Punkten 12

Förslag: Punkten 12 i övergångsbestämmelserna till PBL bör upphävas.

Enligt övergångsbestämmelse 12 till PBL och 17 kap. 16 § andra stycket respektive 17 § ÄPBL gäller fortfarande förordnanden som är beslutade med stöd av bestämmelserna i 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket byggnadslagen och 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan. Enligt 17 kap. 16 § andra stycket ÄPBL föreligger det en skyl-

dighet att söka marklov för schaktning eller fyllning inom områden där förordnanden har beslutats med stöd av 54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan. Enligt 17 kap. 17 § ÄPBL föreligger det en skyldighet att söka marklov inom områden där länsstyrelsen beslutat om förbud mot schaktning, fyllning, trädfällning eller annan jämförlig åtgärd enligt 40 § andra stycket eller 110 § fjärde stycket byggnadslagen.

Enligt vad som framgår av Boverkets uppföljningsrapport 2017² tillämpas i stort sett inte sådana förordnanden som övergångsbestämmelsen gäller. De länsstyrelser och kommuner som har svarat Boverket om tillämpningen av övergångsbestämmelsen är nära nog eniga om att den kan upphävas. Vi delar denna uppfattning. Bestämmelsen bör därför upphävas.

8.4.3 Punkten 13

Förslag: Punkten 13 i övergångsbestämmelserna till PBL bör upphävas.

En förutsättning för bygglov inom ett område som omfattas av en detaljplan är att det byggnadsverk och den fastighet den lovsökta åtgärden avser ska stämma överens med detaljplanen, det s.k. planenliga utgångsläget (se avsnitt 5.2.2). Enligt övergångsbestämmelse 13 kan byggnadsnämnderna i vissa fall förklara att även planstridiga utgångslägen som har uppstått före ÄPBL:s ikraftträdande 1987 är godtagbara och att bygglov ändå kan ges.

Vi föreslår att ett planstridigt utgångsläge endast ska utgöra hinder mot att bygglov ska kunna ges för åtgärden 15 år efter att detaljplanens genomförandetid har löpt ut (se avsnitt 7.18.3). Det kommer i praktiken innebära att byggnadsnämnderna vid den föreslagna ikraftträdandetiden 2023 inte kommer behöva beakta planstridiga utgångslägen som har uppstått före 1993. Övergångsbestämmelsen kommer därför inte att behövas och bör därmed upphävas.

² Se Boverkets rapport *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2017*, 2019-05-29, s. 104 f.

9 Konsekvensutredning

9.1 Kapitlets innehåll

Detta kapitel innehåller utredningens analys av konsekvenserna av våra förslag. Konsekvenser av förslagen som inte redovisas i detta kapitel bedöms vi vara av ringa betydelse.

I kapitlet beskrivs kraven på vår konsekvensbeskrivning enligt våra direktiv, vilka regelkrav som finns på en konsekvensbeskrivning, problembilden och vad vi vill uppnå med våra förslag, vilka alternativa lösningar som finns och vad effekten blir om inget görs. Slutligen beskrivs förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser för de som berörs.

9.2 Konsekvensanalys enligt våra direktiv

Våra direktiv innehåller krav på hur konsekvensanalysen ska utföras och vad som ska ingå i konsekvensbeskrivningen.¹

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och låta den löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats. Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens samtliga förslag. I det ingår bl.a. att beskriva och om möjligt kvantifiera förslagets samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort. Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas. Konsekvenser för det s.k. kommunala

¹ Se Dir. 2020:4 s. 12 f.

planmonopolet, för kommunernas tillsyn och för kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, kulturhistoriska värden, infrastruktur och andra samhällsfunktioner ska beskrivas. Utredaren ska särskilt redovisa förslagets konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar. De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka ska förslag till finansiering redovisas. Utredaren ska beskriva konsekvenserna för byggandet eller anordnandet av nya bostäder. Utredaren ska vidare beskriva förslagets konsekvenser ur ett landsbygdsutvecklingsperspektiv. Beskrivningen av förslagets miljömässiga aspekter ska omfatta relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet. Utredaren ska dessutom beskriva förslagets konsekvenser ur ett digitaliseringsperspektiv.

Vad gäller utredningens arbetsformer, beskrivs dessa i avsnitt 2.3.

9.3 Allmänt om krav på konsekvensutredning

Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av kommittéförordningen framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §).

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnads- och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,

6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av (7 §):

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

De krav på innehåll som följer av 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning redovisas nedan.

9.3.1 En beskrivning av problemet och vad vi vill uppnå

Syftet med utredningen framgår av våra direktiv (se avsnitt 2.2). Direktiven i sin helhet återfinns i bilagan.

En övergripande beskrivning av problembilden finns som sagt i våra direktiv (se avsnitt 2.2) och i övrigt i kapitel 7. I kapitel 4–6 åter-

finns våra detaljerade beskrivningar av utmaningarna kopplade till nuvarande regelverk.

Här kan kort sammanfattas att utmaningarna i huvudsak är en följd av tillämpningsproblem med nuvarande regler i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. Dessa kapitel innehåller bestämmelser om krav på lov och anmälan, förutsättningarna för lov samt handläggningsregler för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Bestämmelserna uppfattas i allmänhet som onödigt komplexa, administrativt betungande och i vissa delar också som inkonsekventa. Vissa utmaningar i ett europarättsligt perspektiv finns också avseende bestämmelserna om överklagande av beslut om lov och startbesked i 13 kap. PBL.

9.3.2 En beskrivning av alternativa lösningar

Av direktiven följer att syftet med utredningen är att göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov och att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk, som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder. Därutöver syftar utredningen till att reglerna ska underlätta bostadsbyggande och landsbygdsutveckling samt stämma med EU-rätten.

Nedan följer en övergripande beskrivning av vilka alternativa lösningar vi har övervägt, konsekvenserna av de olika alternativen, en jämförelse mellan dessa samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd (det s.k. nollalternativet). De närmare övervägandena kring alternativa lösningar återfinns i kapitel 7.

Nollalternativet

Ett alternativ till våra förslag vore att låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – ett s.k. nollalternativ. Fördelen med att inte göra några ändringar i regelverket skulle kunna vara att undvika ytterligare förändringar i ett regelverk som det senaste decenniet redan har ändrats ett stort antal gånger. Nollalternativet skulle på detta minska risken för ytterligare ”ändringströtthet” hos många av de som tillämpar regelverket, i första hand hos de som arbetar med plan- och byggregelverket vid landets byggnadsnämnder.

En konsekvens av ett sådant alternativ skulle dock bli att de brister som har uppmärksammats skulle kvarstå. Mot bakgrund av att en bred översyn av regelverket enligt direktiven är den enskilt viktigaste insatsen för att åstadkomma ändamålsenliga förenklingar gör vi bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Endast förändra vissa bestämmelser

Det övergripande syftet med vårt uppdrag är en systematisk översyn av hela den del av plan- och byggregelverket som avser lov och anmälan. Vi har identifierat ett förhållandevis omfattande regelförenklingsbehov av i första hand 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. Vårt förslag innebär att dessa regler och de regler som har nära koppling till dessa behöver ändras i ett sammanhang. Naturligtvis går det att genomföra flera av förslagen separat genom ändringar i det nuvarande regelverket. Att endast gå vidare med några enskilda ändringar i nuvarande regelverk skulle dock leda till att poängen med den nya strukturen, enkelheten i våra förslag och syftet med att se över regelverket samlat skulle gå förlorat. Om sådana mindre förändringar i nuvarande regelverk dessutom skulle göras vid flera olika tillfällen skulle detta också ytterligare spä på den "ändringströtthet" som redan uttalas av de som ska tillämpa regelverket. Vi förordar alltså starkt att våra förslag genomförs som en helhet.

Regleringsnivå

I våra förslag har vi sett det som särskilt viktigt att tydliggöra skillnaderna mellan lov och anmälan. För att hålla regleringen så enkel och lättöverskådlig som möjligt har vi valt att föreslå att bestämmelserna om krav på lov, förutsättningar för lov och handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked bör regleras på lagnivå, medan bestämmelserna om krav på anmälan och handläggningen av ärenden om anmälan bör regleras på förordningsnivå.

En alternativ lösning vore att, såsom delvis gäller i dag, låta omfattningen av anmälningsplikten och bestämmelserna om handläggningen av anmälningsärenden också framgå av 9 kap. PBL.

En fördel med ett sådant alternativ vore att regleringen om krav på lov och anmälan då skulle vara samlad på ett och samma ställe.

Lagrådet framförde vid införandet av de s.k. attefallsåtgärderna (nuvarande 9 kap. 4 a–e §§ PBL) att den då föreslagna anmälningssplikten var av sådan betydelse för enskilda att den borde framgå av PBL, men detta genomfördes inte för att följa tidigare principer och hålla regelverket konsekvent.² Vi bedömer att en nackdel med att även reglera den nu föreslagna, till byggtekniska egenskapskrav avgränsade, anmälningssplikten i PBL skulle vara att 9 kap. PBL då skulle bli ännu mer omfattande och mindre överskådligt. Dessutom skulle strukturen i 9 kap. PBL bli inkonsekvent eftersom förutsättningarna för anmälningsspliktiga åtgärder inte framgår av 9 kap. PBL, på sätt som de gör för lovärenden, utan av 10 kap. PBL. Vidare är ett stort antal av de handläggningsregler som framgår av 9 kap. PBL, och som gäller för lovärenden, inte tillämpliga i ärenden om anmälan.

Ärenden om anmälan motsvarar i dag knappt en fjärdedel av den sammanlagda mängden ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan (se avsnitt 9.4.1 och tabell 9.2 och 9.3). Med vårt förslag blir antalet åtgärder som ska prövas genom en anmälan färre än i dag. Vidare föreslår vi att prövningen av anmälningsärenden bör begränsas till en kontroll av att det finns förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Även dessa skillnader mellan ärendetyperna – både avseende antal och prövningsram – talar för en reglering på olika författningsnivå.

Ett ytterligare skäl för att reglera krav på anmälan på förordningsnivå och inte på lagnivå är att reglering på förordningsnivå är enklare att uppdatera i takt med bl.a. den tekniska utvecklingen i samhället. Vidare överensstämmer en reglering av krav på anmälan på förordningsnivå med andra motsvarande regleringar på närliggande rättsområden, exempelvis på det miljörättsliga området.

Mängden bestämmelser i regleringen

Sammantaget är bestämmelserna om lovplikt och förhandsbesked, förutsättningar för lov och förhandsbesked och handläggningen av ärendena många, såväl i dagens 9 kap. PBL som i vårt förslag till nytt 9 kap. PBL. Bestämmelserna kompletteras också, både i dag och med vårt förslag, av ytterligare bestämmelser i 6 kap. PBF.

² Se prop. 2013/14:127 s. 35.

Vi har övervägt att, på motsvarande sätt som gäller för regleringen om detaljplaner och områdesbestämmelser i 4 och 5 kap. PBL, dela upp reglerna om lovplikt, förutsättningarna för lov respektive handläggningen av sådana ärenden i flera kapitel i PBL eller att flytta samtliga handläggningsregler till förordningsnivå.

Fördelen med båda dessa alternativ vore att antalet bestämmelser per kapitel i PBL skulle bli färre och regelverket bli mer åskådligt på övergripande nivå.

En nackdel med alternativet att dela upp bestämmelserna i flera kapitel i PBL skulle vara att dessa kapitel då skulle behöva förses med bokstavsbezeichnungar, vilket helst bör undvikas, samtidigt som antalet bestämmelser ändå inte skulle bli färre. I syfte att få en god översikt över bestämmelserna i föreslagna 9 kap. PBL har vi i stället valt att införa fler underrubriker än vad som finns i nuvarande regelverk.

En nackdel med alternativet att flytta samtliga handläggningsregler, dvs. även de för lovärenden, till förordningsnivå skulle vara att flera frågor, som traditionellt har varit föremål för riksdagsskrivelser, på ett mindre lämpligt sätt då i stället skulle ankomma på regeringen att besluta om.

En annan struktur för lovplikten

Vårt förslag för lovplikten bygger på att huvudreglerna ska vara så pass precisa och samtidigt så generella att detaljerade undantag i största möjliga utsträckning kan undvikas. Bakgrunden till denna utgångspunkt är att den stora förekomsten av undantag i nuvarande lovpliktsreglering upplevs vara en av huvudorsakerna till att regelverket i dag är svårt att förstå och tillämpa. Även med denna ambition går det dock inte att helt undvika undantag i regleringen, se mer om detta i avsnitt 7.5.

En alternativ lösning vore att som i dag utgå från en mer omfattande huvudregel för byggnader och behålla en stor mängd undantag från denna. Mot bakgrund av dagens tillämpningsproblem (se avsnitt 7.5.1) har vi dock valt att inte utforma våra förslag på detta sätt.

För att helt undvika undantagsbestämmelser skulle ett ytterligare alternativ kunna vara att i stället utöka antalet huvudregler så att dessa motsvarar varje specifik lovpliktig åtgärd. En fördel med en sådan lösning skulle kunna vara att tillämparen då endast behöver hitta ”sin”

åtgärd i regleringen. Ett sådant alternativ skulle dock resultera i ett stort antal mycket detaljerade bestämmelser som skulle uppfattas som en lång uttömmande lista. Vi har gjort bedömningen att en sådan reglering skulle vara olämplig rent författningstekniskt. Vi har också gjort bedömningen att en sådan lista skulle bli problematisk i förhållande till den pågående samhällsutvecklingen och att det med en sådan reglering skulle finnas en risk att ”nya åtgärdstyper” skulle hamna i en gråzon i vilken det skulle vara oklart om åtgärden omfattas av krav på lov eller inte. Detta kan jämföras med de utmaningar som finns med uppräknings av lovpliktiga anläggningar i nuvarande 6 kap. 1 § PBF (se avsnitt 7.7.1) och det detaljerade tyska regelverket och utmaningarna med detta (se avsnitt 3.4.3).

Vi har också övervägt att införa en ytterligare typ av bygglov, under arbetsnamnet ”expresslov”, för vissa enklare åtgärder. Fördelen med en sådan uppdelning skulle vara att det genom namnet och specialregleringen skulle bli tydligare att färre förutsättningar skulle behöva uppfyllas för att få lov för dessa åtgärder. Eftersom vi har valt att föreslå lovfrihet för flertalet enkla åtgärder har dock poängen med en sådan differentierad reglering minskat. Om vi hade valt att föreslå en sådan differentierad reglering parallellt med våra övriga förslag skulle det i stället ha kunnat medföra en olämplig komplexitet i regelverket.

Vid utformningen av strukturen för lovplikten i nya 9 kap. PBL har vi landat i att lovpliktens omfattning bör hänga samman med bl.a. inom vilket område åtgärden ska vidtas. Mest långtgående krav på lov gäller enligt våra förslag för åtgärder som ska vidtas i s.k. värdefulla områden och nära gräns. Även inom s.k. skyddade områden ska lovplikten i vissa hänseenden vara utökad. Bestämmelserna om utökade krav på lov i dessa områden har samlats på ett ställe i vårt förslag till nytt 9 kap. PBL, efter bestämmelserna med de huvudregler för lovplikten som gäller när åtgärder vidtas inom övriga områden.

Vi har övervägt andra alternativa utformningar av 9 kap. PBL. En sådan alternativ utformning vore att, på sätt som i dag, reglera om krav på lov nära gräns i anslutning till huvudregeln för respektive åtgärd. En fördel med en sådan utformning vore att regleringen för den specifika åtgärden skulle bli mer samlad. Nackdelarna med en sådan reglering, och som vi tycker överväger fördelarna, vore att bestämmelserna om lovplikt nära gräns då skulle behöva upprepas i ett stort antal bestämmelser. Regleringen av åtgärden skulle dessutom

ändå inte bli fullständig eftersom det fortfarande skulle kunna finnas en utökad lovplikt enligt bestämmelserna om värdefulla respektive skyddade områden. Att samla bestämmelserna om krav på lov nära gräns ihop med bestämmelserna för de övriga områden där utökad lovplikt finns har klara fördelar enligt vår bedömning.

Användning av olika termer och uttryck

En särskild utmaning vid utformningen av de nya lovpliktsbestämmelserna har varit vilka termer och uttryck som bör användas för de olika åtgärderna och om nya definitioner bör införas och befintliga definitioner ändras, se mer om detta i avsnitt 7.4 och 7.25.

Som exempel kan nämnas att dagens huvudregel för bygglovsplikten avser alla byggnadstyper. När vi har skissat på en mer specifik lovplikt för komplementbyggnader respektive andra byggnader har det varit komplicerat att det i dag inte finns någon samlad term för dessa ”andra byggnader”, som alltså inte är komplementbyggnader. Vi har övervägt att benämna dem ”huvudbyggnad” och skissade inledningsvis också på en legaldefinition för denna term. Med tanke på den innebörd av termen huvudbyggnad som har utvecklats i praxis och att den byggnad som är en tomts huvudbyggnad dessutom kan variera över tid stannade vi dock för att i stället föreslå att lovpliktsregleringen för byggnad delas in i en sådan som avser komplementbyggnad (där vi föreslår att termen komplementbyggnad även innefattar komplementbostadshus) och en sådan som avser en byggnad som inte är en komplementbyggnad (se avsnitt 7.6).

Övriga alternativ

Våra förslag innefattar även en stor mängd mindre ändringar av dagens regelverk. Även för dessa förslag har vi övervägt alternativa lösningar, se mer om detta i anslutning till respektive förslag i kapitel 7.

För lovplikten för mindre anläggningar har vi exempelvis övervägt alternativa höjder för när lovplikten för murar, plank, altaner och pooler bör infalla (se avsnitt 7.7.2). Även för de större anläggningar som inte är byggnader har vi övervägt olika storleksbegränsningar (se avsnitt 7.7.8).

9.3.3 Vilka berörs av regleringen?

Regleringen om lov, förhandsbesked och anmälan berör byggherrar, både enskilda, företag och organisationer. Regleringen berör också grannar och andra berörda som t.ex. äger mark eller innehar en särskild rätt i anslutning till tomter och fastigheter som avses bebyggas. Regleringen berör också staten och kommunerna och i viss utsträckning även regionerna. Konsekvenserna för de olika berörda redovisas i avsnitt 9.4–9.8.

9.3.4 Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Kravet att denna konsekvensutredning ska innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, synes vara mindre väl anpassat till situationen där ny lagstiftning föreslås i ett betänkande. Enligt vår uppfattning har riksdagen möjlighet att besluta om de regler som föreslås i detta betänkande.

9.3.5 Uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadsrämsiga och andra konsekvenser för kommunerna redovisas i avsnitt 9.4, för staten i avsnitt 9.5, för regionerna i avsnitt 9.6, för företag och organisationer i avsnitt 9.7 och för enskilda i avsnitt 9.8. Eftersom vi inte ser några egentliga alternativa lösningar bedöms konsekvenserna i förhållande till nollalternativet, dvs. alternativet att vår föreslagna reglering inte kommer till stånd.

9.3.6 En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

En bedömning av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till EU-rätten finns i avsnitt 9.11.7. Som framgår av bedömningen menar vi att den föreslagna regleringen är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

9.3.7 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Våra överväganden om bl.a. tidpunkten för ikraftträdande av föreslagna bestämmelser finns i kapitel 8. Eftersom förslagen innebär att en helt ny reglering för i första hand lovplikt införs i PBL behöver hänsyn tas till den tid som krävs för omställning till ett nytt sådant regelverk vid bedömningen av lämplig tidpunkt för ikraftträdandet.

Boverket har i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av PBL (se 8 kap. 19 § första stycket PBF). Med syftet att redan från start åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av det nya regelverket har vi i avsnitt 7.26 gjort bedömningen att författningsändringarna bör kombineras med en informations- och utbildningsinsats. Denna samordnas lämpligen av Boverket. Se mer om detta i avsnitt 9.5.3 och 9.5.6.

9.4 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenserna för kommunerna rör i första hand byggnadsnämndernas verksamhet. Vi har analyserat våra förslags konsekvenser för byggnadsnämndernas ärendemängd, handläggning av ärendena och handläggarrollen. Vi har också analyserat förslagets påverkan på kommunens planmonopol, på kommunen som fastighetsägare och verksamhetsansvarig samt övrigripande om de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att våra förslag kommer att leda till en minskning av byggnadsnämndernas ärendemängd, en förbättrad handläggning och en mer attraktiv handläggarroll. Förslagen bör inte få en oacceptabel inverkan på den kommunala självstyrelsen, planmonopolet eller möjligheten för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen.

Nedan följer en beskrivning av de olika delfrågorna och våra överväganden i förhållande till dessa.

9.4.1 Ärendemängd

För att göra en bedömning av hur våra förslag påverkar ärendemängden vid landets byggnadsnämnder har vi inhämtat tillgänglig nationell statistik. Eftersom fördjupad statistik om fördelningen av antalet ansökningar om bygglov för olika åtgärds-kategorier saknas på nationell nivå har vi också haft kontakt med ett antal kommuner för att få en kompletterande bild.

Nedan inleder vi med en redovisning av tillgänglig statistik för ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan om en anmälningspliktig åtgärd. Därefter redovisar vi tillgänglig statistik avseende ärenden om tillsyn.

Lov, förhandsbesked och anmälan

Landets kommuner rapporterar varje år antalet ärenden om ansökan om lov eller förhandsbesked respektive anmälan till Boverket. Boverket redovisar statistiken som öppna data på verkets webbplats.

Tabell 9.1 Det totala antalet ärenden om lov och förhandsbesked på nationell nivå

	2017	2018	2019	2020	Medel
<i>Antal svarande kommuner av 290</i>	263	253	279	272	267
Ansökan om					
Bygglov	91 100	80 863	90 333	93 931	89 057
Förhandsbesked	5 300	3 975	4 807	5 750	4 958
Rivningslov	3 724	3 755	4 100	3 866	3 861
Marklov	2 217	2 283	2 587	2 560	2 412
Tidsbegränsat lov	3 888	3 957	4 579	4 578	4 251
Villkorsbesked	35	118*	61**	60	69
Summa	106 264	94 951	106 467	110 745	104 607

Källa: www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

*Siffran bör korrigeras ned till 18 då den kommun som enskilt rapporterat flest ärenden lämnat felaktiga uppgifter.

**Siffran bör korrigeras ner till 26 då den kommun som enskilt rapporterat flest ärenden lämnat felaktiga uppgifter.

Tabell 9.2 Det totala antalet anmälningsärenden (exkl. anmälningar om tillsyn) på nationell nivå

Anmälan om	2017	2018	2019	2020	Medel
<i>Antal svarande kommuner av 290</i>	<i>263</i>	<i>253</i>	<i>279</i>	<i>272</i>	<i>267</i>
Komplementbostadshus	1 247	1 017	782	2 029	1 269
Annan typ av komplementbyggnad	4 734	4 451	4 561	6 934	5 170
Tillbyggnad upp till 15 kvm	4 980	4 209	4 647	5 840	4 919
Takkupa	302	159	215	224	225
Inredning av ytterligare bostad	247	207	448	372	319
Övriga	20 662	20 822	22 891	23 001	21 844
Summa	32 172	30 865	33 544	38 400	33 745

Källa: www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

Tabell 9.3 Det totala antalet lov, förhandsbesked och anmälningsärenden på nationell nivå

Ärenden	2017	2018	2019	2020	Medel
<i>Antal svarande kommuner av 290</i>	<i>263</i>	<i>253</i>	<i>279</i>	<i>272</i>	<i>267</i>
Lov och förhandsbesked	106 264	94 951	106 467	110 745	104 607
Anmälan om anmälningspliktig åtgärd	32 172	30 865	33 544	38 400	33 745
Summa	138 436	125 816	140 011	149 145	138 352

Källa: www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

Av statistiken framgår att den totala mängden ärenden de senaste fyra åren har legat på i snitt cirka 140 000 per år (jfr medelvärdet i tabell 9.3). Av dessa har cirka 89 000 avsett bygglov, 5 000 förhandsbesked, 4 000 rivningslov, 2 000 marklov, 4 000 tidsbegränsat bygglov och 34 000 anmälan (jfr medelvärdet i tabell 9.1). Av anmälningsärendena har cirka 1 300 avsett komplementbostadshus, cirka 5 200 annan typ av komplementbyggnad, cirka 4 900 tillbyggnad, cirka 200 takkupa, cirka 300 inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus och cirka 21 800 andra anmälningspliktiga åtgärder, såsom exempelvis anmälan om ändrad planlösning, underhåll av byggnad och installation av eldstad (jfr medelvärdet i tabell 9.2).

Bygglovsärendena står för cirka 64 procent och anmälningsärendena för cirka 24 procent av den totala mängden ärenden (här exklusive tillsynsärenden). Övriga 12 procent står i första hand förhandsbesked för.

Vid en bedömning av hur våra förslag kommer att påverka statistiken kan inledningsvis konstateras att de skulle leda till en minsk-

ning av antalet anmälningssärenden med 35 procent eftersom de s.k. attefallsåtgärderna (komplementbostadshus, annan komplementbyggnad, takkupa, tillbyggnad och inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus) inte längre kommer att omfattas av ett krav på anmälan. Utöver de s.k. attefallsåtgärderna föreslår vi också att kraven på anmälan för ändrad planlösning och underhåll av byggnad slopas. Av statistiken framgår inte hur många av de s.k. övriga anmälningssärendena som avser sådana åtgärder. Sannolikt bör dock minskningen av antalet anmälningssärenden, med dessa förslag, därför bli något mer än 35 procent. Slutligen föreslår vi ett nytt krav på anmälan vid rivning av ekonomibygnad. Trots detta tillkommande krav gör vi bedömningen att det totala antalet anmälningssärenden vid landets byggnadsnämnder kommer att minska med minst 35 procent.

När det gäller bygglovsärendena saknas tyvärr mer specifik nationell statistik fördelad per ärendekategori. För att kunna göra en bedömning av hur våra förslag avseende ändrade krav på lov kommer att påverka landets byggnadsnämnder har vi därför kontaktat 10 kommuner för att få en kompletterande bild av fördelningen mellan olika ärendekategorier. Vid valet av kommuner att kontakta har vi försökt få till en spridning både avseende storlek och geografisk placering i landet, men vi har också varit beroende av att kommunen i fråga skulle ha tid att prioritera att ta fram ett sådant kompletterande underlag. Vi har efterfrågat uppgifter om antal ansökningar om lov fördelade på ett antal olika åtgärdstyper, fördelade på storlek och fördelade i ett område som omfattas av en detaljplan respektive som inte omfattas av en detaljplan. Vi har också frågat efter uppgifter om antalet ansökningar inom s.k. värdefullt område (jfr avsnitt 7.10). Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunerna har haft svårt att svara på våra frågor, dels på grund av tidsbrist, dels på grund av avsaknad av tekniska förutsättningar att få fram efterfrågade uppgifter. Det har således inte varit möjligt att få fram ett tillförlitligt jämförelsematerial. De uppgifter vi ändå har fått, tillsammans med övriga erfarenheter som vi har, gör att vi ändå har försökt bilda oss en uppfattning om förslagets konsekvenser för det totala antalet bygglovsärenden.

För det första innebär våra förslag att det alltid ska krävas bygglov vid nybyggnad av ett komplementbostadshus och vid inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus (se avsnitt 7.6.2 och 7.6.7). Utifrån uppgifterna i tabell 9.1 innebär detta att antalet ärenden om lov kommer att öka med cirka 2 procent.

Vi föreslår också ett något utökat krav på bygglov i s.k. skyddsområden och i s.k. värdefulla områden jämfört med i dag. Exempelvis tillkommer i ett skyddsområde krav på bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning och i sådant värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL kommer det att krävas bygglov för fasadändringar avsett om åtgärden vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Både antalet och omfattningen av skyddsområden och värdefulla områden skiftar stort mellan landets kommuner. Vår grova uppskattning är att dessa ökade krav på bygglov kan leda till en generell ökning av antalet bygglovsärenden i landet med mellan 10 och 20 procent.

Samtidigt föreslår vi att ett antal enkla mycket vanliga byggåtgärder, som med nuvarande bestämmelser omfattas av krav på bygglov, helt befrias från sådant krav. Detta gäller i första hand tillbyggnad av byggnad om tillbyggnaden har viss storlek, som skiljer sig åt beroende på om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte omfattas av en detaljplan och nybyggnad respektive tillbyggnad av en komplementbyggnad av viss storlek eller nybyggnad av en byggnad som inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter om byggnaden ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare för. Det gäller också ett stort antal fasadändringar och viss ändrad användning av byggnad. För andra anläggningar än byggnader undantas murar, plank, altaner och pooler av viss höjd, de flesta skyltar och ljusanordningar liksom vissa andra anläggningar av viss storlek från krav på bygglov. Enligt vår grova uppskattning motsvarar dessa åtgärder mellan 30 och 40 procent av dagens ansökningar om bygglov. Tillsammans med den ovan nämnda föreslagna utökningen av lovplikten inom skyddsområden och särskilt värdefulla områden bör våra samlade förslag avseende ändrad bygglovsplikt därmed leda till en minskning av det totala antalet ärenden om bygglov med mellan 20 och 40 procent.

Rivningslovsplikten omfattar i dag byggnader i områden som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser om kommunen har bestämt att rivningslov krävs (nuvarande 9 kap. 10 § PBL). Genom vårt förslag utökas rivningslovsplikten dels till att även omfatta byggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan om fråga är om ett värdefullt område, dels till att även omfatta andra anläggningar än byggnader om anläggningen är ett sådant värdefullt bygg-

nadsverk som avses i 8 kap. 13 § PBL (se avsnitt 7.12). Vi uppskattar att detta förslag kommer att leda till en ökning av antalet ärenden om rivningslov med mellan 10 och 15 procent.

Övriga föreslagna justeringar i lovplikten uppskattar vi vara försumbara i detta sammanhang. Det gäller t.ex. förslaget att slopa institutet villkorsbesked (se avsnitt 7.17.6) och förslaget att förhandsbesked endast ska kunna begäras vid en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan (se avsnitt 7.11.3). Institutet förhandsbesked används, utifrån de uppgifter vi har tagit del av, redan i dag nästan uteslutande i områden som inte omfattas av en detaljplan.

I utredningsarbetet har vidare framkommit att det är relativt vanligt att flera lovpliktiga åtgärder omfattas av en, gemensam, ansökan. Detta komplicerar hur man ska se på tillgänglig statistik och kan medföra att även om en åtgärd med våra förslag undantas från krav på lov kan ärendet ändå finnas kvar, men då vara registrerat på en annan åtgärd.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att våra förslag kommer att medföra en minskning av byggnadsnämndernas totala antal ärende om lov, förhandsbesked och anmälan. Hur stor minskningen kommer att bli är svårt att svara på exakt men vår grova uppskattning är att minskningen kommer att bli på mellan 15 och 30 procent.

Tillsyn

Av Boverkets statistik framgår att den totala mängden påbörjade tillsynsärenden de senaste tre åren (statistik saknas för 2017) har varit cirka 17 300 per år (jfr medelvärde i tabell 9.4). Statistiken omfattar byggnadsnämndernas hela plan- och byggrättsliga tillsynsområde, dvs. inte bara olovligt byggande utan också exempelvis ovårdade tomter, kontroll av hissar och s.k. obligatorisk ventilationskontroll (jfr 8 kap. 15, 24 och 25 §§ PBL).

Tabell 9.4 Det totala antalet ärenden om tillsyn på nationell nivå

Antal påbörjade tillsynsärenden	2018	2019	2020	Medel
Antal svarande kommuner av 290	236	277	272	262
Antal anmälningar	11 290	15 214	14 588	13 697
Antal tillsynsärenden som kommunen själv initierat	4 190	3 566	2 954	3 570
Summa	15 716	19 057	17 814	17 267

Källa: www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

På motsvarande sätt som för ärendena om bygglov har vi ställt fråga om fördjupad statistik avseende ärenden om tillsyn till några kommuner. De svar vi har fått ger en bild av att den egeninitierade tillsynen i första hand handlar om ärenden om kontroll av hissar och ventilationskontroll.

Tillsynsärenden kopplade till olovligt byggande, liksom ärenden om ovårdad tomt, är ofta en följd av anmälningar från grannar och andra närboende. Av den anledningen är det mycket svårt att uppskatta hur våra förslag om minskad respektive ändrad lov- och anmälningsplikt kommer att påverka antalet tillsynsärenden i kommunerna. Vi bedömer dock att det är troligt att förslagen kommer att leda till en viss ökning av antalet anmälningar. Ett skäl för denna bedömning är att grannar och andra som upplever sig berörda av en åtgärd som inte omfattas av krav på lov inte får möjlighet att yttra sig om åtgärden innan den utförs. Ett annat skäl är att de storleksmässigt mer omfattande åtgärder som inte omfattas av krav på lov också får utföras i sådana tätbebyggda områden som inte är detaljplanlagda (se avsnitt 7.5.2). Ett annat skäl är att vissa byggherrar felaktigt tror att åtgärder som inte omfattas av krav på lov eller anmälan inte heller behöver följa en detaljplan eller områdesbestämmelser eller följa övriga tillämpliga krav i det plan- och byggrättsliga regelverket (se avsnitt 7.17).

För åtgärder som omfattas av krav på lov eller anmälan anser vi att vårt förslag till nytt regelverk leder till att det blir tydligare när lov- och anmälningsplikten infaller. Detta bör i sin tur minska risken för att tillsynsärenden initieras på grund av att byggherren gjort en felaktig bedömning av om åtgärden i fråga omfattas av krav på lov eller anmälan eller inte.

9.4.2 Handläggningen hos byggnadsnämnden

Våra förslag kommer att påverka arbetet hos byggnadsnämnden på flera sätt. I detta avsnitt redovisar vi hur handläggningen kan behöva förändras, hur handläggningstiderna kan komma att påverkas liksom olika utvecklingsbehov kan uppkomma på grund av våra förslag. De ekonomiska konsekvenserna redovisas separat i avsnitt 9.4.6. Konsekvenserna för antalet ärenden har redovisats i avsnitt 9.4.1.

Handläggning och handläggningstid

Som en följd av våra förslag att Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap behöver underrättas, ge sitt medgivande som en förutsättning för lov samt delges i vissa ärenden (se avsnitt 7.18.18, 7.19.10 och 7.19.25) kommer byggnadsnämnderna att behöva utöka sin kontakt med dessa myndigheter i ärenden om lov och förhandsbesked enligt PBL. Denna utökade handläggning i vissa ärenden (se avsnitt 9.5.4) bedöms dock i relation till ärendemängden i stort hos byggnadsnämnderna (se avsnitt 9.4.1) och till övriga handläggningsåtgärder i ärendena i fråga inte bli mer än marginell. Vårt förslag att tidsfristen för handläggningstiden i sådana ärenden bör räknas från när medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kom in till byggnadsnämnden (se avsnitt 7.19.13) bör också underlätta byggnadsnämndernas handläggning av sådana ansökningar.

För vissa åtgärder bör den totala handläggningstiden hos byggnadsnämnden kunna minska som en följd av våra förslag om större möjligheter att godta planstridiga byggnadsverk och fastigheter och ny avvikelsemöjlighet för att ändra bostad till vind (se avsnitt 7.18.4 och 7.18.10) genom att lovprövningen i förekommande fall inte kommer att behöva föregås av en planändring.

Den totala handläggningstiden (tiden från inkommen ansökan till startbesked) kan för enklare ärenden också komma att bli kortare genom vårt förslag att byggnadsnämnden i det enskilda fallet får besluta att kontrollplan inte behövs (se avsnitt 7.20.2) eftersom det kan innebära att fler ansökningar kan anses kompletta redan när de kommer in. Detta förenklar också kommunens handläggning.

Om tillsynsärendena blir fler utan att resurser för detta tillförs kan handläggningstiden för sådana ärenden sammantaget komma att öka.

Uppdatering av beslutsdokument, ärendesystem m.m.

Utifrån det förändrade regelverket kommer kommunerna att behöva uppdatera t.ex. sina beslutsmallar, delegationsordningar och taxor. Även kommunernas ärendehanteringssystem och olika digitala e-tjänster m.m. kan behöva uppdateras. Kommunernas webbplatser kommer också att behöva uppdateras för att hantera våra förslag om kun-

görelse av ansökningar och beslut på kommunens anslagstavla (se avsnitt 7.19.9 och 7.19.22).

Internt utbildningsbehov

För att övergången till det föreslagna nya regelverket ska bli så effektivt och bra som möjligt behöver handläggare av lov- och anmälningsärenden, bygglovsarkitekter, byggnadsinspektörer, tillsynshandläggare, informatörer, koordinatörer, assistenter, antikvarier, planhandläggare, byggnadsnämndspolitiker och andra verksamma inom byggnadsnämndens ansvarsområde få särskild utbildning om regelverket (se avsnitt 7.26).

Ökad information till allmänheten

Initialt kommer kommunerna att behöva uppdatera information om krav på lov och anmälan m.m. på sina webbplatser. Även eventuellt tryckt material kommer att behöva uppdateras. Information om det nya regelverket, liksom rådgivningen till allmänheten till följd härav, kommer också att öka under en period innan reglerna har blivit mer allmänt kända.

Efter en sådan övergångsperiod bör informationsbehovet till allmänheten kunna minska jämfört med i dag, dels som en följd av att våra förslag på krav på lov och anmälan är tydligare och enklare att förstå, dels som en följd av att fler åtgärder varken kommer att omfattas av krav på lov eller anmälan, låt vara att informationsbehovet rörande tillämpliga materiella krav förstås kvarstår.

Ökat behov av att identifiera kulturvärden

I avsnitt 7.10.7 föreslår vi att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Detta krav kan komma att innebära ett utökat arbete hos vissa kommuner och därmed också ökade kostnader (se avsnitt 9.4.6). Det kan också komma att påverka handläggarrollen (se avsnitt 9.4.4).

9.4.3 Den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och möjligheten att styra över bebyggelseutvecklingen

Bakgrunden till och beskrivning av det kommunala planansvaret, det s.k. planmonopolet, återfinns i avsnitt 3.2.4 och 3.3.1. Vår utgångspunkt i förhållande till planmonopolet och det kommunala självstyret återfinns i avsnitt 7.2.5.

Lovplikten i förhållande till detaljplan och områdesbestämmelser

Kommunerna kommer med våra förslag inte längre att kunna bestämma om utökning eller begränsning av lovplikten i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelser om krav på lov i befintliga planer kommer dock att gälla till dess planen ändras (se avsnitt 7.5.4). Möjligheterna för kommunerna att styra de materiella kraven, såväl med t.ex. skyddsbestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla miljöer som utformningsbestämmelser vid nyproduktion med särskilda arkitektoniska ambitioner, kommer dock att finnas kvar och dessutom tydliggöras. Som en följd härav gör vi bedömningen att vårt förslag inte kommer att påverka kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse och hantera påverkan på bl.a. arkitektur och kulturhistoriska värden.

Vi föreslår att byggnadsverk och fastigheter inte ska behöva vara planenliga för att lov för en åtgärd på dem ska kunna ges, under förutsättning att femton år har gått sedan planens genomförandetid gick ut (se avsnitt 7.18.3). Vår bedömning är att kommunen efter så lång tid har haft tillräckliga möjligheter att med detta ”påtryckningsmedel” få till stånd en ändring av byggnadsverket eller fastigheten. Förslaget bör således inte mer än marginellt påverka kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen.

Den förändrade avgränsningen av lovplikten

Med vårt förslag kommer vissa komplementbyggnader, komplementbostadshus, tillbyggnader och inredande av en bostad i ett enplanshus även fortsatt i huvudsak få strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Andra åtgärder som inte omfattas av krav på lov och som inte avser en- eller tvåbostadshus kommer dock att behöva

följa plan (se avsnitt 7.6 samt 7.17.2). Våra förslag i denna del bedöms därför, jämfört med vad som redan gäller i dag, inte i någon större utsträckning påverka kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen eller det kommunala planmonopolet.

Vårt förslag med en gemensam ”pott” för tillbyggnader (se avsnitt 7.6.5 och 7.6.6) bedömer vi till sin omfattning motsvarar dagens lovbefriade skärmtak tillsammans med tillbyggnad som inte är större än 15 kvadratmeter eller takkupor upp till halva takfallet, för en- och tvåbostadshus. Vi bedömer därmed att förslaget i denna del inte kommer att förändra kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen eller kommunernas planmonopol.

Vårt förslag om en begränsning av lovplikten för vissa mindre anläggningar bedömer vi i stort sett motsvara dagens undantag från krav på lov (se avsnitt 7.7.2). Vi bedömer därmed att förslaget i denna del inte kommer förändra kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen.

Våra förslag att undanta vissa anläggningar från krav på lov om de omfattas av tillstånd enligt miljöbalken bedömer vi endast marginellt komma påverka kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen (se avsnitt 7.7.9).

Vårt förslag att avgränsa lovplikten för skyltar och ljusanordningar (se avsnitt 7.7.7 och 7.9.3) kan till viss del begränsa kommunernas möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen. Samtidigt utökas kravet på lov, bl.a. för fasadändringar, inom värdefulla områden med vårt förslag (se avsnitt 7.10). Sammanfattningsvis bedömer vi att vårt förslag är ändamålsenligt och proportionerligt i denna del.

I likhet med förändringarna vid införandet av de s.k. attefallsåtgärderna³ kan våra förslag utifrån påverkan på antalet ärenden i kommunerna och hur deras arbete bör organiseras innebära en negativ inverkan på den kommunala självstyrelsen. Denna negativa inverkan bedöms dock vara proportionerlig utifrån syftet med våra förslag.

Vi bedömer att våra förslag inte heller i övrigt får en oacceptabel inverkan på den kommunala självstyrelsen, planmonopolet eller möjligheten för kommunerna att styra bebyggelseutvecklingen.

³ Se prop. 2013/14:127 s. 67.

Kravet på utpekande i översiktsplan

Som ovan har nämnts föreslår vi att kommunerna i översiktsplan ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt synen på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden (se avsnitt 7.10.7).

Redan genom en lagändring som trädde i kraft 1996 ställdes högre krav på kommunernas översiktsplanering för att kulturmiljövärdena skulle ges en ökad uppmärksamhet. Kravet avsåg dels inventering och redovisning av kulturmiljövärdena, dels ställningstaganden till dessa värden vid planläggning och tillståndsprövning.⁴ Kraven återfinns i dag i 3 kap. 2 § PBL första stycket 2 PBL, av vilken framgår att översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om bl.a. hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Vi konstaterar vidare att regeringen har uttryckt att inventering och kartläggning av särskilt känsliga områden borde ha initierats redan 2014 i och med införandet av de s.k. attefallsåtgärderna. Regeringen har också uttalat att det finns möjligheter och rättsliga verktyg för att arbeta aktivt med kulturmiljövård, men att det krävs en tydlig prioritering från kommunerna. För att underlätta för sig själva och för den enskilda byggherren kan kommunerna enligt regeringen ta fram underlag för bedömning av vilka byggnader och områden som anses vara särskilt värdefulla enligt 8 kap. 13 § PBL. Länsstyrelserna kan i många fall bistå kommunen i detta arbete. Enligt regeringen kan kommunerna även genomföra informationsinsatser för att säkerställa att kulturmiljövärden bevaras.⁵

Vi konstaterar också att det ligger inom byggnadsnämndernas ansvar att verka för god byggnadskultur och att lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet (12 kap. 2 § PBL). Om någon begär det, ska byggnadsnämnden också ge skriftliga upplysningar om planläggning och byggande (3 § samma kapitel).

Kostnaden för att fullgöra detta ansvar kan inte generellt vältras över på den enskilde sökanden, t.ex. genom att systematiskt ta ställning till kulturmiljöfrågor först i det enskilda lovärendet (eller i förekommande fall i t.ex. ett ingripandebeskedsärende [11 kap. 7 § PBL]), för att på så sätt med lovavgift (12 kap. 8 § PBL) kunna bekosta nöd-

⁴ Se prop. 1994/95:230 s. 83 f.

⁵ Se prop. 2016/17:151 s. 53.

vändig remittering till t.ex. länsmuseum eller anlåtande av antikvarisk konsult hjälp (se avsnitt 7.10.7).

Det finns också möjlighet för kommunerna att få stöd med kunskapsunderlag som syftar till att ta till vara kulturhistoriska värden i samhällsplaneringen (9 § förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer). Stödet ingår i kulturmiljöanslaget till Riksantikvarieämbetet och administreras av länsstyrelserna.

Kommunerna behöver alltså ha kunskap om och kunna ge information och vägledning om kulturvärdena i kommunen redan i dag. Vårt förslag om att vissa av dessa ska redovisas i översiktsplanen bedömer vi således i första hand utgöra ett ökat krav på själva ”redovisnings sättet” i förhållande till vad som gäller i dag. I andra hand krävs också en förflyttning av resurser från till viss del reaktivt arbete i samband med lovansökningar och förfrågningar till ett proaktivt arbete med inventeringar och ställningstaganden i samband med arbetet med översiktsplanen. Detta innebär en viss negativ inverkan på den kommunala självstyrelsen. Denna negativa inverkan bedöms dock vara proportionerlig utifrån förslagens syfte.

9.4.4 Handläggarrollen

Vi bedömer att våra förslag kommer att möjliggöra ett ökat fokus på de materiella frågorna hos byggnadsnämnden och att mindre tid kommer att behöva läggas på processuella och administrativa svårigheter, liksom på vissa enklare åtgärder som med våra förslag inte kommer att kräva någon förprovning. Vi bedömer att detta kan bidra till att rollen som lovhandläggare och bygglovsarkitekt blir mer attraktiv och att kommunerna därmed får lättare att både behålla befintlig kompetens och att vid behov rekrytera ny.

Förändringarna i vårt förslag om prövningsramen för anmälningss ärenden (se avsnitt 7.20.5) bedömer vi kommer att möjliggöra ett ökat fokus på de byggtekniska egenskapskraven. Vi bedömer att detta kan påverka kompetensprofilen för dessa handläggare till att omfatta en mer avgränsad byggteknisk bakgrund, vilket kan bidra till att rollen som anmälningss handläggare och byggnadsinspektör blir mer specialiserad och attraktiv.

En följd effekt av ökad attraktivitet för handläggarrollen kan bli en ökad kompetens och därmed också ökad rättssäkerhet för den

enskilde och ett större förtroende hos allmänheten för byggnadsnämndens handläggare.

I utredningsarbetet har framkommit att konkurrensen om kompetent personal emellanåt kan vara hård. Vakanser, underbemanning och rekryteringsproblem gör verksamheten sårbar.⁶ Kommunerna måste ofta räkna med en viss personalomsättning och också anpassa sig härtill.

Vi ser att ett minskat ärendeflöde skulle kunna bidra till att förbättra situationen i denna del för kommunerna och deras personal (se avsnitt 9.4.1 och 9.4.6).

Vi föreslår som ovan nämnts att kommunerna i översiktsplan ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Detta kan komma att innebära att fler kommuner överväger att anställa handläggare med antikvarisk eller motsvarande kompetens.

9.4.5 Kommunen som fastighetsägare och verksamhetsansvarig

Konsekvenserna för kommunerna i deras roll som fastighetsägare och verksamhetsansvarig motsvarar dem som redovisas i avsnitt 9.7 beträffande konsekvenser för företag och organisationer.

Vad gäller kommunernas arbete med idrotts- och fritidsanläggningar, exempelvis vid byggande av parkour-anläggningar, utegym och andra mindre anläggningar, motsvarar konsekvenserna de som redovisas i avsnitt 9.7.9 för idrottsorganisationer och idrottsföreningar.

9.4.6 Ekonomiska konsekvenser

Byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (12 kap. 7 § PBL). Bestämmelsen har haft samma lydelse i princip sedan den infördes genom 1959 års byggnadsstadga.

⁶ Se t.ex. Bygglovalliansens årsberättelse 2019 s. 5.

Personalkostnaderna är de största kostnaderna för kommunerna för att fullfölja sina uppgifter enligt PBL varför vi nedan ytterligare utvecklar våra resonemang vad gäller behovet av personal för handläggning av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan liksom för tillsynsverksamheten.

Kommunens möjlighet till finansiering skiljer sig vidare åt beträffande olika delar av byggnadsnämndens verksamhet. Det betyder att kommunerna kan ha ekonomiska skäl för hur mycket resurser som läggs på de olika delarna.

Handläggning av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för beslut om bl.a. lov, förhandsbesked och startbesked. Grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Vid utformningen av taxan behöver kommunen ta hänsyn till att en avgift inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för den typ av besked, beslut eller handläggning som avgiften avser (12 kap. 8 och 10 §§ PBL).

Under förutsättning att kommunen håller sin taxa uppdaterad bör möjligheten att ta ut avgifter leda till att kostnaden för handläggningen av ärendena – i vart fall över tid – täcks oavsett om antalet sådana ärenden ökar eller minskar.

Eftersom våra förslag innebär att ett antal åtgärder som i dag omfattas av krav på lov eller anmälan framöver inte alls kommer att förprövas av byggnadsnämnden, kan nämnden på kort sikt komma att få ett personellt överskott i denna del av arbetet. Med den personalomsättning som redan finns hos byggnadsnämnderna (se avsnitt 9.4.4) bedömer vi dock att de flesta kommuner kommer att klara att anpassa organisationens storlek även på relativt kort sikt.

Under 2020 reducerades avgiften för 3 086 ärenden om lov eller förhandsbesked och för 824 anmälningsärenden i kommunerna.⁷ För de kommuner som i dag inte klarar lagstadgade tidsfrister och därför i förekommande fall behöver reducera handläggningsavgiften (12 kap. 8 a § PBL), bör en minskning av antalet ärenden (se avsnitt 9.4.1) också öka förutsättningarna för nämnden att kunna hålla tidsfristerna och därmed också få en budget i balans.

⁷ www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

Handläggningen av tillsynsärenden

Enligt våra förslag kommer ett antal åtgärder inte längre att omfattas av krav på lov eller anmälan. Vi har vidare bedömt att detta sannolikt kommer att leda till en viss ökning av antalet tillsynsärenden, vilket även framhållits under utredningsarbetet (se avsnitt 9.4.1). Detta kan följaktligen få konsekvenser för kommunerna vad gäller den bemaning och de resurser i övrigt som kommer att krävas för att hantera tillsynsärenden.

Med införandet av lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. följde ökade krav på och ekonomiska konsekvenser för kommunerna och därför föreslogs att den dåvarande s.k. byggnadsavgiften skulle tillfalla kommunerna.⁸ Bestämmelserna om byggnadsavgift överfördes sedermera till ÄPBL.⁹

Byggnadsavgiften (och även den dåvarande s.k. särskilda avgiften) höjdes 2008 bl.a. efter att Boverket redovisat att kommunerna minskat resurserna för övervakning och ingripande mot olovliga åtgärder genom att föra över resurser från kontroll och tillsyn till lovprövningen. Kritik hade också riktats mot att avgiften var så låg att den varken täckte kommunens administration eller hade någon avskräckande effekt.¹⁰

Vid införandet av PBL infördes dagens byggsanktionsavgifter efter kritik mot det tidigare systemet. Att byggsanktionsavgiften skulle tillfalla kommunerna motiverades med att det kunde utgöra en sporre för byggnadsnämnden att öka sina insatser för att beivra överträdelser. Regeringen såg härvid inte någon reell risk för att kommunen för att öka sina intäkter skulle besluta om obefogade avgifter. Dessutom framhöll regeringen att avgiftsbesluten är överklagbara.¹¹

Frågan om bristande resurser för kommunernas tillsyn har där efter fortsatt att vara aktuell. Boverket utreder sedan februari 2020 också vissa avgiftsfrågor (se avsnitt 2.4.10). Vi har i vårt utredningsarbete kunnat konstatera att ett antal kommuner av olika skäl inte har kunnat prioritera arbetet med tillsyn och att detta resulterat i stora ärendebalanser. Vi konstaterar dock också att de personella resurserna i landets kommuner för tillsynsarbetet ökat kraftigt de senaste åren – från 189 årsarbetskrafter år 2017 till 299 årsarbetskrafter

⁸ Se prop. 1975/76:164 s. 43 f.

⁹ Se prop. 1986/86:1 s. 325 ff. och 767 ff.

¹⁰ Se prop. 2006/07:122 s. 57 ff.

¹¹ Se prop. 2009/10:170 s. 348 f.

2019.¹² Vi har också tagit del av uppgifter där kommuner själva redovisar att de börjat komma till rätta med sitt tillsynsarbete.¹³ Boverket har också under utredningsarbetet framfört att fler kommuner anställer särskilda tillsynshandläggare och att vissa kommuner arbetar mer aktivt med sin tillsyn, men också att balansen med öppna tillsynsärenden alltjämt ökar. Boverket har också framfört att tillsynsverksamheten varierar mycket mellan kommunerna och att en del inte tar ut byggsanktionsavgift trots att förutsättningar härför är uppfyllda.

Samtidigt har Sveriges Kommuner och Regioner i utredningsarbetet framhållit att resursökningen i tillsynsverksamheten sker från en väldigt låg nivå och att verksamheten är svår och resursmässigt pressad, även om det finns kommuner som gjort stora framsteg. Sveriges Kommuner och Regioner har också lyft att det är svårt att hitta rätt kompetens – särskilt juridisk sådan – för tillsynsverksamheten. Deras bild är också att byggsanktionsavgifterna generellt inte täcker kommunens kostnader och att det är svårt att planera verksamheten eftersom det är svårt att på förhand uppskatta vilka intäkter från byggsanktionsavgifterna som kommunen kommer att få under året.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att kommunen är skyldig att ha personal i den omfattning och med den kompetens som behövs samt att byggsanktionsavgifterna, i alla fall till viss del, är tänkta att kompensera kommunerna för kostnader för deras tillsynsverksamhet. Byggnadsnämndens rådgivningsverksamhet och allmänna tillsynsverksamhet får dock inte finansieras genom avgifter, utan finansieras med kommunala skatteintäkter.

De direkta ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av våra förslag i denna del bedömer vi sammanfattningsvis som begränsade.

Avslutningsvis kan nämnas att det i dag saknas möjlighet att ta ut byggsanktionsavgift för en åtgärd som inte omfattas av krav på lov eller anmälan, men som vidtas i strid med krav på att åtgärden ändå ska följa detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § PBL). Vi har övervägt att föreslå en byggsanktionsavgift även för denna typ av överträdelser. Mot bakgrund dels av svårigheten att få tillräcklig precision och förutsebarhet i regleringen av en sådan överträdelse, dels att Boverket just nu har ett pågående utredningsuppdrag om vissa

¹² År 2017–2019: Statistik från www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/oppna-data/.

¹³ Se Bygglovalliansens årsberättelse 2019 s. 5.

avgiftsfrågor (se avsnitt 2.4.10), som också avser sanktionsfrågor, har vi valt att inte föreslå någon ändring i denna del.

Information till allmänheten

Kommunerna kommer initialt att behöva anslå medel för utökad information m.m. till allmänheten (se avsnitt 9.4.2). Kostnaderna för information bör dock på sikt kunna minska jämfört med i dag.

Kravet på utpekande i översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). I avsnitt 9.4.3 beskriver vi vissa konsekvenser av att kommunen enligt vårt förslag ska redovisa särskilt värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplanen.

Av Boverkets miljömålsenkät från 2018¹⁴ framgår att 101 kommuner hade ett kommunomfattande kulturmiljöprogram; 43 kommuner hade kulturmiljöprogram för del av kommunen; i 31 kommuner pågick arbete med kulturmiljöprogram. 63 kommuner angav att de inte har aktuella dokument som fyller funktionen av ett kulturmiljöprogram. Av frisvar i denna del framgick att 45 kommuner inte hade någon form av inventering, bevarandeprogram eller äldre underlag, vilket motsvarar 18 procent av de svarande kommunerna. 92 kommuner angav vidare att strategier och förhållningssätt redovisas i översiktsplanen. 45 kommuner besvarade inte Boverkets miljömålsenkät.

Huruvida befintliga kulturmiljöprogram innehåller uppgifter om vilka byggnadsverk och bebyggelseområden i kommunen som är sådana som avses i 8 kap. 13 § PBL framgår inte av miljömålsenkäten. Av förarbetena till bestämmelserna om de s.k. attefallsåtgärderna (nuvarande 9 kap. 4 a–e §§ PBL) framgår dock att många kommuner redan då tillhandahöll underlag som underlättar för den enskilde att bedöma vilka byggnader och bebyggelseområden som omfattas av förvanskningsförbudet.¹⁵

Länsstyrelserna har vidare nyligen redovisat en bättre integration av kulturmiljöfrågor i samhällsplaneringen. Under 2019 betalade läns-

¹⁴ www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/miljomalsenkaten, hämtad 2021-03-18.

¹⁵ Se prop. 2013/14:127 s. 25.

styrelserna ut totalt 20,3 mnkr för att ta fram regionala och lokala kunskapsunderlag, bl.a. för kulturmiljöprogram. Detta är en märkbar ökning jämfört med 2018 (17,1 mnkr).¹⁶ Utbetalningarna sker genom att kommunerna har möjlighet att ansöka om bidrag för att ta fram generella eller riktade kunskapsunderlag som syftar till att ta tillvara kulturhistoriska värden i samhällsplaneringen (9 § förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer).

Vi konstaterar vidare, utifrån svaren i Boverkets miljömålsenkät, att en majoritet av landets kommuner har underlag rörande kulturvärden i sin kommun och att cirka hälften av kommunerna redovisar strategier och förhållningssätt för kulturmiljön i översiktsplanen. Samtidigt saknas i praktiken kunskapsunderlag helt i ett antal kommuner. Avsaknaden av underlag gäller framför allt i pendlings- och landsbygdskommuner, några mindre städer/tätorter samt i en av de större städerna (Växjö) och i en av storstäderna (Malmö).

Beträffande de större städerna konstaterar vi att Malmö kommun i miljömålsenkäten har redovisat att den har tillgång till egen antikvarisk kompetens. I Växjö kommun pågår för närvarande granskning av en ny översiktsplan¹⁷ och beträffande kulturmiljöer finns utpekande av sådana på en digital karta samt hänvisning till kulturmiljöprogram för landsbygden och till Länsstyrelsen i Kronobergs län kulturmiljöprogram för Växjö.¹⁸

Mot denna bakgrund menar vi att det i huvudsak är ett antal pendling- och landsbygdskommuner samt några mindre städer som har behov av särskilda resurser för att i praktiken säkerställa ett underlag som behövs för en redovisning av aktuella värden i översiktsplanen enligt vårt förslag. Vi föreslår därför att kulturmiljöanslaget till Riksantikvarieämbetet ökas under en period, för att därigenom kunna styra medel till de kommuner som har störst behov av dem. Vår bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna härav framgår av avsnitt 9.5.6.

Vid bidragsgivningen ska möjligheterna till medfinansiering beaktas enligt gällande reglering. I utredningsarbetet har det framkommit att 50 procent är ett vanligt förekommande krav på sådan medfinansiering.

¹⁶ Se prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 17 s. 96.

¹⁷ www.vaxjo.se/sidor/trafik-och-stadsplanering/vaxjo-vaxer/sa-planerar-vi/oversiktlig-planering.html, hämtad 2021-03-19.

¹⁸ www.lansstyrelsen.se/kronoberg/samhalle/kulturmiljo/kulturmiljoprogram/vaxjo-kommun.html, hämtad 2021-03-19.

Sammanfattningsvis menar vi – utifrån det ansvar kommunen har redan i dag – att en tillfällig ökning av kulturmiljöanslaget utgör en rimlig finansiering av vårt förslag i denna del.

9.5 Konsekvenser för staten

Konsekvenserna för staten är i första hand förbättrade förutsättningar för försvarsmakternas verksamheter i förhållande till byggandet i landet. Informationsbehovet kring det föreslagna nya regelverket påverkar i första hand Boverket. Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna uppskattas få något färre ärenden. Därutöver påverkas statsfinanserna genom vårt förslag om utökade anslag till försvarsmyndigheterna samt tillfälligt genom våra förslag om utökade anslag till Boverket och Riksantikvarieämbetet.

Nedan följer en fördjupning av konsekvenserna för staten och våra överväganden i förhållande till dessa.

9.5.1 Länsstyrelserna

Under perioden 2017–2019 har antalet ärenden om lov och förhandsbesked som överklagats till länsstyrelserna ökat från cirka 2 800 till cirka 3 500.¹⁹ Överklagandena motsvarar cirka 3 procent av byggnadsnämndernas ärenden om lov och förhandsbesked (se tabell 9.3).

Vi bedömer att den uppskattade minskade ärendemängden vid byggnadsnämnderna (se avsnitt 9.4.1) bör slå igenom på motsvarande sätt vad gäller antalet överklaganden till länsstyrelserna. Minskningen av antalet överklaganden skulle i och för sig kunna bli relativt sett mindre, mot bakgrund av vår utgångspunkt att krav på lov endast ska ställas för åtgärder där motstående intressen som starkast gör sig gällande. Samtidigt skulle antalet överklaganden kunna minska i större utsträckning än minskningen av antalet inkommande ärenden hos byggnadsnämnderna mot bakgrund av den ökade tydlighet av lovpliktens avgränsning som våra förslag innebär.

¹⁹ 2017: cirka 2 800, se prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 18 s. 22; 2018: cirka 3 000, se prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 18 s. 18; 2019: cirka 3 500, se Boverkets öppna data. Plan- och byggenkäten. Flick Handläggningstider. Antalet avgjorda överklagade lov: www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/.

Vår samlade bedömning är att antalet överklagande ärenden hos länsstyrelserna rörande lov och förhandsbesked – samt anmälningar – bör minska i en omfattning som motsvarar vår uppskattade minskning av antalet ärenden hos byggnadsnämnderna. Det motsvarar en minskning på uppskattningsvis 500–1 000 ärenden per år.

Som en följd av våra förslag att utöka antalet åtgärder som varken omfattas av krav på lov eller anmälan gör vi, som ovan har nämnts, bedömningen att antalet tillsynsärenden kan komma att öka i kommunerna (se avsnitt 9.4.1). På motsvarande sätt gör vi bedömningen att antalet överklagade tillsynsbeslut kan komma att öka något.

Länsstyrelserna administrerar kommunernas ansökningar om bidrag till kulturmiljövård. Antalet sådana ansökningar bör öka som en följd av vårt föreslag om krav på redovisning av sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL i översiktsplanen (se avsnitt 7.10.7).

9.5.2 Mark- och miljödomstolarna

Länsstyrelsernas avgöranden enligt PBL kan som huvudregel överklagas till mark- och miljödomstol. En dom i mark- och miljödomstol kan vidare överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. Antalet inkomna överklaganden i mål om lov och förhandsbesked, liksom i mål rörande avgöranden i tillsyns- och andra anmälningsärenden, till dessa domstolar framgår av tabell 9.5.

Tabell 9.5 Antalet inkomna mål mark- och miljödomstolarna

Måltyp	2017	2018	2019	2020	Medel
MMD lov och förhandsbesked (i huvudsak)	1 519	1 469	1 736	1 719	1 611
MMD tillsyn (inkl. utdömande av vite)	384	395	484	529	448
Summa MMD	1 903	1 864	2 220	2 248	2 059
MÖD lov och förhandsbesked (i huvudsak)	672	589	712	736	677
MÖD tillsyn (inkl. utdömande av vite)	111	114	142	173	135
Summa MÖD	783	703	854	909	812
Summa MMD+MÖD	2 686	2 567	3 074	3 157	2 871

Källa: Mark- och miljööverdomstolen februari 2021.

Av statistiken framgår att den totala mängden ärenden hos mark- och miljödomstolarna som berör lov, förhandsbesked samt PBL-tillsyn de senaste fyra åren har legat på i snitt cirka 2 900 per år. Vi noterar att det har skett en viss ökning av antalet inkomna överklaganden till såväl mark- och miljödomstol som till Mark- och miljööverdomstolen de senaste två åren – framför allt på tillsynssidan. Vi har inte analyserat bakgrunden till detta. Vi bedömer dock att antalet överklaganden till domstolarna bör kunna minska något med våra förslag på motsvarande sätt som vi har uppskattat kommer att ske för länsstyrelsernas del. Det innebär en minskning av antalet överklaganden med uppskattningsvis 400–800 ärenden om lov och förhandsbesked per år.

Samtidigt kan dock antalet överklaganden avseende ärenden om tillsyn komma att öka något.

I sammanhanget kan nämnas att vi föreslår en generell översyn av de processuella bestämmelser som reglerar överprövningen av överklagade PBL-beslut i länsstyrelse och mark- och miljödomstol (se avsnitt 7.25.2).

9.5.3 Boverket

Boverket är statlig förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse, boende, och bostadsfinansiering (1 § förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket). Boverket ska även följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås (3 §). Boverket ska även ge råd och stöd om, följa upp och analysera samt regelbundet sammanställa erfarenheterna från tillämpningen av PBL (8 kap. 19 § PBF). De frågor som berörs i detta betänkande är av sådant slag att de faller under Boverkets ansvarsområde, varför verket även kommer att få ett ansvar för att följa utvecklingen av hur regelverket kommer att tillämpas. Boverket kommer också behöva uppdatera sitt informations- och utbildningsmaterial (PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen m.m.²⁰).

²⁰ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken.

I avsnitt 7.26 har vi gjort bedömningen att föreslagna regelverksförändringar bör kombineras med informations- och utbildningsinsatser samt för vissa bestämmelser ett nytt eller uppdaterat vägledningsmaterial. Målet med en sådan insats bör vara att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med att regeländringarna träder i kraft. Aktiviteterna kan handla om exempelvis webbseminarier, webbutbildningar, informationsmaterial eller handledarmaterial. Insatsen bör i första hand omfatta dem som arbetar med PBL på kommunernas byggnadsnämnder, men även t.ex. politiker och företag verksamma i bygg- och fastighetsbranschen. Även om flera myndigheter – t.ex. Riksantikvarieämbetet och Försvarsmakten – kan behöva involveras är det lämpligt att Boverket får en samordnande roll för ett sådant arbete.

Lämpligen ges ett uppdrag till Boverket liknande det som gavs vid införandet av PBL, naturligtvis anpassat till omfattningen av föreslagna förändringar och bedömt behov. Se avsnitt 9.5.6 för vår uppskattning av kostnaden för en sådan insats.

9.5.4 Försvarsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Under utredningstiden har företrädare för Försvarsmakten fört fram att i första hand nya bostäder, men även andra byggnader med störningskänslig verksamhet som djurhållning eller vård- eller utbildningsverksamhet kan begränsa försvarets verksamhet. Skälet för detta är de olägenheter som människor och djur kan uppleva av framför allt buller från försvarets verksamhet. Eftersom Försvarsmakten i dag inte regelmässigt får kännedom om sådana PBL-ärenden som påverkar totalförsvarets intressen, har en mer ändamålsenlig reglering efterfrågats.

Våra förslag innebär att alla nya bostäder, till skillnad från i dag, kommer att omfattas av krav på bygglov (se avsnitt 7.6). Våra förslag innebär också att Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som huvudregel ska underrättas om en åtgärd som ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken (se avsnitt 7.19.10). Innan byggnadsnämnden kan bevilja lov eller ge ett positivt förhandsbesked i ett sådant ärende krävs vidare, med våra förslag, att Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har gett sitt medgivande till åtgärden (se avsnitt 7.18.18). Slutligen innebär våra

förslag att byggnadsnämnden får en uttrycklig skyldighet att skicka beslut i sådana ärenden till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (se avsnitt 7.19.25).

Vår bedömning är att dessa förslag sammantaget bör tillgodose de önskemål som Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har framfört under utredningsarbetet.

Förslaget om utökad underrättelse till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer, i första hand för Försvarsmakten, att innebära ökad administration. Försvarsmakten har bedömt att våra förslag kommer att innebära en ökning av antalet ärenden på remiss med cirka 500. Vi finner inte anledning att ifrågasätta denna siffra, särskilt som vi också föreslår att Försvarsmakten för vissa åtgärder inom vissa områden ska kunna besluta att remittering inte behövs (se avsnitt 7.19.10). Eftersom Försvarsmakten regelmässigt remitterar denna typ av ärenden vidare till övriga försvarsmyndigheter bedöms våra förslag i denna del även påverka sådana övriga försvarsmyndigheter. De finansiella konsekvenserna av detta redovisas i avsnitt 9.5.6.

För Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedömer vi att ökningen blir ytterst marginell med hänsyn till att de av myndigheten utpekade riksintressena i dagsläget endast är tre stycken.²¹

Vi föreslår att vissa åtgärder varken ska omfattas av krav på lov eller anmälan. Sådana åtgärder kommer därmed inte att komma till Försvarsmaktens eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps kännedom genom byggnadsnämndens försorg. Vår bedömning är att denna typ av åtgärder generellt inte bör påverka totalförsvarets intressen. Om de ändå skulle göra det finns dessutom möjligheten för Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att göra en tillsynsanmälan till byggnadsnämnden och hänvisa till sådan olägenhet som avses i 2 kap. 9 § PBL. För den enskilde som vill undvika framtida tillsynsinskränkningar, finns förstås också möjligheten att ansöka om s.k. frivilligt lov (se avsnitt 7.14).

Under utredningsarbetet har vi fått synpunkter på att vårt förslag om att det inte ska krävas lov för att i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.7) kan medföra problem för totalförsvarets verksamhet om det i byggnaden bedrivs

²¹ Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps beslut den 31 januari 2020, dnr MSB 2019-09690.

störningskänslig verksamhet såsom djurhållning, utbildningsverksamhet eller vårdinrättning. Vi menar att även denna typ av åtgärd – framför allt med hänvisning till den begränsade arean – generellt inte bör påverka totalförsvarets intressen i någon större omfattning. Ser försvarsmyndigheterna i det enskilda fallet att en sådan risk föreligger, kan den dessutom uppmärksamma kommunen på behovet av en reglering om skydd i områdesbestämmelser enligt föreslagna 4 kap. 42 § andra stycket 3 PBL. Finns sådana områdesbestämmelser behövs dessa följas.

Totalförsvarets egna åtgärder avseende byggnader eller andra anläggningar som är av hemlig natur sker i dag utan krav på lov eller anmälan (nuvarande 9 kap. 15 § PBL och 6 kap. 6 § 4 PBF). I enlighet med synpunkter som har framförts av Försvarsmakten och Fortifikationsverket under vårt utredningsarbete, bör lovfriheten i stället avse åtgärder som innefattar uppgift som omfattas av försvarssekretess (se avsnitt 7.15). Syftet med ändringen är att avgränsningen av undantagen från lov- respektive anmälningsplikt ska bli tydligare. Vi bedömer att förtydligandet underlättar för åtgärder som tillgodoser totalförsvarets intressen.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kommer också att behöva involveras i den utbildnings- och informationsinsats som bör följa med genomförandet av förslagen (se avsnitt 7.26 och 9.5.3).

9.5.5 Övriga statliga myndigheter

Utöver ovan nämnda förvaltningsmyndigheter berörs även ett antal andra myndigheter av förslagen i betänkandet. Det gäller i första hand Riksantikvarieämbetet och Bolagsverket.

Riksantikvarieämbetet bör involveras i den utbildningsinsats som vi föreslår att Boverket ska samordna mot bakgrund av vårt förslag om att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Riksantikvarieämbetets kompetens kan behövas dels för att skapa en god bild av vad som kan vara ett sådant särskilt värdefullt byggnadsverk, allmän plats eller bebyggelseområde som avses i 8 kap.

13 § PBL, dels för att ge en bild av vilka hänsyn kommunerna kan ta för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden.

Bolagsverket kommer att påverkas av vårt förslag att kungörande av en ansökan och ett beslut om lov och förhandsbesked ska ske på den kommunala anslagstavlan i stället för i Post- och Inrikes Tidningar, som administreras av Bolagsverket (se avsnitt 7.19.9 och 7.19.22).

I sammanhanget bör också nämnas att vi inte föreslår någon ändring av nuvarande bestämmelser om lättnader i anmälningssplikten för vissa åtgärder i fråga om en byggnad eller tomt som tillhör staten eller en region (se avsnitt 7.16.5).

9.5.6 Statsfinansiella konsekvenser

Länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna

Utifrån vår bedömning ovan beträffande minskad ärendemängd hos länsstyrelserna (se avsnitt 9.5.1) respektive minskad målmängd i mark- och miljödomstolarna (se avsnitt 9.5.2) bör våra förslag minska belastningen av dessa instanser. Vi bedömer dock att påverkan inte kommer att bli så stor att det bör få några konsekvenser i statsfinansiellt hänseende.

Boverket

Boverket kan inför och under införandet av de nya bestämmelserna behöva tillföras medel för samordningen av de informations- och utbildningsinsatser som beskrivs ovan under rubriken Boverket. I utredningsarbetet har Boverket framfört att 15 miljoner kronor, fördelat på två år, bör täcka kostnaden för en sådan insats. Vi bedömer att ett sådant tillskott är rimligt. För övriga myndigheter som involveras i denna insats bör kostnaden för deltagandet kunna rymmas inom ramen för befintligt anslag.

Riksantikvarieämbetet

Vi föreslår som ovan har nämnts att kommunerna i översiktsplanen ska ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens

syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Syftet med vårt krav på redovisning i översiktsplanen är bl.a. att åstadkomma en bättre överblick av värdena och därmed göra lovplikten mer förutsebar och transparent. Redovisningen torde också kunna bidra till att kulturmiljöfrågor uppmärksammas i större utsträckning och resurssätts på ett mer adekvat sätt.

Vid införandet av kravet på att kommunerna i översiktsplanen ska ge sin syn på risken för skador på den byggda miljön till följd av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra, kompenseras kommunerna för det initiala arbetet med sådana bedömningar. Kompensationen utbetalades, av principiella och praktiska skäl, genom ett generellt statsbidrag.²²

Vi har övervägt ett motsvarande generellt statsbidrag för det initiala arbetet med att ta fram ett kunskapsunderlag avseende kommunens kulturmiljö. Eftersom flertalet kommuner dock redan har ett sådant kunskapsunderlag gör vi bedömningen att fråga inte bör vara om ett generellt stöd till alla kommuner utan om ett riktat stöd till de kommuner som behöver ta fram ett kunskapsunderlag för första gången. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att en tillfällig höjning av Riksantikvarieämbetets kulturmiljöanslag, som kommunerna via länsstyrelserna kan ansöka om bidrag ifrån, mer kostnadseffektivt tillgodoser behovet.

För att få en bild av hur stor den tillfälliga höjningen av anslaget bör vara har vi dels gjort en bedömning av kostnaden för att ta fram ett sådant kunskapsunderlag, dels gjort en bedömning av hur många kommuner som i dag helt saknar sådant underlag och därför skulle kunna behöva söka ett sådant bidrag.

För att få en bild av vad det kan kosta att ta fram ett kulturmiljöunderlag har vi inhämtat uppgifter från några kommuner, ett länsmuseum och en arkitektbyrå som arbetar med att ta fram kulturmiljöprogram etc. Sammantaget är den bild vi får att kostnaden för ett kulturmiljöprogram i en liten till mellanstor kommun ligger på cirka 1 mnkr. I en sådan kostnad ingår då normalt fältarbete med inventering, beskrivning av historia och karaktärsdrag, fördjupning/klassificering, riktlinjer samt administration, möten, inläsning och en teori- och lagstiftningsdel, men exklusive kommunens interna arbete,

²² Se prop. 2017/18:163 s. 84 f.

exempelvis med webbplats och kartdata. Kostnaden kan också uppskattas till cirka 100 tkr per 100 fastigheter.

Som har angetts ovan, i avsnitt 9.4.6, framgår av Boverkets miljömålsenkät att 45 av de kommuner som har svarat på enkäten helt saknade kunskapsunderlag om kulturmiljön i kommunen. Eftersom 18 procent av kommunerna inte alls svarade på enkäten har vi med motsvarande procentsats ökat uppskattningen av det totala antalet kommuner utan kunskapsunderlag om kulturmiljön i kommunen till cirka 50 kommuner i hela landet. Av enkäten framgår att de kommuner som saknar ett sådant kunskapsunderlag i huvudsak är pendlings- och landsbygdkommuner samt mindre kommuner. För sådana kommuner borde kostnaden för att ta fram ett kunskapsunderlag ligga på ett snitt om cirka 1 mnkr per kommun. Med en medfinansiering om 50 procent²³ från kommunerna innebär det ett behov av bidrag på 0,5 mnkr per kommun. För 50 kommuner innebär det ett behov av utökning av anslaget med sammanlagt 25 mnkr. Det ska här också noteras att det endast är kunskapsunderlag om kulturmiljön som kan finansieras på detta sätt. Annat arbete med kulturmiljön eller med framtagande av översiktsplanen täcks inte. Vi bedömer vidare att det ökade behovet av kunskapsunderlag kommer att löpa under ett par år och föreslår därför att anslaget höjs tillfälligt, förslagsvis fördelat på fyra år från förslagets ikraftträdande.

Även kommuner med begränsade underlag kan behöva visst finansiellt stöd för att uppfylla kravet i vårt förslag. Även sådana kommuner, bör i mån av medel, kunna ansöka om att få ta del av kulturmiljöbidraget. Tillsammans med den bidragsmöjlighet som redan finns i dag anser vi därmed att vårt förslag om en tillfällig utökning av bidragsmedlen i anslaget bör vara tillräckligt för att våra förslag i nu aktuella delar ska kunna genomföras i praktiken.

Försvarsmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Försvarsmaktens anslag kommer att behöva utökas permanent för att klara den handläggning av remisser som blir en följd av vårt förslag om att lovpliktiga åtgärder som vidtas inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken som

²³ Jfr 9 § förordningen om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

huvudregel ska kräva medgivande av Försvarsmakten (se avsnitt 7.18.18 och 9.5.4). För att komma fram till hur mycket anslaget behöver utökas med har vi gjort en jämförelse med Försvarsmaktens nuvarande arbete med den typen av remisser. Under 2020 hanterade Försvarsmakten drygt 1 000 remisser om lov och förhandsbesked. Dessa remisser har hanterats av 3 årsarbetskrafter.²⁴ Med en ökning av antalet remisser med cirka 500 har Försvarsmakten beräknat att resurserna internt inom hela myndigheten behöver öka med cirka 2 mnkr.²⁵ Vi ser inte skäl att göra någon annan bedömning.

Försvarsmakten har under utredningsarbetet bedömt att en ökning av antalet remisser från landets byggnadsnämnder ger en motsvarande ökning av antalet ärenden på "underremiss" till andra försvarsmyndigheter från Försvarsmakten (se avsnitt 9.5.4). Vi ser inte skäl att ifrågasätta denna bedömning. Den ökade årliga kostnaden blir då för Försvarets materielverk cirka 0,8 mnkr, för Försvarets radioanstalt cirka 0,4 mnkr, för Totalförsvarets forskningsinstitut cirka 0,2 mnkr och för Fortifikationsverket cirka 0,1 mnkr. I den utsträckning som dessa försvarsmyndigheters verksamhet är anslagsfinansierade kan anslagen därför behöva utökas permanent i motsvarande grad.

Kostnaden för denna typ av remisser bör för Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps del, eftersom de kommer att vara så få, kunna hanteras inom ramen för befintligt anslag.

Bolagsverket

Förändringen av kungörande av ansökningar och beslut om lov och förhandsbesked på kommunens anslagstavla i stället för i Post- och Inrikes Tidningar (se avsnitt 7.19.22) bör inte påverka Bolagsverkets kostnader och därmed inte heller myndighetens anslag. Kostnaden för en elektroniskt överförd annons är 20 kronor (13 § förordningen om Post- och Inrikes Tidningar). Under 2020 publicerades 89 840 kungörelser om bygglov och 2 898 kungörelser om förhandsbesked i Post- och Inrikes Tidningar.²⁶ Med vårt förslag kommer antalet kungörelser i Post- och Inrikes Tidningar att minska och därmed också Bolagsverkets intäkter för dessa uppdrag. Eftersom nuvarande intäkt per

²⁴ Källa: Försvarsmakten.

²⁵ Försvarsmakten, e-post 2021-03-17, 2021-03-26 och 2021-04-16.

²⁶ Bolagsverket, e-post 2021-01-28.

annons bör motsvara kostnaden för kungörandet av den annonsen bör detta dock inte medföra några finansiella konsekvenser för Bolagsverket.

9.6 Konsekvenser för regionerna

Vårt förslag om att bygglov inte ska krävas för nybyggnad av en annan byggnad än ett bostadshus om byggnaden bl.a. inte är större än 15,0 kvadratmeter och ska användas för kollektivtrafiken (se avsnitt 7.6.1) bedömer vi kommer att underlätta för regionerna som ansvariga för kollektivtrafiken. Det kan exempelvis röra sig om att utan lov kunna uppföra flera väderskydd på samma plats, vilrum/wc-byggnad i anslutning till en ändhållplats eller ett skärmtak över en cykelpendlarparkering.

Det bör också nämnas att vi inte föreslår någon ändring av nuvarande bestämmelser om lättnader i anmälningsplikten för vissa åtgärder i fråga om en byggnad eller tomt som tillhör staten eller en region (se avsnitt 7.16.5).

9.7 Konsekvenser för företag och organisationer

De administrativa lättnaderna och därtill hörande minskade kostnader och tidsbesparingar genom att bl.a. vissa komplementbyggnader inte längre kommer att omfattas av krav på bygglov eller anmälan (se avsnitt 7.6.3, 7.6.4 samt 7.16.4) kommer att underlätta för företag och organisationer som kan tänkas ha behov av att bygga sådana. Det kan exempelvis röra sig om ett förråd på en förskolegård, ett kundvagns-garage vid en butik, ett tak över en cykelparkering vid ett kontor osv.

Samma sak gäller för möjligheten att uppföra vissa mindre tillbyggnader utan lov (se avsnitt 7.6.5 och 7.6.6). Det kan exempelvis röra sig om en ny entré till en galleria, en ventilationstillbyggnad till en industri eller en tillbyggnad att inrymma några ytterligare sittplatser inomhus till ett kafé.

Även lättnaden i kravet på lov för fasadändringar (se avsnitt 7.6.7) har motsvarande positiva effekter. Det kan exempelvis vara att ta upp en större dörr för ett varuintag inne i ett kvarter eller sätta igen ett fönster med hänsyn till en verkstads inredning.

Notera att åtgärderna ovan inte får strida mot gällande detaljplan (se avsnitt 7.17.2). Mot bakgrund av att flertalet av dagens lovbefriade

åtgärder inte behöver följa gällande detaljplan (10 kap. 2 § PBL) kan denna skillnad orsaka missförstånd och leda till fler tillsynsinsatser mot företag och organisationer.

Vi vill här återigen understryka att de materiella kraven tillämplighet i huvudsak inte påverkas av om åtgärden i fråga omfattas av krav på lov eller inte, exempelvis kraven på tillgänglighet (8 kap. 1 och 4 §§ PBL) och på anpassning till omgivningen (2 kap. 6 § PBL).

Det slopade kravet på planerligt utgångsläge för byggnadsverk och fastigheter om det har gått 15 år efter att planens genomförandetid har löpt ut (se avsnitt 7.18.3), liksom förslaget om en ny godtagbar avvikelse vid inredande av vind till bostad (se avsnitt 7.18.9), kommer att medföra att en rad åtgärder kommer att kunna genomföras direkt utan föregående förfarande för ändring av detaljplan. För sådana åtgärder kan den totala tiden till byggstart komma att kunna kortas med flera år. Detta kommer att gynna alla byggherrar som vill utveckla sådana byggnader.

9.7.1 Arkitekter, antikvarier och tekniska konsulter

Initialt kommer projekterande konsulter inom bygg- och fastighetssektorn behöva viss utbildning i det föreslagna regelverket. Vi bedömer att utbildningsinsatserna kan behöva ske i olika former beroende på tidigare kunskap och erfarenheter liksom utifrån de olika förutsättningar för kompetensutveckling som finns i mindre respektive större företag.

Vi ser i denna del att det i första hand får ankomma på Boverket att bidra med erforderliga informations- och utbildningsinsatser (se avsnitt 7.26 och 9.5.3).

9.7.2 Nystartade företag och företagande på landsbygder

Vårt förslag om att det inte ska krävas lov för att i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.7) har som direkt syfte att underlätta för nystartande av företag, särskilt på landsbygderna. Utan att behöva ansöka om bygglov kan exempelvis ett familjeföretag med jordbruk bredda sin verksamhet genom att

öppna ett kafé med egna och grannars produkter i ett befintligt växthus, en annan boende på landsbygden kan starta upp ett s.k. microbryggeri i ett garage på sin tomt, en tredje kan inreda ett torp vid sidan av sin bostad till ett bed and breakfast, en fjärde kan upplåta en del av sin villa för fysioterapi, en femte kan bygga upp ett mindre lager för importverksamhet i källaren, en sjätte kan inreda en yoga-studio i ett förråd, en sjunde skulle kunna öppna en loppmarknad i en del av ett stall osv.

För att säkerställa vissa tekniska egenskaper vid den ändrade användningen kan anmälan ändå behövas (se avsnitt 7.16). Då denna prövning enbart tar sikte på exempelvis ändrade brandtekniska förutsättningar bedömer vi att acceptansen för kravet att ta fram enstaka underlag, t.ex. en brandskyddsdocumentation, är god, trots visst arbete och kostnad.

Vårt förslag om att utöka möjligheten att ge lov trots s.k. planstridigt utgångsläge för ändrad användning (se avsnitt 7.18.3), bedömer vi kommer underlätta att starta särskilt mindre verksamheter i bottenvåningar i stadsmiljö.

9.7.3 Hästverksamhet

För de som vill etablera en ny hästverksamhet eller utveckla en befintlig hästverksamhet i en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan, kommer denna möjlighet att begränsas med vårt förslag om lovplikt för sådana byggnader med hänsyn till totalförvarsintresset (se avsnitt 7.9.3).

Att inreda en byggnad till ett litet stall, exempelvis för en familjs eget bruk, bör normalt kunna rymmas inom 50 kvadratmeter.²⁷ Vårt förslag om att det inte ska krävas lov för att i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.7) bör således kunna underlätta för denna typ av småskaliga hästnäring.

²⁷ Jfr Jordbruksverkets mått för boxar för uppställning, <https://jordbruksverket.se/djur/hastar-och-sallskapsdjur/hastar/matt-i-stall-och-byggnader>, hämtad 2021-03-30.

9.7.4 Små företag

En mycket stor majoritet av antalet byggtreprenörsföretag och specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörsföretag har inga eller en till fyra anställda. Detsamma gäller för arkitekt- och teknisk konsultverksamhet.²⁸

Dessa företag berörs av reglerna kring byggande i det dagliga arbetet, om än i olika omfattning inom företaget beroende på roller och arbetsuppgifter. Att förenkla reglerna som sådana skulle kunna ha särskild betydelse för små företag i dessa branscher, då juridiska och administrativa kostnader inte kan fördelas ut på samma sätt som i större företag.

Vår bedömning är att utbildning och information genom Boverkets försorg (se avsnitt 7.26 och 9.5.3) är av särskild vikt för små företags möjligheter till kunskapsinhämtning då denna är tillgänglig utan kostnad och kan genomföras enskilt och oavsett tidpunkt.

9.7.5 Offentlig service och annan service

Vårt förslag att det inte ska krävas lov för att i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.7) skulle kunna användas för att exempelvis komplettera en befintlig butik med ett servicekontor eller motsvarande. Då undantaget endast är tillämpligt i ett område som inte omfattas av en detaljplan och dessutom utanför sammanhållen bebyggelse, bedömer vi att de lokaler som avses här i praktiken inte kommer att omfattas av undantaget. Annan service eller tjänster i begränsad omfattning, så som tandläkare, frisör, paketutlämning etc., kommer dock att i förekommande fall kunna omfattas av undantaget.

I en bredare bemärkelse omfattas offentlig service också av vårt förslag om att en byggnad med en byggnadsarea om upp till 15,0 kvadratmeter kan uppföras utan lov på allmän plats som kommunen är markägare till (se avsnitt 7.6.1). Det kan exempelvis handla om en offentlig toalett, en kiosk, en vallbod, ett vindskydd vid en grillplats etc.

²⁸ SCB, Företag (FDB) efter näringsgren SNI 2007, storleksklass och år, www.statistikdatabasen.scb.se/sq/107661.

De förslag som underlättar för regionerna (se avsnitt 9.6) kommer indirekt att underlätta försörjningen av sådan service som regionerna är ansvariga för.

Sammanfattningsvis bedömer vi att våra förslag till viss del kommer att kunna underlätta för offentlig service och annan service.

9.7.6 Byggentreprenörer, ägare av flerbostadshus och andra fastighetsägare

Bostadsbyggande företag som är särskilt inriktade på komplementbostadshus och mindre nya bostadsrättsföreningar kan komma att uppleva en viss ökad administration genom vårt förslag om att alla nya bostäder ska omfattas av krav på bygglov (se avsnitt 7.6). Samtidigt är kraven på handlingar i dessa anmälningsärenden i dag av motsvarande omfattning som vid en lovprövning, vilket betyder att kostnaden för att ta fram handlingar i princip torde vara oförändrad. Handläggningstiden kan dock komma att öka, liksom avgiften.

För bostadsrättsföreningar och för andra ägare av flerbostadshus kommer vårt förslag om att kravet på planenligt utgångsläge inte ska gälla 15 år efter att genomförandetiden löpt ut samt vårt förslag om ny godtagbar planavvikelse för inredande av vind till bostad (se avsnitt 7.18.3 och 7.18.9) skapa bl.a. bättre ekonomiska förutsättningar.

Initialt kommer byggentreprenörer och större fastighetsägare också att behöva viss utbildning i det föreslagna regelverket.

9.7.7 Serietillverkande och specialiserade företag

Genom våra förslag ges möjlighet till komplementbyggnader med en mer flexibel planlösning (se avsnitt 7.6.3 och 7.6.4) med därpå följande förmodad ökad efterfrågan på olika modeller och storlekar, vilket bör gynna företag som har detta i sitt sortiment eller vill utöka det.

Genom förslaget med avgränsning av lovplikten för plank med ett höjdmått (se avsnitt 7.7.2) bedömer vi att modultillverkningen av plank och staket förmodligen kommer att anpassas i viss utsträckning efter de nya höjdreglerna (se avsnitt 7.5.2).

Genom förslaget om begränsning av lovplikten för fasadändringar (se avsnitt 7.4.3, 7.6.7 och 7.10) bedömer vi att företag som bedriver sådan verksamhet inte längre i samma utsträckning kommer att vara beroende av krav på lov. Det kan exempelvis handla om företag som arbetar med byte av tak, byte av fönster, inglasning av balkonger etc.

För företag som arbetar med skyltar och ljusanordningar kommer förslaget att innebära en minskad administration eftersom skyltar och ljusanordningar i mer begränsad omfattning kommer att omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.4.3, 7.6.7, 7.7.7 och 7.9.3).

Seriebyggda hus får i vårt förslag inte någon legaldefinition och kommer inte heller i sig att kunna utgöra en godtagbar planavvikelse, så som föreslagits av *Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet*.²⁹ Vi bedömer dock att våra förslag kommer att innebära positiva konsekvenser för bostadsbyggandet, i enlighet med våra direktiv (se avsnitt 9.11.1).

9.7.8 Företag som tillhandahåller ärendehanteringssystem till kommunerna

Krav på anpassning till en ny reglering i enlighet med våra förslag kommer under en övergångsperiod att påverka företag som tillhandahåller ärendehanteringssystem till kommunerna.

9.7.9 Idrottsorganisationer och idrottsföreningar

Vårt förslag att införa ett ytmått som gräns för när lovplikten infaller för en idrottsanläggning (se avsnitt 7.7.8), bedömer vi indirekt kommer att underlätta för etablering av mindre anläggningar, då lov i förekommande fall inte kommer att krävas.

Vårt förslag om att utöka möjligheten till lov trots planstridigt utgångsläge och trots att åtgärden som sådan strider mot plan (se avsnitt 7.18.3, 7.18.4 och 7.18.9), bedömer vi kan komma att underlätta möjligheten för vissa idrottsorganisationer och föreningar att hitta ändamålsenliga lokaler för sin verksamhet.

²⁹ Se SOU 2020:75.

9.8 Konsekvenser för enskilda

För enskilda som är byggherrar blir konsekvenserna i stora delar desamma som för företag och organisationer (se avsnitt 9.7).

För grannar och andra berörda som påverkas av byggåtgärder innebär våra förslag att det blir tydligare vilken lovplikt som gäller nära gräns (se avsnitt 7.8). Det blir också tydligare i vilka situationer en grannes medgivande kan ersätta krav på lov. Genom att alla bostäder blir lovpliktiga undviks dessutom vissa rättssäkerhetsproblem som finns i regleringen i dag (se avsnitt 7.6.2, 7.6.10. och 9.11.7).

I avsnitt 9.11.4 finns illustrationer (figur 9.1–9.10) över några olika åtgärders påverkan på den bebyggda miljön, med ett antal kommentarer om påverkan på grannar.

Lovplikten för idrottsanläggningar kommer med våra förslag att begränsas. Storleksavgränsningen är övervägd med hänsyn till bl.a. motstående enskilda intressen (se avsnitt 7.7.8).

Vårt förslag om ny möjlighet att, i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser, inreda vind i bostadshus till bostad kan komma att påverka grannar (se avsnitt 7.18.9). Eftersom det i dessa fall handlar om att inreda en ny bostad i en byggnad som redan innehåller bostäder borde sådana åtgärder normalt inte medföra några mer påtagliga olägenheter för grannarna. Om åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser kommer berörda också att underrättas om ansökan och ges möjlighet att yttra sig över åtgärden. Åtgärden ska också fortfarande uppfylla de materiella krav som finns på bostäder i PBL, PBF och BBR, exempelvis krav gällande buller.

9.9 Konsekvenser för barn

Vårt förslag att slopa kravet på lov för mindre omfattande idrottsanläggningar (se avsnitt 7.7.8), liksom förslaget om större möjligheter till planstridiga åtgärder (se avsnitt 7.18.3, 7.18.4 och 7.18.9), kan komma att möjliggöra fler idrotts- och fritidsanläggningar integrerade inne i bostadsområden, vilket i sin tur kan leda till positiva effekter för barn och ungdomar i ett hälsoperspektiv.

Vad gäller vilken höjd som bör avgränsa lovplikten för murar och plank, har vi beaktat tryggheten och säkerheten för yngre barn i ett trafiksäkerhetsperspektiv (se avsnitt 7.7.2; jfr även figur 9.9).

9.10 Konsekvenser för jämställdhet och de integrationspolitiska målen

Trygghet i bostadsområden är en avgörande faktor för idrottsutövande. Det gäller exempelvis för barn och ungdomar, kvinnor i allmänhet och kvinnor ur etniska minoriteter i synnerhet.³⁰ Forskning visar att tillgång till tillgängliga idrottsanläggningar också styr bruket av dem. Indirekt skulle därför vissa av våra förslag kunna ha viss begränsad indirekt påverkan på jämställdhet och integration.

Vårt förslag att slopa krav på lov för mindre omfattande idrottsanläggningar skulle exempelvis kunna leda till fler parkour-anläggningar, som i ovan nämnd forskning särskilt har lyfts fram i ett socioekonomiskt perspektiv (se avsnitt 7.7.8). Forskningen visar samtidigt att en majoritet av de s.k. näridrottsplatserna i dag domineras av män.

Samma forskning visar att fritidsvaneundersökningar och brukarundersökningar tydliggör att kvinnor föredrar t.ex. simning och inomhusaktiviteter såsom aerobics, yoga, dans och styrketräning. Därför skulle våra förtydliganden om möjlighet till planstridiga avvikelser (se avsnitt 7.18.9) kunna leda till exempelvis just fler gym, dansstudios och yogastudios integrerade inne i bostadsområden.

9.11 Övriga konsekvenser

Övriga konsekvenser av våra förslag är i huvudsak vissa förenklingar för tillkomsten av nya bostäder, vissa förenklingar för att utnyttja befintliga lokaler, vissa skärpningar för att bidra till hållbar utveckling, vissa förenklingar för landsbygdsutveckling, viss förbättring av skyddet för kulturvärden samt vissa förbättringar i förhållande till EU-rätten.

9.11.1 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Alla nya bostäder kommer enligt våra förslag att omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.6). Det finns flera skäl för varför detta blir mer ändamålsenligt än dagens system där nybyggnad av vissa bostäder endast

³⁰ Se Riksidrottsförbundets rapport *Idrottens samhällsnytta – en vetenskaplig översikt av idrottsrörelsens mervärden för individ och samhälle* (FoU-rapport 2017:1), s. 194 www.rf.se/contentassets/1c20b813753f449197d35a7bda82c850/idrottens-samhallsnytta-anlaggningar.pdf, hämtad 2021-02-24.

omfattas av krav på en anmälan. Samtidigt kan vårt förslag i denna del ge intryck av att handläggningen av ärenden om nybyggnad av komplementbostadshus och om att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus skulle bli administrativt tyngre än vid en anmälan. I praktiken krävs dock redan i dag motsvarande handlingar för att pröva en sådan anmälan. Handläggningstiden kan dock bli något längre än i dag med hänsyn till tillkommande behov av remittering. Den reglerade handläggningsfristen är vidare längre för lovärenden än för anmälningsärenden (nuvarande 9 kap. 27 och 45 §§ PBL). Även handläggningsavgiften kan i förekommande fall bli något högre, beroende på hur den kommunala taxan i fråga är utformad.

Vi föreslår också att vissa mindre tillbyggnader som inte omfattas av krav på bygglov ska kunna genomföras samtidigt med nybyggnad (se avsnitt 7.19.3). Denna nya reglering bör kunna leda till ett förenklat genomförande av de aktuella åtgärderna och därigenom också minskade byggkostnader.

Genom våra förslag att lov i förekommande fall kan beviljas trots ett planstridigt utgångsläge (se avsnitt 7.18.3), att vissa åtgärder får strida mot plan (se avsnitt 7.18.4 och 7.18.9) samt att inredande av vissa vindar till bostäder kan utgöra en godtagbar planavvikelse (se avsnitt 7.18.9), bör tillkomsten av nya bostäder underlättas.

Genom vårt förslag att permanenta möjligheten för tidsbegränsade bygglov för nybyggnad för bostadsändamål (se avsnitt 7.18.14) kan bostadsbyggandet komma att underlättas ytterligare, om än i ett begränsat antal ärenden.

9.11.2 Konsekvenser för hållbar utveckling

Att korta tiden mellan olika användningar av byggnader och därmed begränsa omfattningen av tomma, outnyttjade lokaler, är ett sätt att bidra till ett effektivt utnyttjande av det befintliga byggnadsbeståndet och därmed till en hållbar utveckling. Det finns också ett stort intresse av att dela en lokal för olika verksamheter, såväl ideellt, offentligt som kommersiellt, vilket kan vara såväl resurseffektivt som drivet av sociala skäl.³¹ Vi bedömer att våra förslag om utökade möjligheter att få lov trots ett planstridigt utgångsläge (se avsnitt 7.18.3) och om

³¹ Se Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademins rapport *Resurseffektiva lokaler i Sverige – lokal-delning som norm* (2020) s. 9.

en utökning av godtagbara planavvikelser (se avsnitt 7.18.9) kan komma att bidra till en mer resurseffektiv utveckling av det befintliga beståndet och till utökade möjligheter att dela lokal, främst eftersom åtgärderna inte behöver föregås av ett planarbete.

Vissa åtgärder som inte kommer att omfattas av krav på bygglov enligt våra förslag behöver vidare följa skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion (se avsnitt 7.17.2). Detta ger ett förstärkt skydd i förhållande till dessa risker jämfört med i dag, inte minst i de områden som är som mest utsatta av klimatförändringar.

Kravet på rivningsanmälan kommer med vårt förslag att även omfatta ekonomibyggnader (se avsnitt 7.16.4). Vi bedömer att detta kan ge bättre förutsättningar för att säkerställa ett hållbart omhändertagande av rivningsavfall från dessa i många fall stora byggnader.

Möjligheten att i samband med nybyggnad kunna genomföra en inte lovpliktig tillbyggnad (se avsnitt 7.19.3) bedömer vi också kommer att bidra till en minskning av utsläpp av växthusgaser. Detta då åtgärderna kan göras i ett sammanhang och rivning av vissa helt nya delar därmed undviks. Detta kan också bidra till ekonomisk hållbarhet då kostnaden för genomförandet av dessa projekt i vissa delar kan komma att minska.

Flera av våra förslag har också en positiv konsekvens för social hållbarhet. Se särskilt beskrivningen i avsnitt 9.8 (enskilda), 9.9 (barn) och 9.10 (jämnställdhet och integration).

9.11.3 Konsekvenser för landsbygdsutveckling

Vårt förslag att det inte ska krävas lov för att i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.7) har som syfte att underlätta för nystartande av företag, särskilt på landsbygderna (se avsnitt 9.7.2).

För vissa mindre omfattande byggnadsverk kommer, med våra förslag, inte heller krav på lov att ställas om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller exempelvis för komplementbyggnader som inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.4) och för murar och plank, altaner

och pooler (se avsnitt 7.7.2), om de inte placeras nära gräns (se avsnitt 7.8). Även t.ex. parkeringsplatser kommer att få uppta en större yta utan krav på lov utanför detaljplanelagt område (se avsnitt 7.7.8). Dessa förslag bedömer vi kommer att underlätta för de som bor och verkar på landsbygderna.

Under utredningsarbetet har dock framkommit att komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus i ett område som inte omfattas av detaljplan i dag kan vara av relativt omfattande storlek i absoluta mått (nuvarande 9 kap. 6 § PBL). Genom vårt förslag med en gräns på 50,0 kvadratmeter för när lovplikten infaller, kan således vissa åtgärder som i dag – i vart fall i vissa kommuner – inte bedöms omfattas av lovplikt därmed komma att omfattas av krav på lov.

I vårt förslag till nytt regelverk för lovplikt i skyddade områden respektive värdefulla områden har det mindre betydelse om åtgärden vidtas i ett område med en detaljplan eller områdesbestämmelser eller utanför ett sådant område (se avsnitt 7.9 och 7.10). Beroende på var gränsen för ett sådant skyddat eller värdefullt område går, kan lovplikten därför komma att öka för vissa åtgärder på landsbygderna i förhållande till vad som gäller i dag.

9.11.4 Konsekvenser för den bebyggda miljön

Beskrivning av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* framgår av avsnitt 3.5.2. Riksdagens politik för gestaltad livsmiljö beskrivs i avsnitt 3.5.6 och kulturmiljömålen i avsnitt 3.5.5. Incitamentsstyrande effekter av lov- och anmälningsplikt i den bebyggda miljön beskrivs i avsnitt 7.5.2.

Stärkt skydd för identifierade kulturvärden

Vårt förslag om krav på att i översiktsplanen redovisa sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden (se avsnitt 7.10.7) bedömer vi kommer att förbättra skyddet för kulturvärden. En förutsättning är dock att kommunerna så snart som möjligt gör detta (se avsnitt 9.4 och 9.5.6).

Att utveckla planeringsunderlag i kommunerna är en förutsättning för att kunna ta tillvara och utveckla viktiga kulturmiljövärden och ligger i linje med preciseringen av miljömålet God bebyggd miljö genom *Hållbar samhällsplanering* och *Kulturvärden i bebyggd miljö* (se avsnitt 3.5.2).

Risk för byggnadsverk och områden där kulturvärden ännu inte har identifierats

För byggnadsverk och områden där kulturvärden ännu inte har identifierats finns en risk att viktiga värden går förlorade både med våra förslag och med dagens regelverk. Enligt nuvarande bestämmelser är det den enskilde byggherren som ska avgöra både om byggnaden omfattas av kraven i 8 kap. 13 § PBL och om åtgärden är en sådan som påverkar byggnadens yttre utseende avsevärt och därmed omfattas av krav på bygglov (se nuvarande 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL).

Vi bedömer att vårt förslag om krav på utpekande av sådana värdefulla byggnadsverk och bebyggelseområden i översiktsplanen kombinerat med en tydligare lovpliktsbestämmelse innebär ett ökat skydd för aktuella kulturvärden jämfört med i dag.

Stärkt skydd vid rivning och skydd även för vissa anläggningar

Rivningslovsplikten är i dag knuten till om en byggnad ligger i ett område som omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser eller inte. Enligt vårt förslag kommer avgränsningen inte bara vara beroende av om särskilda skyddsbestämmelser finns i en detaljplan eller områdesbestämmelser, utan också av om åtgärden ska vidtas på ett värdefullt byggnadsverk eller inom ett värdefullt bebyggelseområde enligt 8 kap. 13 § PBL (se avsnitt 7.12). Vi bedömer att detta blir den mest adekvata avgränsningen i förhållande till skyddet av kulturvärdena. Detta kan innebära att exempelvis för stadssiluetten karaktärsstarka vattentorn kommer att kunna omfattas av rivningslovsplikt, liksom stadsbildstypiska plank i vissa äldre småhusområden och stadskärnor samt tidstypiska och ikoniska skyltar.

Med vårt förslag kommer således skyddet för kulturvärdena i dessa delar att stärkas.

Särskilt om skydd för underhåll av skyddade byggnader

I dag krävs anmälan vid underhåll av byggnader som omfattas av vissa skyddsbestämmelser i en detaljplan. Vi föreslår att denna anmälningsplikt ska upphöra att gälla samt att åtgärden heller inte bör omfattas av krav på lov (se avsnitt 7.16.4 och 7.10.5). Det betyder att sådan fråga i förekommande, enstaka fall får hanteras genom byggnadsnämndens tillsynsverksamhet, eller genom möjligheten till frivilligt lov.

Särskilt om att följa detaljplan och områdesbestämmelser

I våra förslag till avgränsning av lovplikten har vi beträffande vissa åtgärder utgått från storleksbegränsningar som i princip motsvarar dem som sammantaget gäller enligt dagens undantag för en- och tvåbostadshus (se avsnitt 7.6.3 och 7.6.5). I vissa fall kan därmed en enskild åtgärd som inte omfattas av krav på lov bli mer omfattande än i dag.

Med vårt förslag kommer de tillbyggnader och komplementbyggnader som i dag i anslutning till en- och tvåbostadshus kan uppföras utan lov och i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser också få uppföras utan lov på motsvarande sätt i anslutning till andra byggnader. Vi har övervägt om även dessa åtgärder ska få genomföras i strid detaljplan eller områdesbestämmelser, men stannat vid att detta inte skulle vara ändamålsenligt, bl.a. med hänsyn till den bebyggda miljön (se avsnitt 7.17.2.).

Vi har dock funnit att uppförande av murar, plank samt altaner och pooler bör få ske i strid mot gällande plan (se avsnitt 7.17.2 samt 7.7.2).

Illustrerade exempel på åtgärder i den bebyggda miljön

För att underlätta förståelsen för och konsekvenserna av våra förslag för den bebyggda miljön, följer nedan några illustrationer på åtgärder som till sin omfattning ligger nära det som maximalt kan ske utan krav på lov enligt våra förslag. Vår bedömning är att omfattningen av dessa åtgärder i stora delar motsvarar dagens bebyggda miljö och ett samtida sedvanligt byggande, vilket talar för förhållandevis begränsade konsekvenser i den bebyggda miljön. Vi bedömer således att en förprövning av dessa åtgärder inte är nödvändig för att upprätthålla kvaliteten i den bebyggda miljön. För att särskilt belysa tak-

nockshöjdens påverkan i den bebyggda miljön har vi också tagit med ett exempel där det är just denna parameter som är utslagsgivande för lovplikten (se figur 9.5) och där lovplikt alltså även fortsättningsvis med våra förslag kommer att krävas.

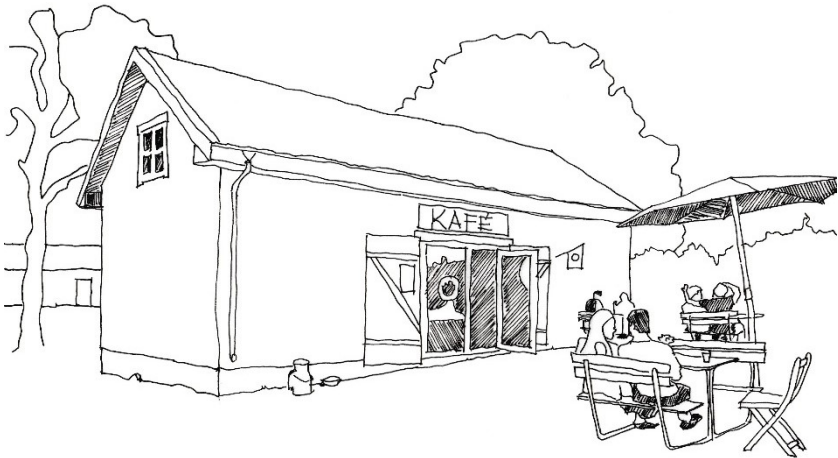
Undantaget från lovplikt och dess konsekvenser förutsätter att åtgärden inte utförs inom ett värdefullt eller skyddat område eller på ett värdefullt eller skyddat byggnadsverk.

I detta sammanhang vill vi också upprepa att de materiella kraven på åtgärderna i fråga i princip inte ändras genom våra förslag, utan frågan är snarare om kravuppfyllnad ska kontrolleras vid en förprovning eller i efterhand inom ramen för byggnadsnämndernas tillsyn. Även kommunernas möjligheter att genom bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser ställa särskilda arkitektoniska krav vid nyproduktion eller för bevarande kommer att finnas kvar.

Notera särskilt att kravet på att följa detaljplan och områdesbestämmelser även fortsatt föreslås gälla för alla byggnadstyper utom vissa tillbyggnader och komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus. Murar, plank, altaner och pooler behöver, enligt vårt förslag, inte heller följa plan (se figur 9.8).

Vi avslutar med en illustration (se figur 9.10) som visar på hur en anläggning kan påverka landskapsbilden. Vid större logistikcentraler omfattas stora ytor av materialgårdar, som kan vara mer eller mindre fyllda med material/containrar. För att kunna nyttja sådana stora materialgårdar effektivt är det också vanligt med krankonstruktioner, som då kan bli en integrerad del i anläggningen som sådan. På avstånd är det då inte ovanligt att just kranarna får en påtaglig inverkan på landskapsbilden (se avsnitt 7.7.8).

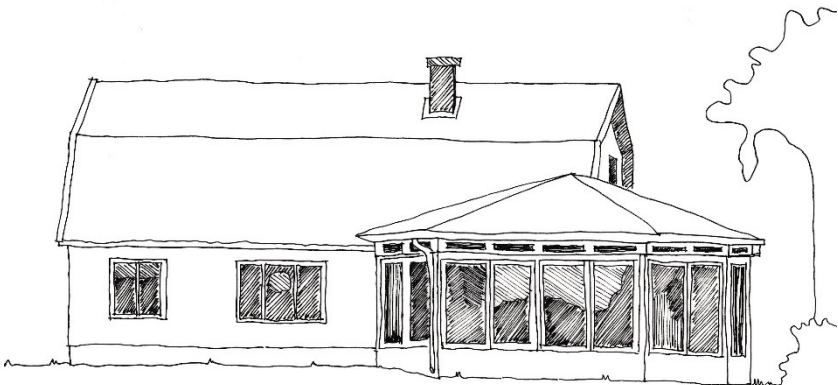
Figur 9.1 Kafé utanför sammanhållen bebyggelse



Bildbeskrivning: Illustration av ett kafé inrymt i en äldre komplementbyggnad i anslutning till en gård. Utanför sitter människor i grupper och fikar.

Byggnaden är cirka 50 kvadratmeter. Är den inte större kan inredandet göras utan bygglov om byggnaden finns i ett område som inte omfattas av en detaljplan, som ligger utanför sammanhållen bebyggelse och som inte är ett skyddat eller särskilt värdefullt område. Skylten på byggnadens fasad behöver normalt inte heller bygglov och inte heller parkeringsplatser på upp till 100 kvadratmeter på fastigheten. För en ändring som väsentligt påverkar byggnadens brandskydd eller konstruktionen av byggnadens bärande delar krävs dock en anmälan för att säkerställa de byggtekniska egenskapskraven. En bullrande eller på annat sätt störande verksamhet får inte innebära en betydande olägenhet för grannarna, vilket gäller oavsett om åtgärden omfattas av krav på lov eller inte.

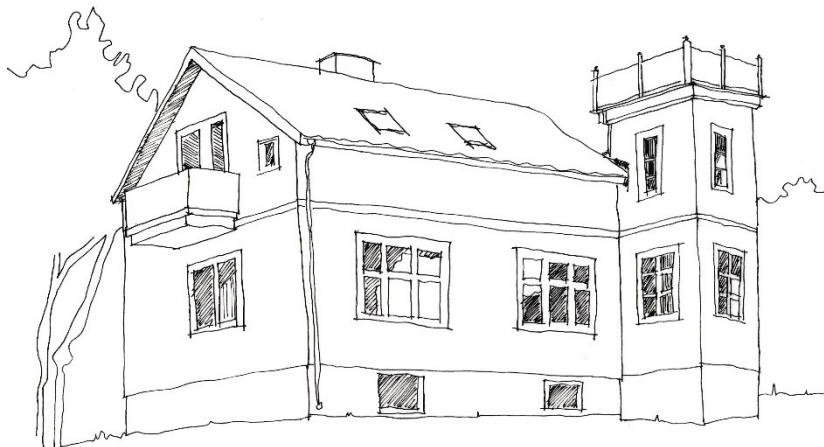
Figur 9.2 Tillbyggnad med ett större uterum



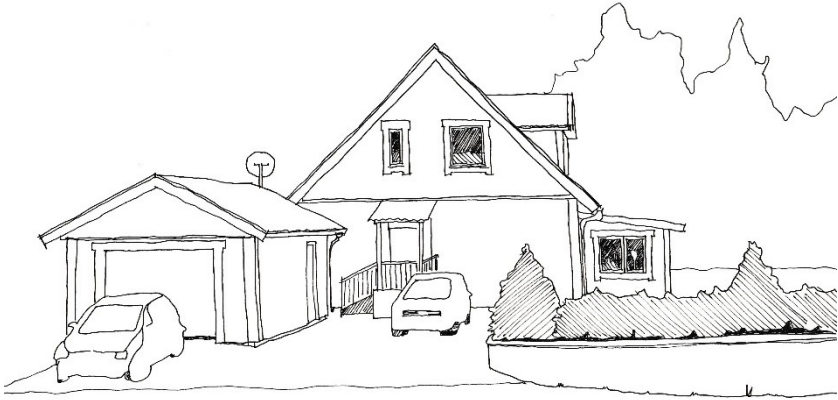
Bildbeskrivning: Illustration av ett enbostadshus med mansardtak och en tillbyggnad i ena hörnet, i ett plan i form av en flerkantig byggnadsdel i ett plan med mycket glas.

Tillbyggnaden av uterummet skulle kunna uppföras utan bygglov då den har en bruttoarea som är mindre än 30 kvadratmeter och då den inte heller överstiger den befintliga byggnadens taknockshöjd. Bygglov krävs dock om tillbyggnaden ska göras på en särskilt värdefull byggnad eller om det område byggnaden ligger i är särskilt värdefullt.

Figur 9.3 Tillbyggnad med ett torn



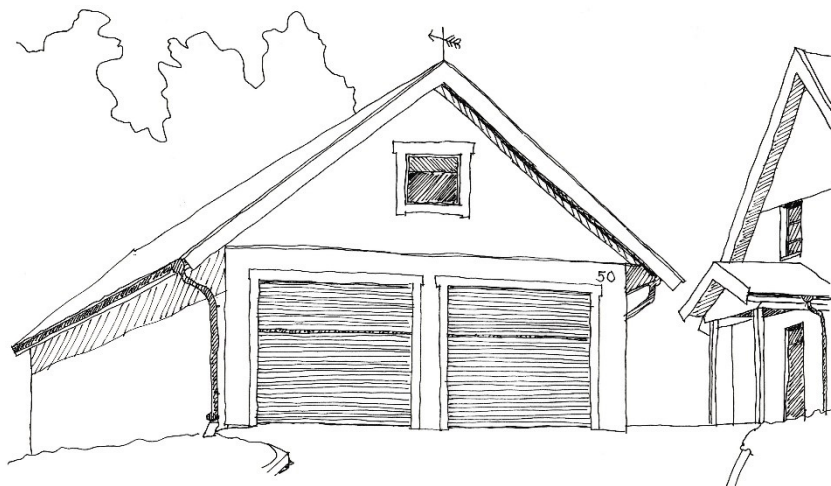
Bildbeskrivning: Illustration av ett resligt enbostadshus med sadeltak, med en tillbyggnad i två våningar i form av ett torn i ena hörnet samt en balkong i det övre planet på kortsidan. På tornets tak är det en terrass. Torntillbyggnaden skulle kunna uppföras utan bygglov. Med en bruttoarea på cirka 10 kvadratmeter per våning blir tillbyggnaden på totalt cirka 20 kvadratmeter bruttoarea. Resterande del av "potten" upp till 30 kvadratmeter bruttoarea/öppenarea innan bygglov krävs kan exempelvis användas till en balkong (som den till vänster i illustrationen) eller ett skärmtak över en uteplats. En tillbyggnad får inte överstiga den befintliga byggnadens taknock utan lov. Notera att en terrass eller en balkong placerad högt upp kan innebära en olägenhet för grannarna om insynen blir betydande – sådana hänsyn ska alltid tas oavsett om åtgärden omfattas av krav på bygglov eller inte. Bygglov krävs om tillbyggnaden ska göras på en särskilt värdefull byggnad eller om det område byggnaden ligger i är särskilt värdefullt.

Figur 9.4 En villatomt i ett område som omfattas av en detaljplan

Bildbeskrivning: Illustration av ett enbostadshus med sadeltak med kortsidan mot gatan med en entré och ett mindre skärmtak, med en tillbyggnad i ett plan vid ena långsidan och en takkupa. På tomten finns ett garage med plats för en bil samt en hårdgjord yta framför och en mur i tomtragrens mot gata.

Ett garage (komplementbyggnad) för en bil kan uppföras utan bygglov så länge byggnadsarean inte är större än 30 kvadratmeter och taknockshöjden inte överstiger 4 meter. Tillbyggnader ut på tomten samt takkupor kan tillsammans utföras utan bygglov då deras totala bruttoarea/öppenarea inte överstiger 30 kvadratmeter. Den plattsatta parkeringsytan är inte större än 50 kvadratmeter och omfattas därför inte av krav på bygglov, men får inte strida mot bestämmelser i detaljplanen. Muren i tomtragrens mot gata är under 1,2 meter på sin högsta punkt och kan därmed också uppföras utan bygglov. Notera att markuppfyllnader, exempelvis genom motfyllning av en mur, inte får göras utan marklov om åtgärden ändrar höjdläget mer än 0,5 meter. Notera också den lägre murhöjden vid utfarten från parkeringsplatsen; oavsett om åtgärden omfattas av krav på bygglov eller inte får muren inte uppföras om den kan innebära fara för människors hälsa och säkerhet (exempelvis trafiksäkerhet) eller betydande olägenhet på annat sätt. Bygglov krävs för åtgärder som ska utföras på en särskilt värdefull byggnad eller i ett särskilt värdefullt område.

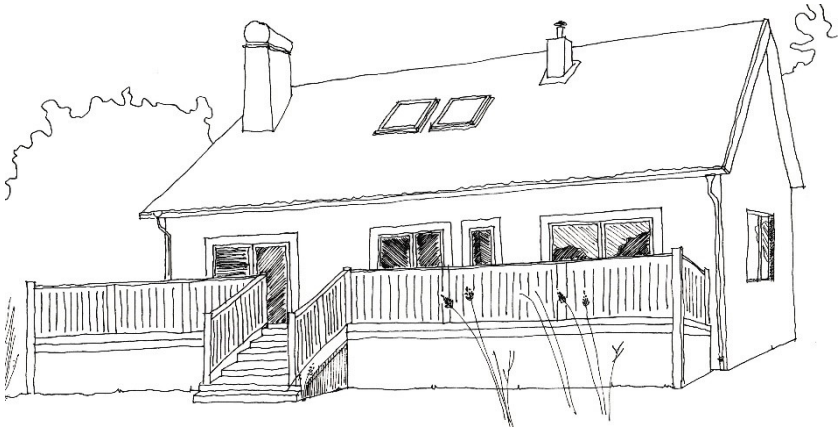
Figur 9.5 Hög komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan



Bildbeskrivning: I blickfånget finns ett tvåbilsgarage med sadeltak, med en takvinkel på cirka 45 grader och med ett stort fönster i gavelspetsen. Vid sidan av garaget syns en del av ett enbostadshus vars taknock nästan är på samma nivå som garagets.

Detta garage omfattas av krav på bygglov eftersom taknockshöjden överstiger 4,5 meter. Ett tvåbils-garage med förrådsyta kan annars rymmas inom de 50 kvadratmeter byggnadsarea som inte omfattas av krav på bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Med en lägre takvinkel och därmed lägre taknockshöjd skulle byggnaden inte bli lika dominerande jämfört med enbostadshuset till höger i bild som den är bör vara ett komplement till. Jfr även figur 9.4. Med en hög taknockshöjd kan också rymmas ytterligare en våning, vilket skapar en betydligt mer omfattande exploatering. Bygglov krävs också om åtgärden ska vidtas i ett särskilt värdefullt område.

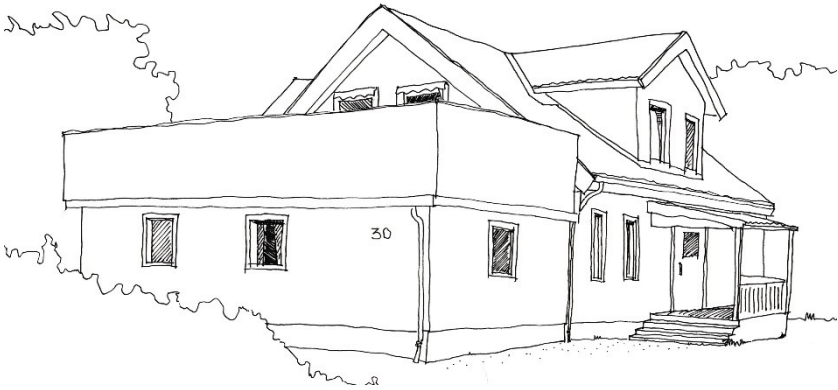
Figur 9.6 Altan



Bildbeskrivning: Ett enbostadshus med sadeltak och med den längre och lägre fasaden mot gatan och med en altan längs med hela långsidan.

Så här kan en altan om cirka 40–50 kvadratmeter och med en höjd av cirka 1 meter med ett relativt tätt räcke med en höjd av cirka 0,8 meter se ut. Denna altan skulle med vårt förslag inte omfattas av krav på bygglov och inte heller behöva följa en detaljplan eller områdesbestämmelser. En altan som är större än 50 kvadratmeter behöver däremot följa befintliga planbestämmelser. Bygglov krävs om åtgärden ska utföras i anslutning till en särskilt värdefull byggnad eller inom ett särskilt värdefullt område.

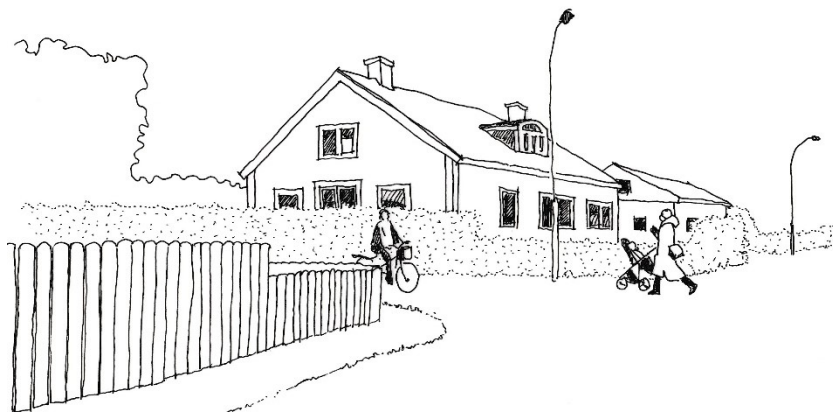
Figur 9.7 Fasadändring, takkupa och entrétillbyggnad



Bildbeskrivning: Ett enbostadshus med ett inrett övre plan med en takkupa varsnock är i liv med den ursprungliga byggnaden. Byggnaden är tillbyggd på kortsidan med en lägre del i ett plan. Över entrén finns ett skärmtak.

Denna sidotillbyggnad har fått en ändrad takutformning (fasadändring) från ett lågt sluttande sadeltak till en terrass. På en byggnad som inte är särskilt värdefull och heller inte ligger i ett särskilt värdefullt område, kan detta göras utan bygglov. Notera dock att en terrass kan innebära en olägenhet för grannarna om insynen blir betydande – sådana hänsyn ska alltid tas oavsett om åtgärden omfattas av krav på lov eller inte. Takkupan genererar bruttoarea och kan byggas utan lov så länge inte "potten" om 30 kvadratmeter överskrids. Entréns större skärmtak genererar öppenhet och ska därmed räknas in "potten" om 30 kvadratmeter, då dessa omfattar såväl brutto- som öppenarea.

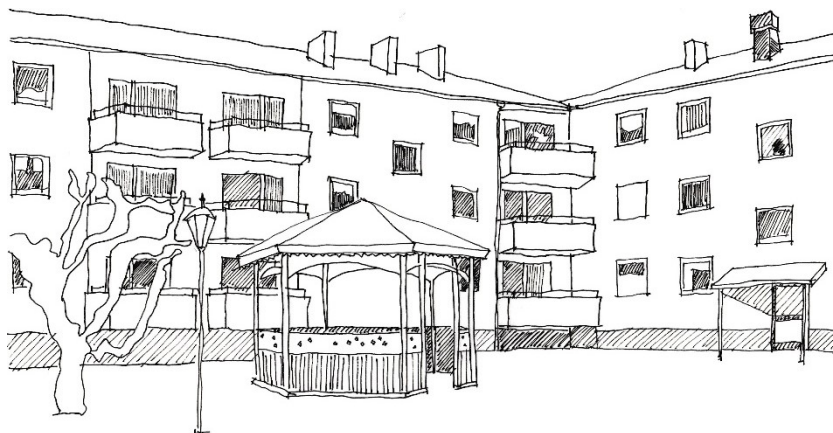
Figur 9.8 Plank eller staket mot gata i villaområde



Bildbeskrivning: Illustrationen visar en korsning i ett villakvarter, med två tomter till vänster i bild. Ena tomten, närmast i bild, är omgärdad av ett plank och den andra med växtlighet. I båda hörnen närmast korsningen är planket respektive växtligheten lägre i en sikttriangel med hänsyn till trafiksäkerheten på platsen. En cyklist syns i korsningen och en person med barnvagn passerar på gatan. Illustrationen är gjord utifrån en ögonhöjd om cirka 1,1 meter, vilket ungefär motsvarar ögonhöjden för ett barn i 7-års-åldern eller för en bilförare.

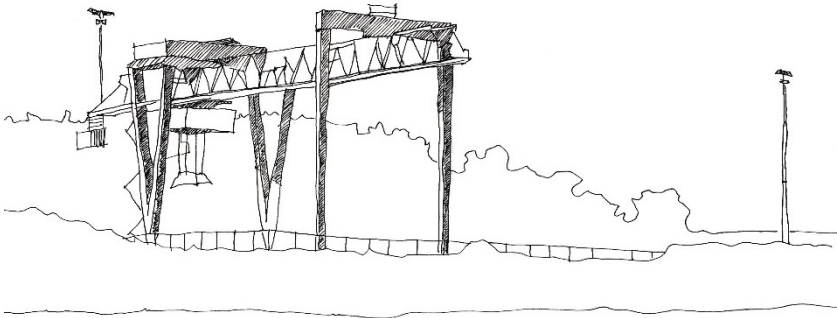
Den här relativt täta hägnaden runt en villatomt är cirka 1,2 meter hög över gatans nivå. Hägnaden skulle därmed inte omfattas av krav på bygglov och får också strida mot en detaljplan (t.ex. att ett visst område inte får bebyggas). Nära korsningen är hägnaden sänkt till cirka 0,8 meters höjd för trafiksäkrare möten på motsvarande sätt som häcken är klippt på andra sidan gatan – oavsett om en åtgärd omfattas av krav på bygglov eller inte får den inte ske så att åtgärden innebär fara för människors hälsa och säkerhet (exempelvis trafiksäkerhet) eller betydande olägenhet på annat sätt.

Figur 9.9 Komplementbyggnad vid flerbostadshus



Bildbeskrivning: Illustrationen visar inngården i ett kvarter med flerbostadshus med utanpåliggande balkonger, ursprungligen från 1950-talet. På gården ett nybyggt lusthus.

Det här lusthuset om cirka 10 kvadratmeter skulle kunna uppföras utan bygglov. Utan bygglov skulle också i samma storlek kunna uppföras t.ex. ett tak över en cykelparkering eller ett sophus. Även balkongerna skulle kunna glasas in utan bygglov. Inglasning av en balkong är en s.k. fasadändring, men då denna fasad inte vetter mot en allmän plats omfattas åtgärden inte av krav på bygglov. Åtgärderna får dock inte utföras utan bygglov om byggnaden är särskilt värdefull eller ingår i ett område som är särskilt värdefullt.

Figur 9.10 Logistikanläggning med portalkran

Bildbeskrivning: Illustrationen visar en portalkran som höjer sig över omgivande landskap.

Vid en logistikanläggning – med en stor materialgård – kan en portalkran vara den del av anläggningen som är mest påtaglig i landskapets silhuett. Den här portalkranen har inte någon egen funktion på platsen, utan är en integrerad del i den lovpliktiga materialgården.

9.11.5 Konsekvenser för tillgänglighet, hälsa och säkerhet

Vårt förslag att det inte ska krävas lov för att i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreda en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter (se avsnitt 7.6.7) innebär att tillgängligheten till dessa lokaler inte prövas i förväg. De materiella kraven – bl.a. de om tillgänglighet – gäller dock även för dessa åtgärder. Om kraven inte uppfylls går detta således att komma till rätta med genom byggnadsnämndens tillsyn. Det kan exempelvis handla om att komplettera entrén med en ramp eller att bredda en dörröppning. Vi bedömer att konsekvenserna i ett tillgänglighetsperspektiv är förhållandevis små och dessutom relativt enkla att i förekommande fall åtgärda.

Kravet på anmälan vid vissa förändringar som rör de tekniska egenskapskraven kvarstår med våra förslag. Detta kan exempelvis bli aktuellt vid en ändrad användning av ett stall till ett bed and breakfast eller när två matbutiker slås ihop till en och byggnadens brandskydd då väsentligen påverkas. Vi bedömer att konsekvenserna av våra förslag i denna del blir mycket små.

Åtgärder som inte omfattas av krav på lov ska med vårt förslag följa skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser beträffande skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor,

översvämning och erosion. Detta ger ett förstärkt skydd i fråga om människors hälsa och säkerhet.

Kravet på att all nybyggnad av bostad ska omfattas av ett krav på bygglov ökar också förutsättningarna för att krav som påverkar människors hälsa och säkerhet tillgodoses.

9.11.6 Konsekvenser för digitalisering

Målen med digitaliseringspolitiken framgår av avsnitt 3.5.10.

Vi föreslår att kungörelser av ansökningar om lov och förhandsbesked och om beslut i dessa ärenden ska ske på kommunens anslagstavla i stället för i Post- och Inrikes Tidningar (se avsnitt 7.19.9 och 7.19.22). Vi bedömer att detta kommer att underlätta kommunens handläggning av ärendena och också leda till att kungörelserna blir mer lättillgängliga för berörda. Tillgängligheten blir än bättre om kommunerna dessutom skapar möjlighet för digital prenumeration eller motsvarande på kungörelser på den kommunala anslagstavlan, t.ex. inom hela eller del av kommunen. I sammanhanget bör framhållas att kommunen i sina lokaler eller på annan plats ska ge allmänheten möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan (8 kap. 9 § andra stycket KL), för att tillgodose dem som inte har tillgång till internet.

Vi har föreslagit ett antal nya definitioner i PBL i syfte att ytterligare tydliggöra framför allt avgränsningen av lovplikten och i syfte att underlätta för ytterligare digitalisering och automatisering av handläggningen av ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan (se avsnitt 7.4.3). Vi föreslår också att ytterligare ett antal termer och uttryck blir föremål för en översyn, bl.a. för att ytterligare underlätta för digitaliseringen (se avsnitt 7.25).

9.11.7 Konsekvenser för EU-rätten

Som vi har anfört i avsnitt 7.2.4 omfattar den plan- och byggrättsliga regleringen även grundlagsskyddade och europarättsliga rättigheter. Regleringen rör frågor som i många avseenden även regleras unionsrättsligt. Primärrättsligt kan det t.ex. handla om egendomsskyddet (rätten till egendom) som regleras i artikel 17 i EU-stadgan.

Unionsrätten har vidare genom EU-domstolens rättspraxis kommit att innefatta allmänna rättsprinciper om bl.a. rätt till domstolsprövning (se t.ex. artikel 4.3 och 19.1 i EU-fördraget³²). Artikel 47 första stycket i EU-stadgan anger att var och en vars unionsrättsliga rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Vidare åligger det varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Sådana processuella regler får varken vara mindre förmånliga än dem som avser en liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).³³

Det finns vidare att stort antal sekundärrättsliga akter som påverkar den plan- och byggrättsliga regleringen.

Delar av våra förslag har viss koppling till MKB-direktivet och Århuskonventionen. Vi bedömer att våra förslag rörande krav på lov – tillsammans med de förslag som lämnats genom regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet*³⁴ – för vissa typer av anläggningar är förenliga med unionsrätten. Detsamma gäller våra förslag som påverkar rätten till domstolsprövning (se avsnitt 7.6.10 och 7.21.5).

Vi anser att våra förslag även i övrigt är förenliga med EU-rätten.

³² Europeiska unionens fördrag.

³³ Se HFD 2015 ref. 79.

³⁴ Se prop. 2020/21:174.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Ändringarna innebär bl.a. att det tidigare 9 kap. PBL upphävs och ersätts av ett nytt 9 kap. PBL. Bakgrunden till förslaget att upphäva 9 kap. PBL och placera bestämmelserna, ändrade och nya, i ett nytt 9 kap. PBL är dels det stora antalet ändringar som föreslås, dels behovet av att förenkla hela kapitlet och ge det en ny disposition. Författningskommentarerna till tidigare bestämmelser i 9 kap. PBL är fortfarande tillämpliga, om inte annat följer av det som sägs här.

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

3 § Lagen innehåller bestämmelser om

1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.),
2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.),
3. översiktsplan (3 kap.),
4. reglering med detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap.),
5. att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser (5 kap.),
6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.),
7. regional fysisk planering (7 kap.),
8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.),
9. *lov och förhandsbesked* (9 kap.),
10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.),
11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.),
12. byggnadsnämnden (12 kap.),
13. överklagande (13 kap.),
14. skadeersättning och inlösen (14 kap.),
15. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och
16. bemyndiganden (16 kap.).

Paragrafen innehåller en presentation av innehållet i lagens kapitel.

Punkten 9 har ändrats som en följd av att rubriken till 9 kap. har ändrats.

Övervägandena för ändringen av rubriken finns i avsnitt 7.3.1.

4 § I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

ekonomibyggnad: en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

fasadändring: en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

komplementbostadshus: en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som är inredd med en självständig bostad och som har en

a) byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter i ett område som omfattas av en detaljplan,

b) byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,5 meter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

komplementbyggnad: en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde,

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Paragrafen innehåller lagens alla definitioner av olika termer och uttryck. Definitionerna är uppställda i alfabetisk ordning.

Ändringarna innebär att fyra nya definitioner införs. Nya definitioner införs för termerna ekonomibyggnad, fasadändring, komplementbostadshus och komplementbyggnad.

Definitionen av termen *ekonomibyggnad* är ”en byggnad som behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln”. Bygg-

naden måste omedelbart hänga samman med den aktuella näringen. En bedömning av byggnadens karaktär, arten av den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden samt omfattningen av denna verksamhet och dess anknytning till övrig verksamhet på fastigheten behöver bedömas i det enskilda fallet. Exempelvis följande utrymmen kan komma att bedömas som ekonomibyggnad: stall, sädesmagasin, maskinhall, loge, båthus eller renvaktarstuga.

Definitionen av termen *fasadändring* är ”en ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter kulör, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre karaktärsdrag påverkas på annat sätt”. Definitionen omfattar således inte andra anläggningar än byggnader. Termen ”kulör” används i stället för ”färg” för att tydliggöra att det är färgens visuella egenskaper som avses, t.ex. nyans, ton och ljushet, och som bör utlösa lovplikt. En ändring av färgtyp, från exempelvis slamfärg till silikonhartsfärg eller från linoljafärg till plastfärg får i stället prövas utifrån påverkan på byggnadens yttre karaktärsdrag på annat sätt. Av definitionen framgår att endast sådana åtgärder som påverkar byggnadens yttre karaktärsdrag ska beaktas. Karaktäriserande egenskaper kan vara byggnadens färgsättning och utvändiga material men även t.ex. form, storlek, proportioner, ålder och funktion. Volym, utförande, detaljomsorg och detaljersnivå liksom detaljer kan vara väsentliga för en byggnads karaktär. En byggnads karaktär kan också vila på dess funktion i samhället, på hög ambitionsnivå avseende arkitektonisk och konstnärlig gestaltning eller som källa till kunskap om äldre material och teknik. Åtgärder som kan påverka en byggnads yttre karaktärsdrag kan avse t.ex. fönster och dörrpartier men även mindre byggnadsdelar, exempelvis takkupor, frontespiser, burspråk och franska balkonger, som inte utgör tillbyggnad. Det kan även handla om fasadbelysning eller annan effektbelysning, som exempelvis ljusprojektioner med reklam. Det kan även vara i fasaden integrerade butiks- eller företagsnamn, som en inbyggd relief, ett murat mönster eller som en målad skylt. Vidare kan det vara på fasaden monterade skyltlådor, neonskyltar, skyltplattor, orienteringstavlur, bildskärmar, flaggskyltar, lösa bokstäver, reklamtavlor, vepor, banderoller m.m. Dessutom kan det handla om en solenergi- eller vindkraftsanläggning som är monterad på byggnaden samt om t.ex. antenner, inbrottsgaller och olika typer av aggregat för ventilation, kyla och värme. Uttrycket ”påverkan på byggnadens yttre karaktärsdrag” korresponderar med andra

bestämmelser om varsamhet (jfr 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 § PBL) och även med dem som rör byggnader som är värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt (jfr 8 kap. 13 och 14 §§ PBL).

Definitionen av termen *komplementbostadshus* är ”en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus som helt eller delvis är inredd med en självständig bostad och som har en a) byggnadsarea som inte är större än 30,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter i ett område som omfattas av en detaljplan, b) byggnadsarea som inte är större än 50,0 kvadratmeter eller taknockshöjd som inte överstiger 4,5 meter i ett område som inte omfattas av en detaljplan”. Eftersom ett komplementbostadshus är en slags komplementbyggnad behöver komplementbostadshuset, utöver att uppfylla de storleksbegränsningar som framgår av definitionen, också vara underordnat den befintliga byggnaden på tomten i storlek. Om den befintliga byggnaden på tomten i ett område som inte omfattas av en detaljplan exempelvis har en byggnadsarea på 45 kvadratmeter behöver komplementbostadshuset ha en byggnadsarea som inte överstiger 45 kvadratmeter. Av 9 kap. 33 och 35 §§ PBL framgår att komplementbostadshus under vissa förutsättningar får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om komplementbostadshuset ska anses vara ett fritidshus eller inte – vilket har betydelse bl.a. för tillämpligheten av bestämmelserna i 8 kap. PBL (se särskilt 6 §) – får avgöras i enlighet med de principer som har utvecklats i praxis och vid behov hanteras inom ramen för byggnadsnämndens tillsynsverksamhet.

Definitionen av termen *komplementbyggnad* är ”en fristående byggnad som kompletterar en befintlig byggnad och är underordnad den befintliga byggnaden i storlek”. Att byggnaden ska komplettera en befintlig byggnad innebär att den till funktion och användningsätt ska komplettera en byggnad som sedan tidigare finns. Även komplementbostadshus är ett slags komplementbyggnad. För dessa gäller dock att bostadsfunktionen får vara självständig i förhållande till det befintliga en- eller tvåbostadshuset. För alla komplementbyggnader gäller att de ska vara underordnade den befintliga byggnaden i storlek. Komplementbyggnaden bör därmed inte ge ett dominerande intryck.

Definitionen innehåller inte krav på att komplementbyggnaden ska vara placerad inom tomt. Detta innebär att den också kan vara placerad exempelvis inom en allmän plats.

Övervägandena för de nya definitionerna finns i avsnitt 7.4.3.

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

9 § Planläggning av mark och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk enligt denna lag får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att planläggning av mark- och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk inte får ske så att påverkan innebär fara eller betydande olägenhet.

De ändringar som har gjorts i paragrafen är en följd av att skyltar och ljusanordningar, liksom före införandet av PBL, ska ses som anläggningar och därmed omfattas av definitionen av termen byggnadsverk. När skyltar och ljusanordningar omfattas av termen byggnadsverk behövs inte längre specialregler för dessa anläggningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

3 kap. Översiktsplan

5 § Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden,

5. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

6. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

7. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska framgå av en översiktsplan.

I *första stycket 4* har en ny bestämmelse förts in. Punkten innebär att kommunen i översiktsplanen måste ange sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Utpekandet kan ske såväl i översiktsplanen som sådan, som i ett geografiskt eller tematiskt tillägg till översiktsplanen (3 kap. 27 § PBL). Avsikten är att utpekandet ska ge en enhetlig och samlad bild av kulturmiljövärdena i kommunen som helhet och också vara ett värdefullt underlag för de som behöver ta ställning till om en åtgärd omfattas av krav på lov eller inte.

Utöver utpekandet framgår av bestämmelsen att kommunen i översiktsplanen också ska redovisa kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Detta innebär att kommunen behöver redovisa de värdebärande karaktärsdragen hos byggnadsverken, de allmänna platserna och bebyggelseområdena. För bebyggelseområdena kan det vara tillräckligt med en redovisning på övergripande nivå. Redovisningen kan också vara gemensam för flera områden som uppvisar likheter i t.ex. ålder och byggnadsstil. Bedömningen av om en specifik åtgärd kommer att leda till en sådan förvanskning som inte är tillåten enligt 8 kap. 13 § PBL görs däremot inte i översiktsplanen.

Kommunens utpekande av dessa särskilt värdefulla byggnadsverk, allmänna platser och bebyggelseområden i översiktsplanen kommer att vara vägledande för lovplikten (jfr 9 kap. 16 § PBL). Eftersom översiktsplanen inte är bindande, kommer utpekandet och grunderna härför dock att kunna angripas i det enskilda fallet.

Någon ersättningsskyldighet för kommunen till enskilda fastighetsägare uppkommer inte genom kommunens utpekande av värdefulla byggnadsverk och områden i översiktsplanen.

Vad gäller kommunens praktiska arbete i denna fråga kan värdefulla områden normalt identifieras och sedan värderas i ett sammanhang. Det har normalt inte någon avgörande betydelse hur många

byggnadsverk som finns i områdena. Inventeringen bör lite förenklat bestå av fältarbete, historisk undersökning och värdering. Härtill kommer arbete med dokumentation m.m. Till stöd för arbetet finns en mängd digitala underlag. Ett sådant är fastighetsregistret. Tillsammans med kommunens egna underlag kan uppgifter i fastighetsregistret, Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister och underlag hos läns museer och länsstyrelsen ofta förenkla kategorisering och gruppering av fastigheter i kulturmiljöarbetet. Även BBR kan nyttjas som utgångspunkt i arbetet, särskilt kraven vid ändring av byggnader (avsnitt 1:22), bl.a. avseende varsamhetskrav och förbud mot förvanskning. Om en kommun saknar antikvarisk kompetens finns möjlighet till samverkan med annan kommun (jfr t.ex. 9 kap. 37 och 38 §§ KL). Även läns museerna har en uttalad roll att arbeta med kunskapsuppbyggnad inom kulturmiljöområdet och att samverka med bl.a. kommuner. Flera läns museer är t.ex. involverade i framtagande av kommunala kulturmiljöprogram och andra underlag, åtminstone via sin uppdragsverksamhet.

De byggnadsverk och områden som utpekats kan vara särskilt värdefulla exempelvis som representanter för en viss tidsepok eller för ett visst estetiskt ideal eller att de åskådliggör tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp. Det kan också handla om att byggnadsverket eller bebyggelsen har haft betydelse för den historiska, arkitektur- och kulturhistoriska eller tekniska utvecklingen. Tillämpningen av 8 kap. 13 § PBL bör utgå från det synsätt som numera finns avseende vad som är av värde att bevara. Lokala överväganden bör tillmätas stor betydelse. Det som krävs är värden som är så höga att det är fråga om ett allmänt intresse. Det betyder att även ung bebyggelse – och kanske framför allt bebyggelse som ännu inte uppfattas som skyddsvärd, t.ex. en byggnad från 1970-, 1980- eller 1990-talet – kan representera värden som har ett sådant allmänintresse att de omfattas av tillämpningsområdet för 8 kap. 13 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.7.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

2 § Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,

3. en åtgärd *som omfattas av krav på bygglov*,

a) om åtgärden innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för, att anlägga

– ett industriområde,

– ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,

– en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,

– en hamn för fritidsbåtar,

– ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,

– en campingplats,

– en nöjespark, eller

– en djurpark, och

b) om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

4. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket *omfattas av krav på bygglov* eller är en annan byggnad än en sådan *komplementbyggnad* som *inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. 6 eller 7 §*, och

a) byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller

b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

5. en åtgärd som *omfattas av krav på bygglov* vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Första stycket 3 gäller inte åtgärder som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 § 1 inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Trots första stycket 4 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket

a) är ett *komplementbostadshus*, eller

b) kan *prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när kommunen ska upprätta en detaljplan.

Första stycket 3 och 5 har ändrats språkligt.

Första stycket 4 har ändrats språkligt och som en följd av den nya regleringen i 9 kap. PBL om vilka byggnader som omfattas av krav på lov. I gällande rätt finns en hänvisning till 9 kap. 4 a § PBL som innehåller ett undantag för krav på lov för komplementbyggnader och s.k. komplementbostadshus som uppförs eller byggs till i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus och som uppfyller vissa villkor, bl.a. att de har en byggnadsarea som inte är större än 30 kvadratmeter. För sådana nya byggnader behöver en detaljplan inte upprättas. Enligt nya 9 kap. 5 § PBL krävs bygglov för komplementbostadshus. Dessa behöver således hanteras som ett undantag från kravet på detaljplan för byggnader som omfattas av krav på bygglov, se tredje stycket. För övriga komplementbyggnader gäller enligt nya 9 kap. 6 och 7 §§ PBL att de omfattas av krav på bygglov endast under vissa förutsättningar. För att tydliggöra att detaljplan inte krävs för sådana nya komplementbyggnader som inte omfattas av krav på bygglov har en sådan hänvisning förts in i första stycket 4.

Tredje stycket har ändrats som en följd av att komplementbostadshus omfattas av krav på bygglov enligt nya 9 kap. 5 § PBL. Nuvarande undantag från krav på detaljplan för komplementbostadshus i första stycket 4 har således flyttats till tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.7.

3 § Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk, om

1. vindkraftverket omfattas av krav på bygglov,
2. det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och
3. kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov *eller* förhandsbesked.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på detaljplan för vindkraftverk.

Punkterna 1 och 3 har ändrats som en följd av att kravet på detaljplan för vindkraftverk som endast omfattas av krav på anmälan har tagits bort. Detta innebär att ett vindkraftverk som inte är högre än 20,0 meter över markytan och som är placerat på ett avstånd från gränsen som minst motsvarar kraftverkets höjd över marken är undantaget från krav på prövning i en detaljplan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.8.

42 § Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus, och

4. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom *ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde,*

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 4 får kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad kommunen får reglera i områdesbestämmelser avseende användningen av mark- och vattenområden.

I *första stycket* har två ändringar gjorts. För det första har den tidigare punkten 4 upphävts som en följd av att kommunen inte längre ska få reglera omfattningen av krav på bygglov, rivningslov och marklov i områdesbestämmelser. Numreringen av de efterföljande punkterna har justerats med anledning av detta.

Vidare har *första stycket 4* ändrats på så sätt att det som tidigare framgick genom hänvisningen till 9 kap. 13 § 1 PBL i stället framgår direkt av denna paragraf.

Även i *andra stycket* har en hänvisning ändrats som en följd av att den tidigare punkten 4 i första stycket har slopats.

Även om kommunens möjlighet att reglera omfattningen av krav på bygglov, rivningslov och marklov i områdesbestämmelser har slopats gäller redan gjorda regleringar områdesbestämmelser om utökad lovplikt fortsatt fram till dess områdesbestämmelserna ändras.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4 och 7.23.2.

6 kap. Genomförandet av detaljplaner

13 § Kommunen får lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.

Kommunens rätt enligt första stycket 2 upphör att gälla om kommunen ger bygglov enligt 9 kap. 39 § tredje stycket.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa in mark eller annat utrymme finns i 14 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens rätt att lösa in mark eller annat utrymme som behövs för viss användning enligt en detaljplan.

I andra stycket har en följdändring gjorts. Ändringen består i att hänvisningen till 9 kap. PBL har justerats som en följd av regleringen i det nya 9 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

3 § I den omfattning som framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska det som *enligt 1 och 2 §§ gäller för en byggnad också gälla för en annan anläggning än en byggnad.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning bestämmelserna om byggnad i 1 och 2 §§ också gäller för en annan anläggning än en byggnad.

Paragrafen är ändrad på så sätt att punkten 2 har upphävts och punktuppställningen därmed slopats. Punkten 2 innehöll en bestämmelse om att 1 § också gällde för skyltar och ljusanordningar. Att punkten upphävts är en följd av att skyltar och ljusanordningar, liksom före införandet av PBL, ska ses som anläggningar och därmed omfattas av definitionen av termen byggnadsverk. När skyltar och ljusanordningar omfattas av uttrycket ”en annan anläggning än en byggnad” behövs inte längre specialregler för skyltar och ljusanordningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

9 § En obebyggd tomt som ska bebyggas *med en byggnad* ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer,
3. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon,
4. det på tomten eller i närheten av den i skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,
5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt, och
6. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas *med en byggnad* som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur tomter som tas i anspråk för bebyggelse ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. omgivningen.

Första och andra stycket har ändrats på så sätt att det förtydligats att bestämmelserna avser byggnader. Om en tomt ska bebyggas med en annan anläggning än en byggnad finns bestämmelser i 8 kap. 12 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

11 § I fråga om att på en bebyggd tomt vidta sådana ändringar av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt denna lag eller åtgärder som *omfattas av krav på* anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § ska 9 § tillämpas i den utsträckning som är skäligen med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden vid sådan ändring av en byggnad för vilken lov eller anmälan krävs i skäligen utsträckning får ställa krav på tomten i de avseenden som anges i 9 §.

Utöver en rent språklig ändring har hänvisningen till ”föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §” tagits bort som en följd

av att 16 kap. 7 § PBL är upphävd och samtliga bestämmelser om krav på lov nu återfinns i PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3 och 7.23.2.

13 § En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas.

Första stycket ska tillämpas också på

1. *en annan anläggning än en byggnad om anläggningen omfattas av krav på bygglov,*

2. tomter i de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,

3. allmänna platser, och

4. bebyggelseområden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förbud mot förvanskning.

Andra stycket 1 har ändrats språkligt och som en följd av att 16 kap. 7 § PBL är upphävd och samtliga bestämmelser om krav på lov nu återfinns i PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3 och 7.23.2.

18 § Det som gäller i fråga om ändring och flyttning av en byggnad enligt 17 § ska tillämpas också på ändring och flyttning av en *annan anläggning än en byggnad om anläggningen omfattas av krav på bygglov.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att 17 § ska tillämpas också för en annan anläggning än en byggnad.

Utöver rent språkligt har paragrafen ändrats som en följd av att 16 kap. 7 § PBL är upphävd och samtliga bestämmelser om krav på lov nu återfinns i PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3 och 7.23.2.

9 kap. Lov och förhandsbesked

1 § *Detta kapitel innehåller bestämmelser om*

1. *krav på bygglov, rivningslov och marklov,*

2. *förhandsbesked,*

3. *förutsättningar och villkor för lov och förhandsbesked,*

4. *handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en översiktlig beskrivning av innehållet i bestämmelserna i 9 kap. PBL. En motsvarande bestämmelse fanns i tidigare 9 kap. 1 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Krav på bygglov

2 § *Det krävs bygglov för åtgärder på en byggnad eller annan anläggning enligt vad som följer av 4–10, 12–16, 18–20 och 29 §§.*

Det krävs också bygglov för en åtgärd om kommunen i en detaljplan eller i områdesbestämmelser, med stöd av äldre bestämmelser, har bestämt om det.

Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i tidigare 9 kap. PBL.

Första stycket innehåller en läsanvisning om vilka bestämmelser i 9 kap. PBL som innehåller krav på bygglov för en åtgärd med byggnad eller med en annan anläggning än en byggnad.

Andra stycket reglerar vad som gäller för sådana krav på bygglov som en kommun i en detaljplan eller i områdesbestämmelser har bestämt med stöd av äldre bestämmelser. Innebörden av bestämmelsen är att sådana krav gäller även fortsatt fram till dess kommunen ändrar detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

3 § *Omfattningen av kravet på bygglov är beroende av på vilket byggnadsverk och inom vilket område åtgärden ska vidtas.*

I ett skyddat eller värdefullt område (18–20 §§) och i ett område nära gräns eller järnväg (15 och 16 §§) är omfattningen av kravet på bygglov mer långtgående än i övriga områden (4–10 och 12–14 §§).

Undantag från krav på bygglov anges i anslutning till krav på lov. Därutöver finns ett särskilt undantag från krav på bygglov för åtgärder för totalförsvaret (29 §).

Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i tidigare 9 kap. PBL.

Liksom 2 § första stycket innehåller denna paragraf information om hur bestämmelserna om krav på bygglov i 9 kap. PBL ska läsas och förstås. Syftet med bestämmelsen är att underlätta tillämpningen av bestämmelserna om krav på bygglov.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Krav på bygglov för nybyggnad av byggnad

4 § *Det krävs bygglov för nybyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad.*

Trots första stycket krävs det inte bygglov för nybyggnad av

1. en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan, eller

2. en annan byggnad än ett bostadshus om byggnaden

a) inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) inte får en tacknockshöjd som överstiger 3,0 meter, och

c) ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till.

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller huvudregeln att bygglov krävs för nybyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad. Definitionen av byggnad finns i 1 kap. 4 § PBL. Kravet på lov omfattar allt från en- och tvåbostadshus till kontors- och industrikomplex. Kravet på lov gäller dock inte för komplementbyggnader, se definition i 1 kap. 4 § PBL och reglering i 9 kap. 5–7 §§ PBL.

Andra stycket innehåller två undantag från huvudregeln i första stycket. För det första krävs det inte bygglov för nybyggnad av en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Se definition av termen ekonomibygnad i 1 kap. 4 § PBL. Detta undantag har sin motsvarighet i tidigare 9 kap. 3 § PBL. Även om ekonomibygnaden är att se som en komplementbyggnad är den undantagen från krav på bygglov (jfr 9 kap. 7 § andra stycket PBL). Se dock 9 kap. 18 § PBL avseende krav på bygglov om ekonomibygnaden används för hästhållning inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

För det andra krävs det inte bygglov för nybyggnad av en annan byggnad än ett bostadshus om byggnadens byggnadsarea inte är större än 15,0 kvadratmeter, taknockshöjden inte är högre än 3,0 meter och byggnaden ska användas för kollektivtrafiken eller placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till. Detta undantag har delvis sin motsvarighet i tidigare 9 kap. 3 a § första stycket och 3 b § första stycket PBL. Det nya undantaget är dock något vidare än de tidigare då det inte innehåller en begränsning av hur lång tid byggnaden får vara placerad på platsen och då det, avseende användning för kollektivtrafiken, inte är begränsat till fristående väderskydd. Samtidigt har i undantaget tydliggjorts att det inte omfattar bostadshus.

Undantaget kan innefatta exempelvis valstugor, informationsbodrar och allmänna toaletter på allmän plats. För byggnad som ska användas för kollektivtrafiken krävs inte att byggnaden uppförs på allmän plats utan dessa kan uppföras såväl i område som omfattas av en detaljplan som i ett område som inte gör det och innefatta inte bara fristående väderskydd utan också t.ex. små byggnader för information och försäljning samt för rast och vila för chaufförer. Undantaget innehåller ingen begränsning i hur många små byggnader som får uppföras på en tomt eller fastighet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

5 § *Det krävs bygglov för nybyggnad av ett komplementbostadshus.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på bygglov vid nybyggnad av ett komplementbostadshus. Definitionen av termen komplementbostadshus finns i 1 kap. 4 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

6 § *För nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan krävs det, utöver det som följer av 5 §, bygglov om komplementbyggnaden*

1. får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,
2. får en taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller
3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter.

Vid beräkning av sammanlagd byggnadsarea enligt första stycket 3 tillämpas 11 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på bygglov för nybyggnad av komplementbyggnad i ett område som omfattas av en detaljplan. En definition av termen komplementbyggnad finns i 1 kap. 4 § PBL.

Av *första stycket* framgår att kravet på bygglov för komplementbyggnader infaller när komplementbyggnaden har en viss storlek, höjd eller tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek.

Av *andra stycket* framgår att 11 § ska tillämpas vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean.

För sådana komplementbyggnader som är komplementbostadshus finns alltid krav på bygglov, se 9 kap. 5 § PBL och definitionen av termen komplementbostadshus i 1 kap. 4 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

7 § För nybyggnad av en komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det, utöver det som följer av 5 §, bygglov om komplementbyggnaden

1. får en större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,

2. får en taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller

3. tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.

Trots första stycket krävs det inte bygglov för nybyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad.

Vid beräkning av sammanlagd byggnadsarea enligt första stycket 3 tillämpas 11 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på bygglov för nybyggnad av komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan. En definition av termen komplementbyggnad finns i 1 kap. 4 § PBL.

Av första stycket framgår att kravet på bygglov för komplementbyggnader infaller när komplementbyggnaden har en viss storlek, höjd eller tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek. Jämfört med lovplikten för en åtgård i ett område som omfattas av en detaljplan medges här både större och högre komplementbyggnader innan lovplikten infaller.

Av andra stycket framgår att bygglov inte krävs för nybyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad. Denna bestämmelse motsvarar del av tidigare 9 kap. 3 § PBL. Även nybyggnad av en ekonomibygnad som inte är en komplementbyggnad är undantagen från krav på bygglov (jfr 9 kap. 4 kap. andra stycket 1 PBL). Se dock 9 kap. 18 § PBL avseende krav på bygglov om ekonomibygnaden används för hästhållning inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Av tredje stycket framgår att 11 § ska tillämpas vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean.

För sådana komplementbyggnader som är komplementbostadshus finns alltid krav på bygglov, se 9 kap. 5 § PBL och definitionen av termen komplementbostadshus i 1 kap. 4 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

Krav på bygglov för ändring av byggnad

8 § Det krävs bygglov för tillbyggnad av en byggnad som inte är en komplementbyggnad om tillbyggnaden

1. får en bruttoarea eller öppenarea eller en kombination av dessa som är större än 30,0 kvadratmeter, eller

2. överstiger byggnadens taknockshöjd.

Vid beräkning av arean enligt första stycket 1 ska tillbyggnadens area läggas ihop med andra gjorda tillbyggnader på byggnaden som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Trots första stycket krävs det inte bygglov för tillbyggnad av en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på bygglov för tillbyggnad av en byggnad om tillbyggnaden görs på en byggnad som inte är en komplementbyggnad. En definition av termen tillbyggnad finns i 1 kap. 4 § PBL.

Av *första stycket* framgår att kravet på bygglov för sådan tillbyggnad infaller när tillbyggnaden har en viss storlek eller överstiger byggnadens taknockshöjd. Lovplikten är densamma oavsett på vilken slags byggnad åtgärden utförs, oavsett hur många tillbyggnader som görs och oavsett om åtgärden vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför ett sådant område.

Av *andra stycket* framgår att tillbyggnadens area ska beräknas tillsammans med andra gjorda tillbyggnader på byggnaden om dessa andra tillbyggnader inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser. Detta innebär att sådana tillbyggnader som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser, men som har uppförts med s.k. frivilligt lov ska räknas in i arean. Eftersom både bruttoarea och öppenarea ska ingå omfattas exempelvis också skärmtak och öppna eller delvis inglasade balkonger.

Takkupor kan vara antingen en tillbyggnad eller en fasadändring beroende på storleken.

Av *tredje stycket* framgår att bygglov inte krävs för tillbyggnad av en ekonomibygnad. Denna bestämmelse motsvarar del av tidigare 9 kap. 3 § PBL. Se dock 9 kap. 18 § PBL avseende krav på bygglov för tillbyggnad av ekonomibygnad om ekonomibygnaden används för hästhållning inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

9 § *Det krävs bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad om tillbyggnaden innebär att komplementbyggnaden*

1. i ett område som omfattas av en detaljplan får en

a) större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,

b) taknockshöjd som överstiger 4,0 meter, eller

c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 45,0 kvadratmeter,

2. i ett område som inte omfattas av en detaljplan får en

a) större byggnadsarea än 50,0 kvadratmeter,

b) taknockshöjd som överstiger 4,5 meter, eller

c) tillsammans med övriga komplementbyggnader på tomten får en större sammanlagd byggnadsarea än 65,0 kvadratmeter.

Trots första stycket 2 krävs det inte bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad som är en ekonomibygnad.

Vid beräkning av sammanlagd byggnadsarea enligt första stycket 1 c och 2 c tillämpas 11 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på bygglov vid tillbyggnad av en komplementbyggnad. En definition av termen tillbyggnad finns i 1 kap. 4 § PBL. Gränsen för kravet på bygglov är beroende av om tillbyggnaden utförs i ett område som omfattas av en detaljplan eller i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Kravet på bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan framgår av *första stycket 1*. Av bestämmelsen framgår att kravet på bygglov infaller när komplementbyggnaden får en viss storlek, höjd eller tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek.

Kravet på bygglov i ett område som inte omfattas av en detaljplan framgår av *första stycket 2*. Liksom kravet på bygglov i ett område som omfattas av en detaljplan är kravet på bygglov i ett område som

inte omfattas av en detaljplan beroende av om komplementbyggnaden får en viss storlek, höjd eller tillsammans med andra komplementbyggnader på tomten, får en sammanlagd byggnadsarea av viss storlek. Jämfört med lovplikten för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan medges här både större och högre komplementbyggnader innan lovplikten infaller.

Andra stycket innehåller ett undantag från kravet på bygglov för tillbyggnad av en komplementbyggnad om komplementbyggnaden är en ekonomibygnad och åtgärden ska vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Denna bestämmelse motsvarar del av tidigare 9 kap. 3 § PBL. Se dock 9 kap. 18 § PBL avseende krav på bygglov för tillbyggnad av ekonomibygnad om ekonomibygnaden används för hästhållning inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

Av *tredje stycket* framgår att 11 § ska tillämpas vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.6.

10 § Det krävs bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad om ändringen innebär att

1. byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,

2. det i byggnaden inreds ytterligare bostad, eller

3. det i ett område som omfattas av en detaljplan görs en fasadändring på en byggnad som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats.

Trots första stycket 1 krävs det inte bygglov om den ändrade användningen innebär att det i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreds en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter.

Paragrafen, som är ny, innehåller tre bestämmelser om krav på bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad.

Av *första stycket 1* framgår för det första att det finns krav på bygglov om en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd. Detta krav på bygg-

lov motsvarar helt det krav som fanns i tidigare 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL.

Av *första stycket 2* framgår för det andra att det finns krav på bygglov om det i byggnaden inreds ytterligare bostad. Detta krav på bygglov motsvarar det krav på nya bostäder som fanns i tidigare 9 kap. 2 § första stycket 3 b PBL. Detta krav på bygglov gäller generellt oavsett vilken byggnadstyp det är fråga om. Att det i byggnaden inreds ytterligare bostad innebär att faktiska åtgärder vidtas och inte enbart att del av byggnaden får en annan benämning i hyresavtal eller liknande.

Av *första stycket 3* framgår för det tredje att det finns krav på bygglov om det i ett område som omfattas av en detaljplan görs en fasadändring på en byggnad som inte är ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och ändringen sker på en fasad som vetter mot en allmän plats. Termen fasadändring är definierad i 1 kap. 4 § PBL. Detta krav på bygglov är betydligt mer begränsat än det krav på bygglov som fanns i tidigare 9 kap. 2 § första stycket 3 c PBL och gäller exempelvis inte alla byggnadstyper. Vad gäller den närmare innebörden av vad som avses med uttrycket ”vetter mot allmän plats”, torde vissa tillämpningssvårigheter kunna uppkomma vad gäller t.ex. olika former av s.k. öppet byggnadssätt. Viss vägledning kan dock motsatsvis erhållas i förarbetena till undantaget i tidigare 9 kap. 6 a § PBL för fasadändringar som *vetter mot kringbyggd gård*. Det handlar alltså om åtgärder som påverkar allmänheten i större utsträckning, och således inte endast de som bor i aktuell byggnad eller i intilliggande byggnad. Kravet på bygglov gäller bara för den fasad på byggnaden som vetter mot den allmänna platsen och inte övriga fasader på byggnaden.

Det kan nämnas att det är ändringen av fasaden som vetter mot en allmän plats som utlöser lovplikten och som således ska prövas, oavsett om ändringen i och för sig omfattar även övriga fasader, t.ex. vid byte av kulör. Detta ligger i linje med att det inte är helt ovanligt med olika fasader (och tak) på denna typ av byggnader, t.ex. en mot gård och en mer påkostad mot allmän plats. En annan sak är att det i ett sådant lovärende kan inkomma uppgifter som gör byggnadsnämnden uppmärksam på ett behov av tillsynsmässigt ingripande, t.ex. vid byte av fasadmaterial även av de fasader som inte är föremål för lovprövning.

Se också det utökade kravet på bygglov för fasadändring enligt 9 kap. 19 § PBL på sådant utpekat särskilt värdefullt byggnadsverk och i ett sådant utpekat särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Se också kravet på bygglov för ljusanordningar – även på byggnader – inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken enligt 9 kap. 18 § PBL.

Andra stycket innehåller ett undantag från kravet på bygglov i första stycket 1. Undantaget innebär att en byggnad helt eller delvis får inredas för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd om den ändrade användningen innebär att det i en byggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse inreds en eller flera lokaler med en bruttoarea som sammanlagt inte är större än 50,0 kvadratmeter.

Det finns inte någon legaldefinition av termen lokal i den plan- och byggrättsliga regleringen. Viss vägledning finns dock i 12 kap. 1 § jordabalken, av vilken framgår att med termen bostadslägenhet avses lägenhet som har upplåtits för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Med termen lokal avses annan lägenhet än bostadslägenhet. I bestämmelsen avses således annan användning av byggnad än för bostad. Undantaget innehåller inte någon begränsning till viss verksamhet utan kan exempelvis användas för avgränsning av ett befintligt stall, en förrådsbyggnad, ett bryggghus, en smedja, ett pumphus, ängslador, undantagsstugor, magasin, ladugårdar eller motsvarande för små verksamheter i form av fordonsreparation, tandläkarmottagning, hantverk eller livsmedelsförädling. Det kan också handla om inredning av ett mindre torp för verksamhet i form av ett litet kontorshotell med fyra arbetsplatser eller ett litet kafé eller bed and breakfast, t.ex. med 30 kvadratmeter i ett plan och 20 i ett ovanpå. Ytterligare ett exempel på verksamhet som inte omfattas av krav på lov är att inreda en lokal i en byggnad för obemannad dygnet runt-försäljning av t.ex. livsmedel eller för ett s.k. micro-bryggeri. Den areamässiga begränsningen innebär att ett ridhus inte omfattas av undantaget från lovplikt. Däremot skulle ett litet stall med några boxar för t.ex. ponnyer kunna inrymmas.

Den areamässiga begränsningen om 50,0 kvadratmeter gäller för all yta som är nödvändig för den aktuella verksamheten, oavsett om

lokalen även omfattar personalutrymmen eller förråd och således endast delvis är publikt tillgängliga.

För det fall verksamhet som omfattas av undantag från lovplikt skulle komma att medföra oacceptabel omgivningspåverkan, kan det hanteras i efterhand inom ramen för byggnadsnämndens tillsyn.

Vad gäller lovplikt för parkeringsplatser i anslutning till nu aktuella verksamheter, se 9 kap. 13 § PBL.

Uttrycket sammanhållen bebyggelse är definierat i 1 kap. 4 § PBL. Att undantaget är tillämpligt endast i område som varken omfattas av en detaljplan eller ingår i en sammanhållen bebyggelse innebär att undantaget inte gäller när det finns bebyggelse på angränsande tomter. Undantagets tillämpningsområde begränsas också nära gräns (jfr 9 kap. 15 § PBL). Inredandet av en lokal kan också utlösa en anmälningsplikt, exempelvis om ändringen av byggnaden väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.7.

Beräkning av sammanlagd byggnadsarea

11 § Vid beräkning av den sammanlagda byggnadsarean enligt 6, 7 eller 9 § ska komplementbostadshus ingå och sådana övriga komplementbyggnader, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur den sammanlagda byggnadsarean enligt 6 § första stycket 3, 7 § första stycket 3 och 9 § första stycket 1 c PBL ska beräknas. Komplementbostadshus ska alltid räknas in. Även andra komplementbyggnader än komplementbostadshus ska räknas in, men bara om de är sådana som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på lov enligt motsvarande äldre bestämmelser. Detta innebär bl.a. att sådana komplementbyggnader som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser, men som har uppförts med s.k. frivilligt lov ska räknas in i den sammanlagda arean.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.8.

Krav på bygglov för murar, plank, altaner och pooler

12 § *Det krävs bygglov för att uppföra, flytta eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool i ett område som omfattas av en detaljplan om anläggningen får en höjd över marken som överstiger*

1. 1,8 meter om anläggningen placeras inom 3,6 meter från byggnad, eller
2. 1,2 meter om anläggningen placeras på annan plats.

Trots första stycket krävs det inte bygglov om en mur eller ett plank omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om krav på bygglov för murar, plank, altaner och pooler. Vad som är en mur, ett plank, en altan eller en pool följer av praxis.

Av första stycket framgår att bygglov krävs vid uppförande, flytt och utökning av en mur, ett plank, en altan eller en pool. Detta innebär att det finns ett krav på bygglov både när anläggningen uppförs för första gången, om den flyttas och om den utökas storleksmässigt, t.ex. på höjden. Gränsen för lovplikten är beroende dels av anläggningens höjd över marken, dels av anläggningens placering i förhållande till byggnad. Måttangivelserna avser konstruktionen i dess helhet. Det är alltså inte möjligt att utan lov uppföra t.ex. ett plank ovanpå en mur, även om dessa var för sig skulle vara lägre än den höjd som utgör gräns för lovplikten.

För altaner gäller att dessa under vissa omständigheter i det enskilda fallet kan bedömas inrymmas i legaldefinitionerna för byggnad respektive tillbyggnad och därmed omfattas av lovplikt för dessa (jfr 1 kap. 4 § PBL). Avgörande för frågan om en altan i stället ska bedömas vara en byggnad eller tillbyggnad är möjligheten att använda utrymmet under altanen som en byggnad eller byggnadsdel. Det visuella intrycket bör vid en sådan bedömning vara av mindre betydelse.

Kravet på bygglov för murar, plank, altaner och pooler innehåller ingen koppling till tomt eller fastighet utan gäller överallt i ett område som omfattas av en detaljplan, även inom en allmän plats.

Inom 4,5 meter från gräns gäller ett utökat krav på bygglov för dessa anläggningar (jfr 9 kap. 15 § PBL) oavsett om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför ett sådant område. Dessa anläggningar kan också omfattas av krav på bygglov som en följd av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en

detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 9 kap. 20 § första stycket PBL eller för att anläggningen påverkar karaktären på ett sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL eller påverkar anläggningens yttre karaktärsdrag om anläggningen i sig är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr 9 kap. 20 § andra stycket PBL). I dessa fall kan även en ändring av material, kulör eller karaktärsbärande detaljer på anläggningen omfattas av krav på bygglov.

Av *andra stycket* framgår att kravet på bygglov inte gäller om en mur eller ett plank omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Detta undantag motsvarar det som fanns i tidigare 6 kap. 2 § första stycket 4 PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

Krav på bygglov för andra anläggningar

13 § För en annan anläggning än en byggnad krävs det, utöver det som följer av 12 §, bygglov för att utombus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra

1. en skidbacke, en skidlift, en linbana, en hamn för fritidsbåtar, en campingplats, en nöjespark eller en djurpark,

2. en idrottsanläggning som tillsammans med övriga idrottsanläggningar på en fastighet upptar en markyta som är större än 1 500 kvadratmeter,

3. en parkeringsplats som tillsammans med övriga parkeringsplatser på en fastighet upptar en markyta som är större än

a) 50 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) 100 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

4. ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning som är högre än 3,0 meter över markytan eller som upptar en markyta som tillsammans med andra upplag, materialgårdar eller fasta förvaringsanläggningar på en fastighet är större än

a) 15 kvadratmeter i ett område som omfattas av en detaljplan, eller

b) 50 kvadratmeter i ett område som inte omfattas av en detaljplan,

5. en transformatorstation,

6. en tunnel eller ett bergrum som inte är avsett för väg, järnväg, tunnelbana, spårväg eller gruvsdrift,

7. en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk som är högre än 20,0 meter över markytan eller är placerat på ett avstånd från gränsen som är mindre än anläggningens höjd över marken, och

8. en begravningsplats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på bygglov för vissa andra anläggningar än byggnader. Tillsammans med de anläggningar som avses i 9 kap. 12 § är uppräknningen av vilka anläggningar som omfattas av krav på bygglov uttömmande (jfr dock även 9 kap. 18 och 20 §§ PBL). För vissa av anläggningarna gäller alltid ett krav på lov och för vissa gäller ett krav på lov först när anläggningen har en viss storlek.

Första punkten avser skidbackar, skidliftar, linbanor, hamnar för fritidsbåtar, campingplatser, nöjesparker och djurparker. Kravet på bygglov motsvarar det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 1 PBF med vissa språkliga ändringar i syfte att överensstämja med de ändringar som har föreslagits i 4 kap. 2 § PBL i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan och bygglagen*.¹

Andra punkten avser idrottsanläggningar. Kravet på bygglov motsvarar delvis det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 1 PBL för idrottsplatser. Att kravet på bygglov för idrottsanläggningar är begränsat till viss storlek per fastighet innebär att idrottsanläggningar som är mindre än 1 500 kvm får uppföras utan bygglov. Sådana mindre anläggningar kan exempelvis vara en mindre ridbana, en bana för padel, en pumptrackbana, en parkourbana, några klätterväggar, ett utegym, en mindre bollplan vid en skola eller en boule- eller minigolfbana. Sådana anläggningar som inte ryms inom de 1 500 kvm är exempelvis en 11-mannafotbollsplan, en golfbana, en skjutbana eller en normalstor hockeyrink eller konståkningsbana. Även sådana mindre idrottsanläggningar som inte omfattas av krav på bygglov behöver dock uppfylla de krav som finns exempelvis avseende buller. Enbart den omständigheten att människor använder en plats för en idrott, exempelvis en gräsyta i en park för bollspel eller en sjö för simträning, utlöser inte något krav på bygglov. För att omfattas av ett krav på bygglov krävs att någon form av fysisk anläggningsåtgärd vidtas. Inom 4,5 meter från gräns gäller ett utökat krav på bygglov för dessa anläggningar (jfr 9 kap. 15 § PBL) oavsett om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför ett sådant område. Dessa anläggningar kan också omfattas av krav på bygglov som en följd av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 9 kap. 20 § första stycket PBL eller för att anläggningen påverkar karaktären på ett sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL eller påverkar anläggningens yttre

¹ Se prop. 2020/21:174.

karaktärsdrag om anläggningen i sig är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr 9 kap. 20 § andra stycket 1 PBL). I dessa fall kan även en ändring av material eller kulör på anläggningen omfattas av krav på bygglov.

Tredje punkten avser parkeringsplatser. Kravet på bygglov motsvarar delvis det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 8 och 2 § första stycket 3 PBF. Kravet på bygglov för parkeringsplatser är anpassat för att överensstämja med de ändringar som har föreslagits i 4 kap. 2 § PBL i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.² Bestämmelsen innebär att kravet på bygglov för parkeringsplatser är begränsat dels till viss yta per fastighet, dels till om parkeringsplatsen uppförs i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Med parkeringsplats avses ytan för parkering som sådan, men inte t.ex. nödvändiga tillfartsvägar, körbanor mellan parkeringsplatser och liknande. Inom 4,5 meter från gräns gäller ett utökat krav på bygglov för parkeringsplatser (jfr 9 kap. 15 § PBL) oavsett om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför ett sådant område. Parkeringsplatser kan också omfattas av krav på bygglov som en följd av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 9 kap. 20 § första stycket PBL eller för att anläggningen påverkar karaktären på ett sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL eller påverkar anläggningens yttre karaktärsdrag om anläggningen i sig är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr 9 kap. 20 § andra stycket 1 PBL).

Fjärde punkten avser upplag, materialgårdar och fasta förvaringsanläggningar. Kravet på bygglov för sådana anläggningar motsvarar delvis det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 2 och 4 och 2 § första stycket 1 och 4–6 PBF. Kravet på bygglov för dessa anläggningar är anpassat för att överensstämja med de ändringar som har föreslagits i 4 kap. 2 § PBL i regeringens proposition *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.³ Bestämmelsen innebär att kravet på bygglov för dessa anläggningar är begränsat dels till viss höjd, dels till viss yta per fastighet beroende på om anläggningen uppförs i ett område som omfattas av en detaljplan eller inte. Vad som avses med ett upplag respektive en materialgård överensstämmer i huvudsak med tidigare förarbeten till ÄPBL. Nytt är dock att uppställning av

² Se prop. 2020/21:174.

³ Se prop. 2020/21:174.

en fritidsbåt, en husvagn eller en husbil inte längre ska räknas som upplag utan tillhöra lovplikten för parkering (se punkten 3). Först när fråga är om ett större antal bilar s.k. bilkyrkogård eller ett större vinterupplag av småbåtar eller husvagnar blir fråga om ett upplag.

Avseende uttrycket fast förvaringsanläggning innefattar detta en annan anläggning än en byggnad i vilken materia förvaras. Det spelar ingen roll om det handlar om fast eller flytande materia. Det är den fasta anläggningen som sådan som omfattas av ett krav på bygglov. Det kan exempelvis handla om en cistern med bränsle, en silo med spannmål eller en återvinningsstation.

Inom 4,5 meter från gräns gäller ett utökat krav på bygglov för dessa anläggningar (jfr 9 kap. 15 § PBL) oavsett om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför ett sådant område. Dessa anläggningar kan också omfattas av krav på bygglov som en följd av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 9 kap. 20 § första stycket PBL eller för att anläggningen påverkar karaktären på ett sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL eller påverkar anläggningens yttre karaktärsdrag om anläggningen i sig är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr 9 kap. 20 § andra stycket 1 PBL). I dessa fall kan även en ändring av material eller kulör på anläggningen omfattas av krav på bygglov.

Femte punkten avser transformatorstationer. Kravet på bygglov motsvarar det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 10 och 2 § första stycket 4 PBF.

Sjätte punkten avser vissa tunnlar och berggrum. Kravet på bygglov motsvarar det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 3 PBF.

Sjunde punkten avser master, torn, skorstenar och vindkraftverk. Kravet på bygglov motsvarar i huvudsak det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 5 och 6 och 2 § första stycket 1 och 2 PBF. Bestämmelsen innebär att kravet på bygglov för dessa anläggningar är begränsat dels till viss höjd, dels till ett visst avstånd från gränsen beroende på anläggningens höjd. Att kravet på bygglov för dessa anläggningar infaller först om anläggningen är högre än 20 meter innebär att exempelvis traditionella flaggstänger inte omfattas av krav på bygglov. Dessa anläggningar kan dock omfattas av krav på bygglov som en följd av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 9 kap. 20 § första stycket PBL eller

för att anläggningen påverkar karaktären på ett sådant område som avses i 8 kap. 13 § PBL eller påverkar anläggningens yttre karaktärsdrag om anläggningen i sig är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr 9 kap. 20 § andra stycket 1 PBL). I dessa fall kan även en ändring av material eller kulör på anläggningen omfattas av krav på bygglov.

Åttonde punkten avser begravningsplatser. Kravet på bygglov motsvarar det som fanns i tidigare 6 kap. 1 § 9 PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.8.

14 § Trots 13 § första stycket 3–5 krävs det inte bygglov om,

1. en parkeringsplats anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har avsatts till gata eller väg, eller

2. ett upplag, en materialgård eller en transformatorstation omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Trots 13 § första stycket 3 b och 4 b krävs det inte bygglov om anläggningen behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln.

Trots 13 § första stycket 4–7 krävs det inte bygglov om anläggningen omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om undantag från sådan lovplikt som regleras i 9 kap. 13 § PBL.

Första stycket 1 innebär att det inte krävs bygglov för en parkeringsplats om anläggningen anläggs med stöd av väglagen eller på mark som i en detaljplan har avsatts till gata eller väg. Bestämmelsen motsvarar den som fanns i tidigare 6 kap. 2 § första stycket 3 PBF.

Första stycket 2 innebär att det inte krävs bygglov för ett upplag, en materialgård eller en transformatorstation om anläggningen omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Bestämmelsen motsvarar den som fanns i tidigare 6 kap. 2 § första stycket 4 PBF.

Andra stycket innebär att det i ett område som inte omfattas av en detaljplan inte krävs bygglov för en parkeringsplats, ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning om anläggningen behövs för jordbruket, skogsbruket, fisket eller renskötseln. Undantaget har ingen tidigare motsvarighet, men överensstämmer med undantaget från krav på lov för nybyggnad och tillbyggnad av en ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan (jfr 1 kap. 4 §, 9kap. 4, 7 och 16 §§ PBL).

Tredje stycket innebär att det inte krävs bygglov för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en transformatorstation, en tunnel, ett bergrum, en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk om anläggningen omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. För vindkraftverk motsvarar bestämmelsen tidigare 6 kap. 2 § första stycket 2 PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.9.

Särskilda krav på bygglov nära gräns eller järnväg

15 § Närmare gränsen än 4,5 meter eller inom område närmare än 30,0 meter från järnvägsspårs mitt krävs det, utöver det som följer av 2, 4–10 och 12–13 §§, bygglov för

- 1. nybyggnad eller tillbyggnad av en byggnad,*
- 2. en sådan annan ändring av en byggnad som avses i 10 § andra stycket,*
- 3. att uppföra, flytta eller utöka murar och plank som är högre än 1,2 meter över marken,*
- 4. att uppföra, flytta eller utöka altaner och pooler, och*
- 5. att anordna, uppföra, utöka flytta eller väsentligt ändra en idrottsanläggning, ett upplag, en materialgård eller en fast förvaringsanläggning.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om utökad lovplikt nära gräns eller inom område närmare än 30,0 meter från järnvägsspårs mitt. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 4 § första stycket, 4 a § första stycket, 4 b § första stycket, 4 f § första stycket, 5 a § första stycket, 6 § första stycket PBL samt delvis 6 kap. 1 och 2 §§ PBF. Bestämmelsen gäller oavsett om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan som utanför ett sådant område. Med gräns avses inte bara fastighetsgräns och gräns mot annan tomt utan även annan gräns i enlighet med tidigare förarbeten och praxis.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.1.

16 § Trots 15 § krävs det inte bygglov om

- 1. åtgärden avser en ekonomibygnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan,*
- 2. anläggningen omfattas av undantag från krav på bygglov enligt 12 § andra stycket eller 14 §, eller*
- 3. de grannar som berörs av åtgärden skriftligen har medgett åtgärden och åtgärden*
 - a) inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller*
 - b) är en sådan åtgärd som avses i 10 kap. 2 § andra stycket.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från utökad krav på bygglov nära gräns.

Första punkten avser undantag från krav på bygglov för ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 3 § PBL.

Andra punkten avser undantag för vissa anläggningar i vissa situationer. Exempelvis om en anläggning omfattas av ett undantag från krav på bygglov i en vägplan eller järnvägsplan. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 6 kap. 2 § första stycket 2-4 PBF.

Tredje punkten avser undantag från krav på bygglov om de grannar som berörs av åtgärden skriftligen har medgett åtgärden och åtgärden antingen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller är en sådan åtgärd som avses i 10 kap. 2 § andra stycket PBL som får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 4 § andra stycket, 4 a § tredje stycket, 4 b § andra stycket, 4 f § andra stycket, 5 a § andra stycket, 6 § andra stycket och 10 kap. 2 § andra och tredje stycket PBL och 6 kap. 2 § andra stycket PBF. Med termen granne avses inte endast de som har ett ägarintresse, utan enligt gällande praxis även andra som har ett av rättsordningen accepterat intresse avseende markanvändningen. Vem som får lämna ett medgivande för en åtgärd intill en allmän plats eller järnväg framgår av 9 kap. 17 § PBL. Att medgivandet ska vara skriftligt innebär att det ska vara nedskrivet och undertecknat. Även om det inte förs in i fastighetsregistret bör medgivandet följa med fastigheten och vara möjligt att visa upp för byggnadsnämnden i ett eventuellt tillsynsärende. Ett lämpligt sätt för medgivandet kan vara att underteckna en situationsplan där den aktuella åtgärden har ritats in.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

- 17 § *Sådant medgivande som avses i 16 § 3 får vid en åtgärd intill en*
1. *allmän plats lämnas av huvudmannen för den allmänna platsen, eller*
 2. *järnväg lämnas av järnvägens infrastrukturförvaltare.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får lämna ett granne-medgivande intill en allmän plats eller järnväg.

Första punkten innebär att en huvudman för en allmän plats får lämna ett medgivande för en åtgärd som avses vidtas närmare än 4,5 meter från en allmän plats. Bestämmelsen saknar tidigare mot-

svarighet. Uttrycket allmän plats är definierat i PBL (jfr 1 kap. 4 § PBL). Huvudman för en allmän plats är som huvudregel kommunen (jfr 4 kap. 7 § PBL). Det är i kommunens roll som ansvarig för ordnande och underhållande av allmänna platser (se 6 kap., särskilt 18 och 21 §§ PBL) som medgivandet får lämnas. Prövningen av om ett grannemedgivande ska lämnas eller inte bör således *inte* innefatta någon bedömning av om åtgärden uppfyller kraven för att bevilja lov, utan i stället om åtgärden kan hindra kommunen att uppfylla sitt ansvar som huvudman. Prövningen av om ett grannemedgivande ska lämnas eller inte kan t.ex. handla om åtgärder nära gräns som kan upplevas som en inskränkning av allmänhetens möjlighet att nyttja den allmänna platsen, vilket påverkar kommunens ansvar för att platsen ska kunna användas för dess avsedda ändamål. Detsamma gäller åtgärder som kan påverka kommunens ansvar för t.ex. vatten- och avloppsledningar och fjärrvärmeledningar. Det kan också handla om åtgärder som hindrar kommunen från att svara för underhållet av den allmänna platsen, t.ex. vad gäller renhållning, snöröjning, naturvård samt efterhållande av vegetation, bl.a. gräs- och häckklippning. Vad gäller frågan om vilket kommunalt organ som får lämna medgivandet, får det avgöras i enlighet med tillämpliga bestämmelser om delegation i kommunallagen.

Vid enskilt huvudmannaskap av den allmänna platsen är det den huvudman – samfällighetsföreningen eller delägarna i gemensamhetsanläggningen – som har bestämts genom anläggningsförrättningen som får lämna medgivandet (jfr 6 kap. 1 § PBL och bestämmelserna i anläggningslagen). Precis som gäller vid kommunalt huvudmannaskap, bör bedömningen utgå från om åtgärden kan hindra den enskilda huvudmannen att uppfylla sitt ansvar som huvudman. Har enskild huvudman inte bestämts genom förrättning, finns det inte någon som kan lämna ett grannemedgivande. Den aktuella åtgärden kommer då i stället att omfattas av krav på bygglov.

Andra punkten innebär att järnvägens infrastrukturförvaltare får lämna medgivande till en åtgärd som avses vidtas närmare än 30,0 meter från ett järnvägsspårs mitt. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 4 a § PBL. Infrastrukturförvaltare av järnväg är t.ex. Trafikverket, men också ett stort antal kommuner, hamnar och bolag (jfr industri-spår, hamnspår m.m.). Infrastrukturförvaltarens möjlighet att lämna medgivande grundar sig på förvaltarens ansvar för spåranläggningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.3.

Särskilda krav på bygglov i skyddat eller värdefullt område

18 § Inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken krävs det, utöver det som följer av 2, 4–10 och 12–16 §§, bygglov för

1. nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning, och

2. att sätta upp eller väsentligt ändra en ljusanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utökat krav på bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 4 d § PBL.

De områden som enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken är av riksintresse för att de behövs för totalförsvarets anläggningar pekas ut av Försvarmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina respektive ansvarsområden i enlighet med förordningen om hushållning med mark- och vattenområden (2 § andra stycket 12). Det kan t.ex. handla om övnings- och skjutfält, flygplatser, sjöövningssområden, förläggningar, förråd, tekniska system, anläggningar och områden för beredskapslagring, och sådana som avses komma till användning under krig, exempelvis områden för befästningsanläggningar och krigsflygfält.

Eftersom det finns anläggningar och områden som är av riksintresse för totalförsvarets militära del, men som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, behöver Försvarmakten redovisa riksintressena för totalförsvarets militära del på olika sätt. Redovisning av de olika riksintressena för totalförsvarets militära del finns i Försvarmaktens riksintressekatalog och är tillgängliga länsvis via Försvarmaktens webbplats.

Redovisning av öppna områden och anläggningar, exempelvis övnings- och skjutfält och flygplatser, sker med en geografisk utredning på en karta och en värdebeskrivning av det specifika riksintresset.

Områden i anslutning till områden och anläggningar av riksintresse för totalförsvarets militära del och som berörs av omgivningspåverkan från den verksamhet som utgör riksintresset, redovisas som s.k. påverkansområde (tidigare kallat influensområde). Ett påverkansområde är ett område inom vilket åtgärder som t.ex. ny bostads- eller

annan störningskänslig bebyggelse (t.ex. vård- och skollokaler) kan påverkas av, eller som i sin tur kan påverka, totalförsvarets verksamhet inom riksintresseområdet. Hur stora påverkansområden som redovisas runt t.ex. skjutfält eller flygplatser varierar beroende på den verksamhet som bedrivs.

Försvarsmakten har vidare en delvis öppen redovisning där myndigheten, för vissa av anläggningarna, endast anger ett påverkansområde för att säkerställa att åtgärder inte vidtas som kan skada anläggningen eller dess funktion. Dessa områden benämns Övriga påverkansområden. Det specifika riksintresseområdet framgår inte av någon karta och det ges heller inte någon ytterligare information gällande vad riksintresset omfattar. Påverkansområdet omfattas inte av sekretess. Slutligen finns det områden och anläggningar som inte kan redovisas öppet på en karta.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har beslutat att tre områden med fyra anläggningar har mark- och vattenområden som bedöms vara av riksintresse för totalförsvarets civila del inom det tematiska området smittskydd.

Inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken gäller de krav på bygglov som framgår av övriga bestämmelser i 9 kap. PBL. Därutöver gäller två ytterligare krav.

Enligt *första punkten* ställs, inom skyddade områden, krav på bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibyggnad för hästhållning. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Kravet på bygglov gäller alltså för åtgärder med sådana ekonomibyggnader i ett område som inte omfattas av en detaljplan som inte omfattas av krav på bygglov i övrigt och som ska användas för hästhållning. Den närmare innebörden av termen hästhållning är inte preciserad utan får tolkas utifrån den praxis som har utvecklats i anslutning till miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Avsikten är dock att det ska handla om mer omfattande hästhållning och inte t.ex. ett sådant litet enskilt stall på 50 kvadratmeter som kan inrättas med stöd av undantaget från krav på lov i 9 kap. 10 § andra stycket PBL.

Enligt *andra punkten* ställs inom totalförsvarets områden krav på bygglov för att sätta upp eller väsentligt ändra en ljustanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt för-

svåra [tillkomsten eller] utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 6 kap. 3 a § PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

19 § För en särskilt värdefull byggnad eller för en åtgärd på en byggnad inom ett särskilt värdefullt område krävs det, utöver det som följer av 2, 4–10, 12–16 och 18 §§, bygglov vid nybyggnad, tillbyggnad och fasadändring, om

1. byggnaden eller den tomt, allmänna plats eller bebyggelseområde som åtgärden ska utföras inom omfattas av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan enligt 4 kap. 16 § 3 eller i områdesbestämmelser enligt 4 kap. 42 § andra stycket, eller

2. åtgärden ska utföras på en sådan byggnad eller inom en sådan särskilt värdefull allmän plats eller ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §, men som inte omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket 2 krävs det inte bygglov om åtgärden omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utökad bygglovsplikt för åtgärder med särskilt värdefulla byggnader och för åtgärder på byggnader inom särskilt värdefulla områden. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 2 PBL och de särskilda bestämmelser om undantag från undantag från krav på bygglov inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § (jfr 9 kap. 3 b § andra stycket 2, 3 c § andra stycket 2, 4 d § första stycket 2, 4 f § andra stycket, 5 a § tredje stycket 2, 6 a § andra stycket 2 PBL). Kravet på bygglov gäller vid nybyggnad, tillbyggnad och fasadändring, se definitioner av dessa termer i 1 kap. 4 § PBL. Kravet på bygglov gäller oavsett om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan eller utanför sådant område.

Första stycket 1 innebär ett krav på bygglov om en byggnad eller den tomt, allmänna plats eller bebyggelseområde som åtgärden med byggnaden ska utföras inom omfattas av bestämmelser om skydd för särskilda värden i en detaljplan enligt 4 kap. 16 § 3 PBL eller i områdesbestämmelser enligt 4 kap. 42 § andra stycket PBL. Den enskilde behöver således ta reda på om det finns en detaljplan eller områdesbestämmelser med skyddsbestämmelser för det område som åtgärden avses utföras i. Den enskilde behöver dock inte ta ställning till om den åtgärd som ska vidtas omfattas av skyddsbestämmelsen

eller om åtgärden i sig kommer att förvanska byggnaden eller området. Det räcker om byggnaden eller området som sådant omfattas av en skyddsbestämmelse för att lovplikten ska inträda. Frågan om åtgärden som sådan omfattas av skyddsbestämmelsen får byggnadsnämnden därefter ta ställning till vid lovprövningen.

Första stycket 2 innebär ett krav på bygglov om åtgärden ska utföras på en sådan byggnad eller inom en sådan särskilt värdefull allmän plats eller ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §, men som inte omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vilka byggnader, vilka allmänna platser och vilka bebyggelseområden som avses ska framgå av kommunens översiktsplan (jfr 3 kap. 5 § första stycket 4 PBL). Av översiktsplanen ska också framgå kommunens syn på vilka hänsyn som krävs för att tillvarata byggnadsverkens, platsernas och områdenas värden. Det som framgår av översiktsplanen är vägledande för lovplikten. Eftersom översiktsplanen inte är bindande kan en enskild dock i ett enskilt fall alltid föra talan om lovpliktens omfattning.

Andra stycket innehåller ett undantag från kravet på bygglov i första stycket. Undantaget saknar tidigare motsvarighet. Undantaget innebär att det inte krävs bygglov om åtgärden enligt första stycket 2 omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1–4.

20 § Det som sägs om byggnader i 19 § första stycket 1 ska också gälla för att utombus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en annan anläggning än en byggnad.

Det som sägs om byggnader i 19 § första stycket 2 och andra stycket ska också gälla för att utombus anordna, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en annan anläggning än en byggnad om åtgärden kommer att påverka områdets karaktär eller byggnadsverkets yttre karaktärsdrag och anläggningen är en

- 1. sådan som avses i 12 eller 13 §, eller*
- 2. skylt eller ljusanordning.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kravet på bygglov för byggnader i 19 § också ska gälla för vissa andra anläggningar än byggnader. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 6 kap. 1 och 3-4 a §§ PBF. Kravet på bygglov gäller vid anordnande, uppförande, flytt eller väsentlig ändring.

Första stycket innebär att alla särskilt värdefulla anläggningar som inte är en byggnad och som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser omfattas av ett krav på bygglov.

Av *andra stycket* framgår att lovplikten för andra anläggningar än byggnader som inte omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, men som är särskilt värdefulla eller ingår i ett sådant särskilt värdefullt område som avses i 8 kap. 13 § PBL är begränsade till vissa anläggningar. Det handlar dels om de som avses i 12 och 13 §§, dvs. exempelvis murar, plank, idrottsanläggningar, torn och transformatorstationer, dels om skyltar och ljusanordningar. För att bygglovsplikten ska inträda gäller dessutom att den åtgärd som ska vidtas med anläggningen kommer att påverka områdets karaktär eller byggnadsverkets yttre karaktärsdrag. Av *andra stycket* framgår också att om åtgärden med en sådan anläggning omfattas av tillstånd enligt 3 eller 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen är åtgärden undantagen från krav på bygglov.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.5.

Tidsbegränsat bygglov

21 § Den som avser att vidta en sådan bygglovspliktig åtgärd som endast ska pågå under en begränsad tid får söka ett tidsbegränsat bygglov.

Paragrafen innehåller en bestämmelse med upplysning om möjligheten att söka ett tidsbegränsat bygglov om en bygglovspliktig åtgärd endast ska pågå under en begränsad tid. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 33 och 33 a §§ PBL. Förutsättningarna för att få ett tidsbegränsat bygglov regleras i 9 kap. 41 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.1.

Bygglov för ändamål av säsongskaraktär

22 § Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskaraktär att den åtgärd som omfattas av bygglovet behöver upprepas under två eller flera år i följd, får åtgärden vidtas igen utan ny prövning, om det sker inom ett år från det att åtgärden senast avslutades.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bygglov som används för ett ändamål som har säsongskaraktär och som därför får användas under två eller flera år i följd utan ny prövning. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 9 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.2.

Förhandsbesked

23 § Den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan får begära ett förhandsbesked av om åtgärden kan lokaliseras på en viss plats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet att begära ett förhandsbesked av om en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 17 § PBL.

Bestämmelsen är begränsad till bygglovspliktiga åtgärder. Detta innebär att alla åtgärder som omfattas av krav på bygglov och där frågan om lokalisering är aktuell kan omfattas, exempelvis en ändrad användning av en byggnad som innebär att byggnaden tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än tidigare.

Möjligheten att begära ett förhandsbesked är begränsad till en bygglovspliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Frågan om en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats i ett område med en detaljplan får bedömas med utgångspunkt i detaljplanen. Förutsättningarna för att få ett positivt förhandsbesked framgår av 9 kap. 42§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.3.

Krav på rivningslov

24 § I ett område som omfattas av en detaljplan krävs det rivningslov för att riva

1. en byggnad eller en del av en byggnad,

2. hela eller del av en sådan annan anläggning än en byggnad som

a) i detaljplanen omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning, eller

b) är en sådan särskilt värdefull anläggning som avses i 8 kap. 13 §.

Trots första stycket 1, krävs det inte rivningslov om byggnaden eller byggnadsdelen

1. har uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 21 § eller ett bygglov för ändamål av säsongskaraktär enligt 9 kap. 22 §, eller

2. får uppföras utan bygglov och byggnaden inte är en sådan särskilt värdefull byggnad eller ligger inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Trots första stycket krävs det inte rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när rivningslov krävs för rivning i ett område som omfattas av en detaljplan. Vad som innefattas i åtgärden ”att riva” följer av praxis.

Av första stycket 1 framgår att det alltid krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en byggnadsdel. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 10 § första stycket 1 PBL.

Av första stycket 2 framgår att det i två situationer krävs rivningslov också för en annan anläggning än en byggnad. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Den första situationen är om en hel eller en del av en anläggning omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning eller i en detaljplan. Den andra situationen är om anläggningen är en sådan särskilt värdefull anläggning som avses i 8 kap. 13 § PBL.

I andra stycket finns två undantag från kravet på rivningslov för alla byggnader och byggnadsdelar enligt första stycket 1. Det första undantaget i andra stycket 1 innebär att det inte krävs rivningslov om byggnaden eller byggnadsdelen har uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 21 § eller ett bygglov för ändamål av säsongskaraktär enligt 9 kap. 22 §. För att riva sådan tillfällig byggnad eller byggnadsdel krävs alltså inte rivningslov. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Det andra undantaget i andra stycket 2 innebär att det inte krävs rivningslov om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov. Denna bestämmelse motsvarar delvis tidigare 9 kap. 10 § andra stycket PBL. Nytt är att det, för att undantaget ska bli tillämpligt, krävs att byggnaden inte är en sådan särskilt värdefull byggnad eller ligger inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Vilka dessa byggnader och bebyggelseområden är kan framgå av detaljplanen, men ska också framgå av kommunens översiktsplan (jfr 3 kap. 5 § PBL). Om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov ska bedömas utifrån de bestämmelser i PBL som gäller när rivningen ska utföras. Äldre bestämmelser om undantag från krav på bygglov

och bestämmelser om undantag från krav på bygglov i detaljplanen ska inte beaktas. Undantaget innebär inte att byggnadsdelar utan lov kan rivas etappvis tills byggnaden i sin helhet har rivits.

Av *tredje stycket* framgår att rivningslov inte heller krävs om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL (jfr även såvitt gäller marklov 9 kap. 26 § tredje stycket och 9 kap. 27 § andra stycket PBL). Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Det kan t.ex. handla om ett rättelseföreläggande enligt 11 kap. 20 § PBL som innebär att adressaten måste riva en del av en byggnad, men det kan även handla om ett rivningsföreläggande (11 kap. 21 § PBL) eller ett åtgärdsföreläggande (11 kap. 19 § PBL). Om åtgärden är nödvändig för att följa föreläggandet eller inte får bedömas i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.12.1.

25 § I ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det rivningslov för att riva

1. hela eller del av ett byggnadsverk som i områdesbestämmelser omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning,

2. hela eller del av ett sådant särskilt värdefullt byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 §, eller

3. hela eller del av en byggnad inom ett sådant särskilt värdefullt bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Trots första stycket krävs det inte rivningslov om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när rivningslov krävs för rivning i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Första stycket 1 innebär att det krävs rivningslov för att riva hela eller del av ett byggnadsverk som omfattas av krav på rivningslov eller ett förbud mot rivning i områdesbestämmelser. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 10 § första stycket 2 PBL. Nytt är att bestämmelsen också avser andra anläggningar än byggnader och att rivningslov följer direkt av ett förbud mot rivning i områdesbestämmelserna.

Första stycket 2 innebär att det också krävs rivningslov för att riva hela eller del av ett sådant särskilt värdefullt byggnadsverk som avses i 8 kap. 13 § PBL. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet.

Första stycket 3 innebär att det också krävs rivningslov för att riva hela eller del av en byggnad inom ett sådant särskilt värdefullt be-

byggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet.

Av *andra stycket* framgår att rivningslov dock inte krävs om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL (jfr även såvitt gäller marklov 9 kap. 26 § tredje stycket och 9 kap. 27 § andra stycket PBL). Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Det kan t.ex. handla om ett rättelseföreläggande enligt 11 kap. 20 § PBL som innebär att adressaten måste riva en del av en byggnad, men det kan även handla om ett rivningsföreläggande (11 kap. 21 § PBL) eller ett åtgärdsföreläggande (11 kap. 19 § PBL). Om åtgärden är nödvändig för att följa föreläggandet eller inte får bedömas i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.12.2.

Krav på marklov

26 § *I ett område som omfattas av en detaljplan krävs det marklov för*

1. *schaktning eller fyllning om åtgärden ändrar höjdläget mer än 0,5 meter och åtgärden inte är att höja eller sänka markytan till den nivå som har bestämts i detaljplanen,*

2. *sådana åtgärder som i detaljplanen omfattas av krav på marklov eller skydd enligt 4 kap. 10 § och åtgärden är*

a) *trädfällning,*

b) *skogsplantering, eller*

c) *markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.*

Trots första stycket 2 c krävs det inte marklov för markåtgärder som försämrar markens genomsläpplighet om åtgärden är att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplanen får användas för det ändamålet.

Trots första stycket krävs det inte marklov om markåtgärden omfattas av ett bygglov eller om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på marklov i ett område som omfattas av en detaljplan.

Av *första stycket 1* framgår att marklov krävs för schaktning eller fyllning om åtgärden ändrar höjdläget mer än 0,5 meter. Marklov krävs dock inte om schaktningen eller fyllningen innebär att markytan höjs eller sänks till den nivå som har bestämts i detaljplanen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 11 § PBL. Nytt är att kravet på när marklov inträder har måttsatts till över 0,5 meter.

Av *första stycket 2* framgår att åtgärderna trädfällning och skogsplantering omfattas av krav på marklov om kommunen i detaljplanen med stöd av äldre bestämmelser har bestämt om krav på marklov för dessa åtgärder eller om kommunen med stöd av 4 kap. 10§ har bestämt om skydd för sådana åtgärder i detaljplanen. Detsamma gäller för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. För sådana markåtgärder finns dock i andra stycket ett undantag från kravet på marklov. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 12 § PBL. Nytt är att marklovsplikt följer direkt av skyddsbestämmelser i detaljplanen.

Av *andra stycket* framgår att det, trots kravet på marklov i första stycket 2 c, inte krävs marklov för markåtgärder som försämrar markens genomsläpplighet om åtgärden är att anlägga gata, väg eller järnväg på mark som enligt detaljplanen får användas för det ändamålet. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 12 § andra stycket PBL.

Av *tredje stycket* framgår att marklov dock inte krävs om åtgärden omfattas av ett bygglov eller är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet, se dock undantag från krav på rivningslov enligt 9 kap. 24 § tredje stycket och 25 § andra stycket PBL. Att ett bygglov ”konsumerar” erforderliga markåtgärder har tidigare bedömts följa av praxis. Att åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL kan t.ex. handla om att kommunen har förelagt fastighetsägaren att fälla ett träd, t.ex. för att undvika allvarliga olyckor vid stormskador. Om planbestämmelserna utgör hinder mot trädfällningen eller inte får i en sådan situation alltså prövas i tillsynsärendet. Om åtgärden ska anses nödvändig för att följa föreläggandet eller inte får bedömas i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.13.1.

27 § I ett område som inte omfattas av en detaljplan krävs det marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering om

1. åtgärden ska genomföras i ett sådant område som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a, och

2. åtgärden i områdesbestämmelser omfattas av krav på marklov eller bestämmelser enligt 4 kap. 42 § första stycket 4 a.

Trots första stycket krävs det inte marklov om markåtgärden omfattas av ett bygglov eller om åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på marklov i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Av *första stycket 1* framgår att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering inom två olika områden. För det första krävs marklov om åtgärden ska genomföras i ett område som enligt områdesbestämmelser är avsett för bebyggelse. För det andra krävs marklov om åtgärden ska genomföras i närheten av en sådan anläggning som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a PBL, dvs. i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde. Områdena motsvarar de som tidigare angavs i 9 kap. 13 § 1 PBL.

Av *första stycket 2* framgår att kravet på marklov enligt första punkten gäller under förutsättning att åtgärden omfattas av krav på marklov eller bestämmelser om vegetation och markytans utformning och höjdläge enligt 4 kap. 42 § första stycket 4 a PBL i områdesbestämmelser. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 13 § 2 PBL. Nytt är att krav på marklov också följer direkt av bestämmelser i områdesbestämmelser om skydd för träd, markytans höjdläge etc.

Av *andra stycket* framgår att marklov dock inte krävs om åtgärden omfattas av ett bygglov eller är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet, se dock undantag från krav på rivningslov enligt 9 kap. 24 § tredje stycket och 25 § andra stycket PBL. Att ett bygglov "konsumerar" erforderliga markåtgärder har tidigare bedömts följa av praxis. Att åtgärden är nödvändig för att följa ett föreläggande enligt 11 kap. PBL kan t.ex. handla om att kommunen har förelagt fastighetsägaren att fälla ett träd, t.ex. för att undvika allvarliga olyckor vid stormskador. Om områdesbestämmelserna utgör hinder mot trädfällningen eller inte får i en sådan situation alltså prövas i tillsynsärendet. Om åtgärden ska anses nödvändig för att följa föreläggandet eller inte får bedömas i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.13.2.

Frivillig prövning av åtgärder som inte omfattas av krav på lov

28 § Även om en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, får den som avser att vidta åtgärden ansöka om lov för åtgärden.

Paragrafen innehåller en upplysning om möjligheten för den som avser att vidta en åtgärd med ett byggnadsverk eller mark, som inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, att ändå ansöka om lov för åtgärden. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 14 § PBL. Vad som prövas i ett sådant ärende framgår av 9 kap. 45 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.14.

Åtgärder för totalförsvaret

29 § Bestämmelser om krav på bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnadsverk eller mark som är avsedda för totalförsvaret och som innefattar uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sådana åtgärder ska i stället föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från krav på bygglov, rivningslov och marklov för åtgärder med byggnadsverk eller mark som är avsedda för totalförsvaret och som innefattar uppgifter för vilka försvarssekretess gäller. Av paragrafen framgår också hur sådana åtgärder ska hanteras. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 15 § PBL. Nytt är att bestämmelsen också avser åtgärder med mark som är avsedd för totalförsvaret. Nytt är också att det inte ska handla om åtgärder av ”hemlig natur” utan om åtgärder som innefattar uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.15.

Anmälningsplik

30 § Även om en åtgärd inte omfattas av krav på bygglov, rivningslov eller marklov, får åtgärden inte påbörjas i strid med föreskrifter om skyldighet att anmäla åtgärden som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

Paragrafen innehåller en upplysning om att åtgärder som inte omfattas av krav på lov kan omfattas av ett krav på anmälan enligt 6 kap. PBF. Bestämmelsen har endast ändrats språkligt jämfört med tidigare 9 kap. 16 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.16.

Förutsättningar för bygglov

31 § Förutsättningarna för bygglov är beroende av om en åtgärd ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan (32 §) eller i ett område som inte omfattas av en detaljplan (34 §). För vissa åtgärder finns därutöver undantag från kraven i 32 och 34 §§ (33, 35, 36, 39 och 40 §§).

För vissa åtgärder som ska vidtas i ett skyddat område krävs, utöver övriga krav, medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (46 §).

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller en kort introduktion till bestämmelserna om förutsättningar för bygglov. Introduktionen är, precis som introduktionen till bestämmelserna om krav på bygglov i 9 kap. 2 och 3 §§ PBL, avsedd att underlätta tillämpningen av bestämmelserna om förutsättningar för bygglov.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.2.

32 § Bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser
 - a) överensstämmer med detaljplanen,
 - b) avviker från detaljplanen men detaljplanens genomförandetid har gått ut för minst femton år sedan, eller
 - c) avviker från detaljplanen men avvikelserna har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,
3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov och som enligt 10 kap. 2 § andra stycket får strida mot en detaljplan ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan.

Första stycket motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 30 § första stycket PBL.

Första stycket 1 b är ny. Bestämmelsen innebär att den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser endast behöver stämma överens med detaljplanen under planens genomförandetid och femton år därefter. När denna tid har passerat ska åtgärden ges bygglov även om fastigheten eller byggnadsverket avviker från detaljplanen. Bestämmelsen påverkar inte byggnadsnämndens möjligheter att besluta om ingripande mot byggnadsverk som avviker från detaljplanen med stöd av bestämmelserna i 11 kap. PBL. Även om en fastighet eller ett byggnadsverk som avviker från detaljplanen inte beaktas vid prövningen av lov behöver den sökta åtgärden som sådan även fortsatt uppfylla kraven i punkterna 2–4 för att lov ska ges. Om en planändring är avsedd i ett pågående planarbete kan byggnadsnämnden också besluta att ärendet om lov inte ska avgöras förrän planarbetet har avslutats (se 9 kap. 65 § PBL).

I första stycket 1 c har ”enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller” slopats jämfört med tidigare bestämmelse i 9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL eftersom sådana gamla avvikelser som avses i denna del inte längre behöver prövas som en följd av nya punkten 1 b. Av samma skäl har också punkten 13 i övergångsbestämmelserna till PBL upphävts.

Första stycket 4 har kompletterats på så sätt att det tydliggjorts att kraven i 2 och 8 kap. endast ska prövas i de delar som inte redan har prövats i detaljplanen. Tillägget motsvarar avsikten i tidigare förarbeten till 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL och överensstämmer med den begränsning av överklagbarheten av kommunala beslut som redan har avgjorts genom en detaljplan (se 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).

Andra stycket innebär att åtgärder som inte omfattas av krav på bygglov och som enligt 10 kap. 2 § andra stycket PBL får strida mot detaljplanen inte ska beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen. Detta undantag motsvarar det som tidigare fanns i 9 kap. 30 § tredje stycket PBL. Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som inte räknas upp bland de som får strida mot en detaljplan enligt 10 kap. 2 § andra stycket PBL ska däremot beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd stämmer överens med detaljplanen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.3.

33 § Trots 32 § första stycket 1 ska bygglov ges om åtgärden är en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad.

Trots 32 § ska bygglov ges om åtgärden inte strider mot sådana planbestämmelser som avses i 4 kap. 12 § 1 eller 16 § 3 och åtgärden är

1. inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus,

2. nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller

3. sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt andra stycket 2 eller sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i andra stycket 3 ska endast ges om komplementbostadshuset tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 45,0 kvadratmeter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från bestämmelserna i 9 kap. 32 § PBL. Bestämmelserna motsvarar delvis tidigare 9 kap. 4 e §, 30 § andra och tredje styckena samt 10 kap. 2 § andra stycket PBL.

Första stycket innebär att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser inte behöver överensstämma med detaljplanen om åtgärden är en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, exempelvis inredande av en ytterligare bostad eller att byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål. Åtgärden som sådan ska dock vara planenlig. I det konkreta fallet kan det röra sig om att i bottenvåningen i en stadsmiljö ändra användningen av en

lokal från butik till kafé, eller från frisör till restaurang. Det kan också röra sig om att en befintlig verksamhet förändras genom att lokaler delas mellan olika verksamheter. Undantaget gäller endast för åtgärder på byggnader. För en ändring av en annan anläggning än en byggnad gäller således kravet på planenlighet i 9 kap. 32 § första stycket 1 PBL även fortsatt.

Andra stycket innebär att vissa åtgärder, 1. inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, 2. nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus och 3. sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus inte behöver överensstämma med detaljplanen. De aktuella åtgärderna är sådana som enligt tidigare bestämmelser fick strida mot detaljplanen, men som har ändrats från att omfattas av krav på anmälan till att omfattas av krav på lov. För samtliga åtgärder gäller att åtgärden inte får strida mot sådana bestämmelser i planen som avses i 4 kap. 12 § 1 (skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion) och 16 § 3 PBL (skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §) för att undantaget från kravet på planenlighet ska bli tillämpligt. För inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus gäller dessutom att det inte får handla om ytterligare en bostad i ett komplementbostadshus. Denna begränsning motsvarar tidigare 9 kap. 4 c § andra meningen PBL. För nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus samt sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus gäller undantaget endast för sådana byggnader som uppfyller definitionen av komplementbostadshus (jfr 1 kap. 4 § PBL). För samtliga angivna åtgärder gäller att de ska uppfylla kraven som följer av 2 kap. 6 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ PBL i de delar som inte har prövats i detaljplanen.

Tredje stycket lägger till ett ytterligare krav för att bygglov enligt andra stycket ska kunna ges för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus eller sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus. Kravet är att komplementbostadshuset tillsammans med övriga komplementbostadshus på tomten och tillsammans med andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav

på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 45,0 kvadratmeter. Om ansökan innebär att byggnaderna sammantaget får en större area behöver den ansökta åtgärden i stället vara planenlig och uppfylla alla krav i 9 kap. 32 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.4.

34 § Bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser eller förhandsbesked.

Sådana åtgärder som enligt 10 kap. 2 § andra stycket får strida mot områdesbestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med områdesbestämmelserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när bygglov ska ges för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 31§ PBL.

Inledningen av *första stycket* har ändrats språkligt jämfört med tidigare 9 kap. 31 § PBL.

Första stycket 3 har kompletterats med att prövningen inte behöver omfatta sådana krav som har prövats i ett förhandsbesked. De förhandsbesked som avses är sådana som fortfarande är giltiga enligt 9 kap. 77 § PBL och som gäller den åtgärd som avses i ansökan om bygglov. Tillägget överensstämmer med det överklagandeförbud som finns i nuvarande 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL för frågor i bygglovsärenden som redan är avgjorda genom bl.a. ett förhandsbesked.

Andra stycket innebär att sådana åtgärder som enligt 10 kap. 2 § andra stycket PBL får strida mot områdesbestämmelser, på motsvarande sätt som gäller vid bedömning av en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan enligt 9 kap. 32 § andra stycket PBL, inte ska beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med områdesbestämmelserna. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Sådana åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som inte räknas upp bland de som får strida mot områdesbestämmelser enligt 10 kap. 2 § andra stycket PBL ska där-

emot beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd stämmer överens med områdesbestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.5.

35 § *Trots 34 § första stycket ska bygglov ges om åtgärden*

1. *inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 4 c, och åtgärden är att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med*

a) *en liten tillbyggnad, eller*

b) *en annan komplementbyggnad än ett komplementbostadshus, eller*

2. *inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a eller b eller andra stycket och åtgärden är*

a) *inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, som inte är ett komplementbostadshus,*

b) *nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus, eller*

c) *sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus, och*

3. *uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser eller förhandsbesked.*

Bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt första stycket 2 b eller sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i första stycket 2 c ska endast ges om komplementbostadshuset tillsammans med andra komplementbostadshus på tomten eller andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 65,0 kvadratmeter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka åtgärder i ett område som inte omfattas av en detaljplan som ska ges bygglov trots att de strider mot områdesbestämmelser. Paragrafen innehåller också bestämmelser om vilka krav dessa åtgärder behöver uppfylla för att bygglov ska ges. Åtgärderna är sådana som till sin natur inte bedöms förutsätta planläggning.

Första stycket 1 innebär att bygglov ska ges om ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en liten tillbyggnad eller en annan komplementbyggnad än ett komplementbostadshus i strid med områdesbestämmelser så länge åtgärden inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 (största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för

sådana hus) eller 4 c PBL (i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§ PBL, bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL inte får rivras och i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ PBL och bestämma undantag från sådana krav). Denna bestämmelse motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 31 a § PBL. Med liten tillbyggnad avses, liksom tidigare, exempelvis en tillbyggnad med ett eller två bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål, förråd eller garage, veranda, balkong samt uteplats med tak.

Första stycket 2 innebär att vissa åtgärder, inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus, nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus samt sådan ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus inte behöver överensstämma med områdesbestämmelserna. De aktuella åtgärderna är sådana som även enligt tidigare bestämmelser fick strida mot områdesbestämmelser, men som har ändrats från att omfattas av krav på anmälan till att omfattas av krav på lov. För samtliga åtgärder gäller att inreda ytterligare en bostad i ett enbostadshus och nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus gäller att åtgärden inte får strida mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a eller b eller andra stycket PBL (placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter avseende dels vegetation och markytans utformning och höjdläge inom ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde, dels skyddsanordningar för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion; dels skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § PBL för att undantaget från kravet på överensstämmelse med områdesbestämmelserna ska bli tillämpligt. För inredande av ytterligare en bostad i ett enbostadshus är första förutsättningen att det inte får handla om ytterligare en bostad i ett komplementbostadshus. Denna begränsning motsvarar tidigare 9 kap. 4 c § andra meningen PBL. För nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus samt sådan

ändring av en komplementbyggnad som innebär att komplementbyggnaden blir ett komplementbostadshus gäller undantaget endast för sådana byggnader som uppfyller definitionen av komplementbostadshus (jfr 1 kap. 4 § PBL).

Av *första stycket 3* framgår att de åtgärder som ska ges bygglov med stöd av denna paragraf behöver uppfylla motsvarande krav som gäller för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan (jfr 9 kap. 32 § första stycket 4 PBL). För dessa åtgärder i ett område som inte omfattas av en detaljplan gäller dock kraven i 2 och 8 kap. endast i de delar som inte redan har prövats i områdesbestämmelser eller i ett gällande förhandsbesked. För komplementbostadshusen innebär regleringen att prövningen av sådana blir något mer begränsad i ett område som inte omfattas av en detaljplan än i ett område som omfattas av en detaljplan (jfr 9 kap. 33 § andra stycket 4 PBL).

Andra stycket innebär att bygglov för nybyggnad eller tillbyggnad av ett komplementbostadshus enligt första stycket 2 b respektive sådan ändring av en komplementbyggnad som avses i första stycket 2 c endast ska ges om komplementbostadshuset tillsammans med övriga komplementbostadshus på tomten och tillsammans med andra sådana komplementbyggnader på tomten, som inte omfattas av krav på bygglov enligt denna lag eller har undantagits från krav på bygglov enligt motsvarande äldre bestämmelser, får en byggnadsarea som inte är större än 65,0 kvadratmeter. Om ansökan innebär att byggnaderna sammantaget får en större area behöver komplementbostadshuset stämma överens med områdesbestämmelserna och prövas enligt 9 kap. 34 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.6.

36 § Trots 32 § första stycket 2, 34 § första stycket 1 och 35 § första stycket 1 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser om

1. avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelsen är liten,

2. avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt,

3. avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse,

4. åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen, eller

5. åtgärden är inredning av en vind i bostadshus till bostad.

Bygglov för en åtgärd som avses i första stycket 3 eller 4 får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut.

Bygglov för en åtgärd som avses i första stycket 5 får i ett område som omfattas av en detaljplan ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när bygglov får ges trots att åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser. Att bygglov får ges innebär att kommunen inte är skyldig att ge lov och därmed har ett betydande utrymme att avslå en ansökan om bygglov för en åtgärd som strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Skäl som kommunen kan föra fram är att åtgärden bör avvakta en förestående planprocess eller att åtgärden kommer i konflikt med någon annan åtgärd kommunen planerar för eller att kommunen önskar vara lyhörd i förhållande till en betydande lokal opinion. De grannar och kringboende som är särskilt berörda ska höras innan bygglov ges för en planstridig åtgärd och har också rätt att överklaga ett beslut att ge bygglov. Det finns dessutom av miljöskäl en bortre gräns för vilka åtgärder som kan godtas utan föregående planprövning. Sådana åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kräver en prövning som inte låter sig göras i ett enskilt bygglovsärende (jfr 9 kap. 40 § 1 PBL). En åtgärd kan inte heller godtas om den kan antas medföra en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen (jfr 9 kap. 40 § 2 PBL).

Första stycket 1 innebär att bygglov får ges om en avvikelse är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelsen är liten. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 31 b § 1 PBL.

Första stycket 2 innebär att bygglov får ges om en avvikelse är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 31 b § 2 PBL.

Första stycket 3 innebär att bygglov får ges om en avvikelse är förenlig med en detaljplans syfte och åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Bygglov får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut (se andra stycket). Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 31 c § 1 PBL.

Första stycket 4 innebär att bygglov får ges om åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i en detaljplan. Bygglov får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut (se andra stycket). Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 31 c § 2 PBL. Bestämmelsen kan användas vid etableringar inom områden som inte är störningskänsliga. Det bör räcka med att åtgärden kompletterar den planerliga användningen av bebyggelseområdet. Om åtgärden bedrivs i en egen byggnad eller i en del av en byggnad med annan användning bör sakna betydelse vid bedömningen av om åtgärden kan godtas eller inte. Det kan exempelvis vara fråga om mindre affärer eller försäljningsställen, idrotts- eller friskvårdsverksamheter, restauranger eller motsvarande som önskar etablera sig inom industriområden eller småbåtshamnar, omvandling av lokaler till bostäder eller sedvanliga affärer som omvandlas till samlingslokaler eller förskolor eller vice versa. Sådana verksamheter bör kunna bedrivas i området, så länge verksamheten är underordnad och kompletterar den övriga planerliga verksamheten i området. Även om avvikelser från detaljplanen kan godtas behöver åtgärden, för att bygglov ska kunna ges, bl.a. uppfylla övriga krav i 9 kap. 32, 34 eller 35 § PBL, exempelvis bullerkraven.

Första stycket 5 innebär att bygglov får ges om åtgärden är inredning av en vind i bostadshus till bostad. Bygglov får ges både om åtgärden strider mot en detaljplan och mot områdesbestämmelser. Om åtgärden ska vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan får bygglov ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut (se tredje stycket). Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet.

Andra stycket innebär att bygglov enligt första stycket punkterna 3 och 4 får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 31 c § PBL.

Tredje stycket innebär att bygglov enligt punkten 5 i ett område som omfattas av en detaljplan får ges först efter det att planens genomförandetid har gått ut. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.9.

37 § Om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser på grund av antagande av en detaljplan enligt denna lag eller äldre bestämmelser avviker från planen, får byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov förklara att avvikelserna ska anses vara en sådan avvikelse som avses i 32 § första stycket 1 c. En sådan förklaring får endast avse avvikelser enligt 36 § första stycket 1–3.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet, inte skyldighet, för byggnadsnämnden att i ett beslut om bygglov förklara att en avvikelse ska vara en sådan avvikelse som har godtagits enligt 9 kap. 31 § 1 c PBL. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 30 a § PBL. Nytt är att förklaringen inte bara får avse små avvikelser som är förenliga med detaljplanens syfte utan alla avvikelser som är förenliga med detaljplanens syfte och avses i 9 kap. 36 § första stycket 1–3 PBL, dvs. små avvikelser, åtgärder som är av begränsad omfattning och nödvändiga för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt samt åtgärder som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Godtagandet av avvikelserna behöver uttryckligen framgå av beslutet om lov för att den ska vara en sådan som avses i denna bestämmelse. Exempelvis är det möjligt för byggnadsnämnden att förklara att ett sedan tidigare planstridigt cykelförråd inte utgör hinder mot att bygglov ges för en åtgärd, även om förrådet i och för sig är för stort för att anses som en liten avvikelse. En åtgärd på ett sådant förråd, exempelvis en tillbyggnad, behöver dock i sig vara förenlig med detaljplanen (jfr 9 kap. 32 § första stycket 2 PBL). Med hänsyn tagen till att avvikelser inte behöver beaktas om detaljplanens genomförandetid har gått ut för minst femton år sedan (jfr 9 kap. 32 § första stycket 1 b PBL) är behovet av tillämpning av bestämmelsen begränsat i tid.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.10.

38 § Om avvikelser tidigare har godtagits enligt 32 § första stycket 1 c eller 36 § ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur flera avvikelser ska bedömas. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 31 d § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.11.

39 § Bygglov för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål får ges om ändamålet är närmare angivet i planen.

Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan får bygglov ges endast om åtgärden innebär

1. att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd, eller

2. en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen.

Bygglov enligt första eller andra stycket får ges även om sökanden inte är ett offentligt organ.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om hur bygglov får ges för allmänt ändamål. Bestämmelsen motsvarar, med redaktionella ändringar, tidigare 9 kap. 32 § och 32 a § första och andra styckena samt del av tredje stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.12.

40 § Bygglov enligt 36 § eller 39 § andra stycket får inte ges om åtgärden kan antas medföra

1. en betydande miljöpåverkan, eller

2. en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på att följa en detaljplan respektive områdesbestämmelser om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 31 e § och 32a § tredje stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.13.

Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

41 § Ett tidsbegränsat bygglov ska ges om sökanden begär det och åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges om sökanden begär det, platsen kan återställas och

1. åtgärden är nybyggnad för bostadsändamål eller tillhörande åtgärd och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 32–40 §§, eller

2. åtgärden avses pågå under en begränsad tid och uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar enligt 32–40 §§.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga femton år endast om åtgärden är en sådan som avses i andra stycket 2 och bygglovet ska användas för ett sådant ändamål av säsongskarakter som avses i 22 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningar för tidsbegränsat bygglov.

Första stycket innebär att bygglov ska ges om sökanden begär det och åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 33 § första stycket PBL.

Andra stycket innebär att bygglov i två situationer får ges om sökanden begär det och platsen kan återställas. Vid prövningen av om en ansökan om tidsbegränsat lov enligt denna bestämmelse bör ges bör byggnadsnämnden särskilt uppmärksamma de olägenheter för omgivningen eller de verksamhetsinskränkningar för planerliga verksamheter som tidsbegränsade åtgärder kan komma att föranleda. Tillämpningen av bestämmelsen bör således vara restriktiv. Att platsen ska kunna återställas innebär att den sökande i samband med ansökan om tidsbegränsat lov behöver visa att det är tekniskt och ekonomiskt rimligt att återställa platsen till det skick den hade vid tillfället för ansökan eller i vart fall till ett skick som gör en planerlig användning möjlig. När tiden för det tidsbegränsade bygglovet går ut är det också byggherrens ansvar att avveckla åtgärden och återställa platsen i enlighet med de start- och slutbesked som har getts.

Andra stycket 1 innebär att ett tidsbegränsat bygglov får ges om åtgärden är nybyggnad för bostadsändamål eller tillhörande åtgärd och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 9 kap. 32–40 §§ PBL. Bestämmelsen motsvarar den tidigare tillfälliga regleringen i 9 kap. 33 a § första stycket PBL.

Andra stycket 2 innebär att ett tidsbegränsat bygglov får ges om åtgärden avses pågå under en begränsad tid och uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar enligt 9 kap. 32–40 §§ PBL. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 9 kap. 33 § första stycket PBL.

Tredje stycket innehåller bestämmelser om för hur lång tid ett tidsbegränsat bygglov får ges. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 33 § andra stycket och 33 a § andra stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.14.

Förutsättningar för förhandsbesked

42 § Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats får ges om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och
3. uppfyller de krav på lokalisering som följer av 2 kap. i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningar för förhandsbesked. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet. Eftersom förhandsbesked endast kan begäras för en bygglovspliktig åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan framgår av *punkten 1* att åtgärden inte får strida mot områdesbestämmelser (se också 9 kap. 23 § PBL). Av *punkten 2* framgår att åtgärden inte får förutsätta planläggning. För att ett positivt förhandsbesked, som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats, ska kunna ges krävs slutligen enligt *tredje punkten* att åtgärden uppfyller de krav på lokalisering som följer av 2 kap. PBL i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser. Prövningen av en begäran om förhandsbesked är således till stora delar lik den prövning som görs vid en ansökan om lov för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan. I samband med förhandsbesked görs dock ingen prövning av kraven i 8 kap. PBL. Förhandsbeskedets positiva rättskraft omfattar således endast lämpligheten i lokaliseringen av åtgärden. Byggnadsnämndens bundenhet av förhandsbeskedet vid en senare bygglovsprövning är således begränsad till detta (jfr 9 kap. 77 § PBL). Den begränsade prövningen av en begäran om förhandsbesked begränsar också behovet av utredning i ärendet. Om kommunen har en välgrundad och aktuell översiktsplan bör byggnadsnämnden kunna ta ställning till en begäran om förhandsbesked för exempelvis ett enbostadshus redan utifrån en markering på exempelvis den ekonomiska kartan tillsammans med en översiktlig redogörelse för hur bl.a. trafiken och den tekniska försörjning som behövs kan ordnas för åtgärden. Mer omfattande åtgärder kan givetvis kräva ytterligare utredningar, men även dessa bör kunna hållas på en förhållandevis generell nivå.

Inom ramen för ett förhandsbesked, finns inte möjlighet för byggnadsnämnden att medge avvikelser från områdesbestämmelserna. Den som vill få prövat om en åtgärd kan medges som en avvikelse från områdesbestämmelserna bör i stället söka bygglov. Eftersom

positivt förhandsbesked inte kan ges i strid med områdesbestämmelser behöver grannar inte underrättas om en begäran om förhandsbesked av en åtgärd som avviker från områdesbestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.15.

Förutsättningar för rivningslov

43 § Rivningslov ska ges för en åtgärd som avser ett byggnadsverk eller del av ett byggnadsverk som inte omfattas av rivningsförbud i en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Trots första stycket får rivningslov inte ges om byggnadsverket bör bevaras på grund av byggnadsverkets eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningar för rivningslov.

Första stycket innebär att rivningslov ska ges för en åtgärd som avser ett byggnadsverk eller del av ett byggnadsverk som inte omfattas av rivningsförbud i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 34 § 1 PBL. Nytt är att bestämmelsen även avser andra anläggningar än byggnader. Eftersom kravet på rivningslov för andra anläggningar än byggnader är begränsat till vissa anläggningar (jfr 9 kap. 24 och 25 §§ PBL) kommer prövningen även framöver i första hand att avse byggnader och byggnadsdelar.

Andra stycket innebär att rivningslov inte får ges för ett byggnadsverk som bör bevaras på grund av byggnadsverkets eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 34 § 2 PBL. Den ändrade lydelsen innebär att det inte finns något utrymme för byggnadsnämnden att ta ekonomiska hänsyn vid prövningen av ett rivningslovsärende. Den kulturhistoriska värderingen av ett byggnadsverk bör i stället göras oberoende av den ersättningsskyldighet som enligt 14 kap. 7 § PBL kan uppstå till följd av ett nekat rivningslov. Liksom tidigare bör den bebyggelse som anses värd att bevara inte vara begränsad till att avse byggnadsverk eller byggnadsverksdelar med sådana värden som gör att de inte får förvanskas enligt 8 kap. 13 § PBL. I stället bör lokala överväganden även fortsättningsvis till-

mätas största betydelse i frågan, och det kunskapsunderlag som tas fram inom fackområdet bör tjäna till god ledning för kommunerna.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.16.

Förutsättningar för marklov

44 § *Marklov ska ges för en åtgärd som*

1. *inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser,*
2. *inte förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,*
3. *inte medför olägenheter för användningen av sådana anläggningar som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a,*
4. *inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen, och*
5. *uppfyller de krav som*
 - a) *följer av 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 9–12 §§ i de delar som inte har prövats i detaljplanen, om marklovet avser en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan, eller*
 - b) *följer av 2 kap. och 8 kap. 9–12 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser, om marklovet avser en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan.*

Trots första stycket 1 får marklov ges om avvikelsen från detaljplanen eller områdesbestämmelserna är liten och förenlig med syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningar för marklov. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med tidigare 9 kap. 35 § PBL.

Första stycket 5 a har en ändrad lydelse jämfört med tidigare 9 kap. 35 § PBL. Ändringen är en följd av kompletteringen i 9 kap. 32 § första stycket 4 PBL och innebär att byggnadsnämnden vid bedömningen av om en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan uppfyller förutsättningarna för marklov inte ska pröva sådana krav i 2 och 8 kap. PBL som redan har prövats i detaljplanen. Genom ändringen ökar överensstämmelsen mellan prövningen av marklov för en åtgärd i ett område som omfattas av en detaljplan och prövningen av marklov för en åtgärd i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.17.

Prövning av åtgärd som inte omfattas av krav på lov

45 § Vid prövning av en ansökan enligt 28 § får lov ges om åtgärden uppfyller de krav på lokalisering, placering och utformning som finns på åtgärden i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska prövas vid en ansökan om bygglov, rivningslov eller marklov enligt 9 kap. 28 § PBL för en åtgärd som inte omfattas av krav på lov. Paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 14 § PBL. I bestämmelsen har dock tydligare angetts att åtgärden behöver uppfylla de krav på lokalisering, placering och utformning som finns på åtgärden i PBL, PBF och BBR. Tillåtligheten av en åtgärd ska inte påverkas av om den enskilde väljer att söka frivilligt lov för den eller inte. Om den enskilde exempelvis söker frivilligt lov för en åtgärd som enligt 10 kap. 2 § PBL får genomföras i strid med en detaljplan ska lov ges för åtgärden även om den strider mot detaljplanen, förutsatt att de andra förutsättningarna för att lov ska kunna ges för åtgärden är uppfyllda.

Förutom de materiella kraven bör även de processuella bestämmelserna om bygglov, tidsbegränsat bygglov, marklov eller rivningslov tillämpas. Det innebär bl.a. att en ansökan om ett frivilligt lov bör innehålla de ritningar och beskrivningar som behövs för prövningen och att grannar bör underrättas om ansökan under samma förutsättningar som skulle ha skett om åtgärden omfattades av krav på lov. Vidare bör samma tillsynsbestämmelser i 11 kap. och överklagandebestämmelser i 13 kap. PBL som för andra beslut om lov tillämpas. Det betyder att de frivilliga loven kan användas av den enskilde för att förekomma en efterhandstillsyn med hänsyn till åtgärdens påverkan på exempelvis kulturmiljön eller totalförsvarsintresset, men även på omgivningen i övrigt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.17.4.

Krav på medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

46 § För att lov eller positivt förhandsbesked ska kunna ges för en åtgärd i en sådan ansökan som Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska underrättas om enligt 59 § krävs det, utöver det som följer av 32–45 §§, medgivande av Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att lov ska kunna ges eller positivt förhandsbesked ska kunna lämnas för vissa åtgärder. Paragrafen saknar tidigare motsvarighet. Bestämmelsen innebär att medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap krävs om ansökan avser en sådan åtgärd som dessa myndigheter enligt 9 kap. 59 § PBL ska underrättas om. Det innebär som huvudregel att medgivande från Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap krävs om åtgärden ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken (dvs. riksintresse för totalförsvaret), åtgärden omfattas av krav på bygglov enligt någon av bestämmelserna i 2 § andra stycket, 4–10, 13, 18, 21 eller 22 § eller krav på marklov enligt 26 eller 27 § PBL och åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan och inte är reglerad i områdesbestämmelser (jfr 9 kap. 56 § PBL). Från denna huvudregel finns tre undantag som alla hänger samman med att en underrättelse till Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i dessa fall inte krävs. Det första undantaget innebär att underrättelse och därmed inte heller medgivande inte krävs för vissa enkla åtgärder, såsom exempelvis en liten tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus i ett område som inte omfattas av en detaljplan (jfr 9 kap. 59 § första stycket 2 PBL). Det andra undantaget innebär att underrättelse och därmed inte heller medgivande inte krävs i sådana ärenden där det är uppenbart att lov inte kan ges (jfr 9 kap. 56 § andra stycket PBL). Slutligen innebär det tredje undantaget att underrättelse och därmed inte heller medgivande inte krävs om Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för vissa åtgärder inom vissa områden har beslutat att de inte vill få en underrättelse och har underrättat kommunen om detta (jfr 9 kap. 59 § andra stycket PBL).

Den av myndigheterna som ska underrättas om ansökan är också den myndighet som ska lämna medgivandet. Mer om hur och när medgivande ska lämnas framgår av kommentaren till 9 kap. 59 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.18.

Villkorade lov

47 § Om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte har fått laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen eller områdesbestämmelserna omfattar ges med villkoret att planbeslutet får laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har fått laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om villkor i ett beslut om lov om beslutet om lov ges innan ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser har fått laga kraft. Bestämmelsen motsvarar, med en språklig justering, den som finns i tidigare 9 kap. 36 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.19.

48 § I ett beslut om bygglov får byggnadsnämnden bestämma att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet för byggnadsnämnden att i ett beslut om bygglov bestämma villkoret att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller har ställt säkerhet för ersättningen (jfr 6 kap. 24–38 §§ PBL). Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 37 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.20.

49 § Om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld, får ett lov ges med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att ett villkor i en detaljplan om att lov endast får ges om en viss förutsättning är uppfylld får uppfyllas genom att ett lov ges med villkoret att förutsättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 37 a § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.21.

50 § *I ett bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts, får byggnadsnämnden bestämma om skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet ska nämnden i så fall ange den tid inom vilken ändringarna ska vara utförda.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämpliga villkor i ett beslut om bygglov eller marklov för en åtgärd som redan har utförts. Bestämmelsen motsvarar tidigare 9 kap. 38 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.18.22.

Handläggningen av ärenden om lov och förhandsbesked

51 § *Ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked prövas av byggnadsnämnden.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vilken myndighet som ska pröva ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked. Innehållet i paragrafen överensstämmer med nuvarande 9 kap. 20 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.2.

Ansökans innehåll

52 § *En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla*

- 1. fastighetens beteckning,*
- 2. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress,*
- 3. den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas,*
- 4. förslag på kontrollansvarig och dennes person- eller organisationsnummer och adress, om det behövs en kontrollansvarig enligt 10 kap. 9 och 10 §§,*
- 5. de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen, och*
- 6. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om sökande vill ge byggnadsnämnden förutsättningar att besluta om lov och startbesked samtidigt.*

Om sökande vill genomföra nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och en sådan tillbyggnad som avses i 10 kap. 2 § andra stycket 2 samtidigt behöver ansökan om nybyggnad också innehålla det underlag som behövs för en frivillig prövning av lov för tillbyggnaden.

De handlingar som avses i första och andra styckena ska vara utförda så att de är lämpliga för arkivering, om byggnadsnämnden begär det.

Paragrafen innehåller bestämmelser med en samlad beskrivning av vilka uppgifter som ska finnas med i en ansökan om lov eller förhandsbesked.

Första stycket 1 motsvarar tidigare 6 kap. 8 § 1 PBF.

Första stycket 2 motsvarar tidigare 6 kap. 8 § 2 PBF.

Första stycket 3 motsvarar tidigare 6 kap. 8 § 3 PBF.

Första stycket 4 motsvarar, med en språklig ändring, tidigare 9 kap. 21 § andra stycket 1 PBL och 6 kap. 8 § 4 PBF.

Första stycket 5 motsvarar tidigare 9 kap. 21 § första stycket PBL.

Första stycket 6 motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 21 § andra stycket 2 PBL. Kravet på att bifoga de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. har dock gjorts frivilligt i stället för obligatoriskt. Det är således upp till den sökande om denne vill ge byggnadsnämnden förutsättningar att besluta om lov och startbesked samtidigt. Bestämmelsen hindrar inte att byggnadsnämnden t.ex. i samband med ett föreläggande om komplettering av en ofullständig ansökan kan upplysa sökanden om möjligheten att få lov och startbesked samtidigt om sökande också kompletterar ansökan med de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. PBL.

Andra stycket innebär att om sökande vill utföra en nybyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad och samtidigt vill utföra en sådan tillbyggnad som avses i 10 kap. 2 § andra stycket 2 som inte omfattas av krav på bygglov behöver ansökan om lov för nybyggnaden också innehålla de uppgifter om frivilligt lov för den lovbefriade åtgärden som behövs för att byggnadsnämnden senare ska kunna ge beslut om lov, startbesked och slutbesked för åtgärderna samtidigt. Både i de till ansökan bifogade handlingarna och senare i byggnadsnämndens beslut behöver anges vilken del av byggnaden som är en sådan tillbyggnad som avses i 10 kap. 2 § andra stycket och därmed får strida mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet.

Tredje stycket motsvarar tidigare 6 kap. 9 § PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.3.

53 § Om ansökningen är ofullständig, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs.

Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden får förelägga en sökande att avhjälpa brister i en ofullständig ansökan inom en viss tid. Föreläggandet ska innehålla en upplysning om att ansökan kan komma att avvisas eller att ärendet kan komma att avgöras i befintligt skick om föreläggandet inte följs. Om föreläggandet inte följs, får byggnadsnämnden avvisa ansökan eller avgöra ärendet i befintligt skick. Innehållet i paragrafen motsvarar tidigare 9 kap. 22 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.4.

Upplysning om andra krav på tillstånd eller anmälan

54 § *Om byggnadsnämnden finner att en åtgärd som avses med en ansökan också omfattas av krav på tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa sökanden om detta.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden ska upplysa en sökande om behovet av tillstånd av eller anmälan till en annan myndighet om byggnadsnämnden finner att den åtgärd som ansökan avser omfattas av krav på sådant tillstånd eller anmälan. Innehållet i paragrafen motsvarar, med språkliga ändringar, tidigare 9 kap. 23 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.5.

Samordning med ärende hos miljönämnden

55 § *Om en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, ska byggnadsnämnden underrätta miljönämnden om sitt ärende. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att*

- 1. berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och*
- 2. beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang.*

Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning enligt första stycket inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden ska underrätta miljönämnden om ett ärende med en ansökan avser en åtgärd som måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Byggnadsnämnden och miljönämnden ska samordna handläggningen av ärendena så att berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig i båda ärendena, och beslut i båda ärendena meddelas i ett sammanhang. Om det finns särskilda skäl, får nämnderna besluta att någon samordning inte ska ske. Innan de fattar ett sådant beslut ska de ge varandra och de berörda parterna tillfälle att yttra sig.

Innehållet i paragrafen motsvarar, med språkliga ändringar, tidigare 9 kap. 24 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.6.

Underrättelse om och kungörande av ansökan

56 § *Byggnadsnämnden ska underrätta om och ge tillfälle till yttrande över en ansökan om lov eller förhandsbesked om åtgärden i ansökan*

1. *innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller*
2. *ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, inte är reglerad i områdesbestämmelser och inte heller är en sådan åtgärd som avses i 35 § första stycket 1.*

Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart att lov inte kan ges.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka två situationer byggnadsnämnden ska underrätta om en ansökan om lov eller förhandsbesked.

Första stycket 1 motsvarar tidigare 9 kap. 25 § första stycket 1 PBL.

Första stycket 2 motsvarar tidigare 9 kap. 25 § första stycket 2 PBL.

Andra stycket, som innehåller ett undantag från kravet på underrättelse enligt första stycket, motsvarar tidigare 9 kap. 25 § tredje stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.7.

57 § *En ansökan som byggnadsnämnden ska underrätta om enligt 56 § ska kungöras genom ett meddelande om ansökan på kommunens anslagstavla.*

I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden ska kungöra en sådan ansökan som avses i 56 § genom ett meddelande på kommunens anslagstavla och om vilka uppgifter som ska ingå i meddelandet.

Första stycket innebär att alla ansökningar som byggnadsnämnden enligt 9 kap. 56 § PBL ska underrätta om ska kungöras genom ett meddelande på kommunens anslagstavla.

Andra stycket reglerar vilka uppgifter meddelandet om ansökan ska innehålla. Med uttrycket *ansökans huvudsakliga innehåll* avses också en kort beskrivning av på vilket sätt den sökta åtgärden avviker från detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Tredje stycket innehåller en hänvisning till de bestämmelser som gäller för kungörande av handlingar i PBL (jfr 3 kap. 13 §, 5 kap. 10 c § och 11 d § andra stycket samt 6 kap. 29 § PBL).

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.9.

58 § *En underrättelse enligt 56 § ska ske genom ett meddelande om ansökan till ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata.*

I meddelandet ska ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig anges.

Underrättelse behöver inte ske om det är uppenbart att ansökan saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem byggnadsnämnden ska underrätta om en sådan ansökan som byggnadsnämnden ska underrätta om enligt 56 §. Paragrafen har delvis motsvarighet i tidigare 9 kap. 25 § PBL och dess hänvisning till 5 kap. 11 § första stycket 2 PBL, men också i hur underrättelse ska ske om beslut om lov enligt tidigare 9 kap. 41 b § PBL.

Första stycket innebär att ett meddelande om en sådan ansökan som byggnadsnämndens ska underrätta om enligt 9 kap. 56 § PBL

alltid ska ske med de som är ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata. Detta innebär att den som innehar tomt eller äger fastighet som direkt gränsar till den tomt eller fastigheten på vilken en åtgärd ska utföras (s.k. rågranne) alltid ska underrättas om en sådan ansökan. Samma gäller för den som äger en tomt eller fastighet som endast med en gata eller mindre väg skiljs från den fastighet som en ansökan gäller. Vem som är ägare av en fastighet framgår av fastighetsregistret. Även personer, som utan lagfart är antecknade som ägare vid fastighetstaxering, räknas som fastighetsägare.

Även de som är innehavare av en särskild rätt till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata ska alltid underrättas om en sådan ansökan. Vem som är en innehavare av en särskild rätt, t.ex. tomträtt, arrende eller servitut, till en fastighet framgår normalt också av fastighetsregistret. Med innehavare av en särskild rätt avses inte innehavare av hyresrätt eller bostadsrätt. Underrättelse till hyresgäst får hyresrättsligt ske genom fastighetens ägare (jfr närmast 12 kap. JB) och underrättelse till bostadsrättsinnehavare får föreningsrättsligt ske genom bostadsrättsförenings styrelse (jfr närmast lagen [2018:672] om ekonomiska föreningar, bl.a. 7 kap. 4 §).

Av *andra stycket* framgår att meddelandet ska innehålla ansökans huvudsakliga innehåll och var ansökan hålls tillgänglig. På motsvarande sätt som gäller vid kungörelsen av ansökan enligt 9 kap. 57 § PBL innefattas i uttrycket *ansökans huvudsakliga innehåll* också en kort beskrivning av på vilket sätt den sökta åtgärden avviker från detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Tredje stycket innebär ett undantag från underrättelseskyldigheten i 9 kap. 56 § PBL om det är uppenbart att ansökan saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten. Med att det ska vara *uppenbart* att ansökan saknar betydelse för dem avses att åtgärden exempelvis inte kan ses från grannfastigheten eller att åtgärden är en sådan invändig fysisk åtgärd som inte påverkar omgivningen. Det kan exempelvis handla om transformatorstationer eller mobilmaster som uppförs på ytmässigt stora fastigheter. Det kan också handla om exempelvis lovpliktiga skyltar, busskurer, tillbyggnader, takkupor och komplementbyggnader som inte syns från angränsande fastigheter. Slutligen kan det handla om att inreda en ytterligare bo-

stadslägenhet i ett bostadshus eller att ändra användningen av ett byggnadsverk på ett sådant sätt som inte medför någon störande påverkan på angränsande fastigheter, t.ex. genom ökad trafik till och från fastigheten. Undantaget bör inte hindra byggnadsnämnden från att ändå underrätta om en ansökan i en sådan situation om byggnadsnämnden bedömer att påverkan i det enskilda fallet är svår att bedöma eller om nämnden i övrigt bedömer det lämpligt att ändå underrätta om ansökan (jfr även 6 § andra stycket och 23 § FL).

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.8.

59 § En underrättelse enligt 56 § ska göras till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om åtgärden i ansökan om lov eller förhandsbesked

1. ska vidtas inom eller i anslutning till ett område som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken, och

2. omfattas av krav på bygglov enligt någon av bestämmelserna i 2 § andra stycket, 4–10, 13, 18, 21 eller 22 § eller krav på marklov enligt 26 eller 27 §.

En sådan underrättelse krävs inte om Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för viss åtgärd inom ett särskilt område har beslutat detta och underrättat kommunen om beslutet.

Paragrafen saknar tidigare motsvarighet.

Första stycket 1 innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden ska underrätta Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om en ansökan om lov eller förhandsbesked som avser en åtgärd som ska vidtas inom eller i anslutning till ett sådant område som är av riksintresse på grund av att det behövs för totalförsvarets anläggningar och därför ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna (3 kap. 9 § andra stycket MB). Eftersom totalförsvaret består av både en militär och en civil del för vilka ansvaret ligger på olika statliga myndigheter ska byggnadsnämnden underrätta antingen Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beroende på vilken av myndigheterna som ansvarar för det aktuella riksintresset.

Av *första stycket 2* framgår att underrättelseskyldigheten bara omfattar sådana åtgärder som omfattas av krav på bygglov enligt någon av bestämmelserna i 9 kap. 2§ andra stycket, 4–10, 13, 18, 21 eller 22 § eller krav på marklov enligt 26 eller 27 § PBL. Det innebär att exempelvis ansökningar om lov för murar, plank, altaner och pooler

inte omfattas av denna underrättelseskyldighet och inte heller sådana åtgärder som omfattas av krav på bygglov bara för att åtgärden ska vidtas nära gräns enligt 9 kap. 15 § eller för att den ska vidtas inom ett särskilt värdefullt område enligt 9 kap. 19 och 20 §§ PBL. Försvarsmakten ska dock underrättas om nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av ekonomibygnad för hästhållning samt att sätta upp eller väsentligt ändra en ljusanordning om den avsedda användningen av anordningen kan antas påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar (jfr 9 kap. 18 § PBL).

Eftersom den av myndigheterna som ska underrättas om ansökan enligt 9 kap. 46 § PBL, inom viss av byggnadsnämnden angiven tid, behöver återkoppla till byggnadsnämnden om medgivande till åtgärden i ansökan kan lämnas eller inte behöver underrättelse enligt denna paragraf, till skillnad från vad som gäller vid kungörelse enligt 9 kap. 57 § PBL och underrättelse till ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet som gränsar till den tomt eller fastighet som åtgärden i ansökan avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata enligt 9 kap. 58 § PBL, innehålla ansökningshandlingarna i dess helhet.

Andra stycket innehåller ett undantag från kravet på underrättelse enligt första stycket. Undantaget innebär att en underrättelse till Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte krävs om myndigheten för viss åtgärd inom ett särskilt område har beslutat att sådan underrättelse inte krävs. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att den för riksintresset ansvariga myndigheten har beslutat om det och att beslutet har skickats till de kommuner som berörs av beslutet. Berörd myndighet är även skyldig att skicka upphävanden och ändringar av sådana beslut om undantag från underrättelseskyldigheten till berörda kommuner för att kommunerna ska ha rätt underlag i frågan om en underrättelse bör ske eller inte. Det är således inte tillräckligt att myndigheten hänvisar till information på sin webbplats eller dylikt. Om Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap missar att underrätta berörd kommun om ett upphävande eller ändring av ett sådant beslut och detta leder till att myndigheten inte får kännedom om en ansökan eller ett beslut om en åtgärd som påtagligt försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar kan myndigheten i förekommande fall begära resning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.10.

60 § *Innan byggnadsnämnden fattar beslut om lov eller förhandsbesked ska nämnden, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta sökanden och fastighetsägaren om allt underlag av betydelse för beslutet och ge dem tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över underlaget.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden ska underrätta om och ge sökanden tillfälle att yttra sig över allt underlag av betydelse för beslutet. Om sökande inte är fastighetens ägare ska även fastighetens ägare underrättas om och ges tillfälle att yttra sig. Innehållet i paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 26 § PBL. Nytt är dock att det i bestämmelsen, med 25 § förvaltningslagen som förebild, tydliggörs att sökande och fastighetsägaren ska ges tillfälle att yttra sig över allt underlag *av betydelse för beslutet* och inte som tidigare över vad annan har tillfört ärendet. Detta innebär att byggnadsnämnden inte behöver underrätta om sådant underlag som tillförts av annan, men som inte är av betydelse för beslutet. När det gäller frågan om byggnadsnämnden bör ge sökanden och fastighetsägaren möjlighet att yttra sig över nämndens tjänsteskrivelse med förslag till beslut finns inte någon sådan skyldighet. Sådan kommunikation kan dock ibland vara att rekommendera för att undvika att avgörandet annars kan komma att bygga på ett ofullständigt eller missvisande underlag.

Sådant underlag som sökande eller fastighetsägaren själv har lämnat till byggnadsnämnden behöver de inte underrättas om. Vid tvekan om kommunikation har någon uppgift att fylla i ärendet bör kommunikation ske.

När det gäller frågan inom vilken bestämd tid som sökande respektive fastighetsägaren bör ges tillfälle att yttra sig är detta beroende av omfattningen och komplexiteten i det underlag som ska kommuniceras. Tiden behöver bestämmas så att sökande respektive fastighetsägaren får skälig tid för sina överväganden. Hänsyn behöver också tas till de tidsfrister som finns för handläggningen av ärendet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.11.

61 § *Vid ändring av en ansökan behöver en ny underrättelse enligt 56–59 §§ inte ske om ändringen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.*

Trots första stycket ska byggnadsnämnden underrätta de som avses i 58 och 59 §§ om de har haft synpunkter på den ursprungliga ansökan.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller ett undantag från den underrättelseskyldighet som följer av 9 kap. 56–59 §§ PBL. Undantaget gäller i de fall en ansökan har ändrats.

Av *första stycket* framgår indirekt att en underrättelse till fastighetsägaren enligt 9 kap. 60 § PBL alltid ska ske även vid en ändring av en ansökan. Om ändringen i sig inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser behöver byggnadsnämnden dock inte underrätta på nytt enligt vad som följer av 9 kap. 56–59 §§ PBL. Detta innebär att en ny kungörelse enligt 9 kap. 57 § PBL inte behöver ske och att en ny underrättelse till de som avses i 9 kap. 58 och 59 §§ PBL inte behöver ske. Om ändringen strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser behöver en ny underrättelse enligt 9 kap. 56–59 §§ PBL ske.

Av *andra stycket* framgår att undantaget i första stycket inte gäller i förhållande till dem som avses i 9 kap. 58 och 59 §§ PBL om de har haft synpunkter på den ursprungliga ansökan. I sådant fall behöver dessa således alltid underrättas om en ändring av en ansökan. Om någon som avses i 9 kap. 58 eller 59 § PBL har yttrat sig över den ursprungliga ansökan, men inte har haft synpunkter på denna, exempelvis endast har framfört att de inte har några invändningar mot åtgärden, behöver de dock inte underrättas igen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.12.

Tidsfrister för handläggningen

62 § *Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt. Nämnden ska besluta om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från*

1. *den dag ansökan kom in till nämnden,*
2. *den senare dag då ytterligare underlag eller en ändring av ansökan kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, eller*
3. *den senare dag då besked enligt 46 § kom in från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 53 § första stycket att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avhjälpes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidsfrister för byggnadsnämndens handläggning av en ansökan om lov eller förhandsbesked. Innehållet i paragrafen överensstämmer i huvudsak med nuvarande 9 kap. 27 § PBL. I inledningen av paragrafen har förtydligats att tidsfristen ska räknas fram till dess byggnadsnämnden beslutat om lov eller förhandsbesked.

I *första stycket 2* har förtydligats att tidsfristen börjar om ifall den sökande kommer in med en ändring av åtgärden i ansökan.

Första stycket 3, som saknar tidigare motsvarighet, innebär att tidsfristen för handläggning av sådana ärenden som måste kommuniceras med Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap enligt 9 kap. 59 § PBL ska räknas från den dag då myndighetens besked i medgivandefrågan enligt 9 kap. 46 § PBL inkom till byggnadsnämnden.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.13.

63 § När en ansökan om lov eller förhandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,

2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och

3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen.

Om tidsfristen förlängs enligt 62 § tredje stycket, ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Paragrafen innehåller bestämmelser om information till sökande om tidsfrister, avgiftsreduktion och möjligheterna att överklaga byggnadsnämndens beslut. Innehållet i paragrafen motsvarar tidigare 9 kap. 27 a § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.14.

64 § Om ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning, tillämpas 62 och 63 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidsfrist och information till sökande när ett ärende har återförvisats till byggnadsnämnden för förnyad handläggning. Innehållet i paragrafen motsvarar tidigare 9 kap. 27 b § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.15.

Anstånd med beslut

65 § Byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän

1. fråga om expropriation har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd,

2. fråga om planarbete har avslutats om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

3. fråga om dispens från strandskydd har avgjorts om ärendet om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som också omfattas av en ansökan om dispens från strandskydd.

Om kommunen inte har avslutat planarbetet enligt första stycket 2 inom två år från det att ansökan om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de situationer i vilka byggnadsnämnden får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän ärende rörande annan fråga har avgjorts.

Första stycket 1 och 2 och andra stycket motsvarar, med redaktionell ändring, tidigare 9 kap. 28 § PBL.

Första stycket 3, som saknar tidigare motsvarighet, innebär att byggnadsnämnden också får besluta att ett ärende om lov eller förhandsbesked som avser en byggnad eller ett markområde som även omfattas av en ansökan om dispens från strandskydd inte ska avgöras förrän ansökan om dispens från strandskydd har avgjorts. Att ansökan om dispens från strandskydd ska ha avgjorts innebär att beslutet om dispens från strandskydd ska ha fått laga kraft.

Eftersom det kan ta tid innan ett sådant beslut har fått laga kraft är det viktigt att byggnadsnämnden tar hänsyn till den enskildes önskemål och inte beslutar om anstånd om den sökande är emot detta. Beslutet om anstånd går att överklaga enligt 13 kap. 3 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.16.

66 § Om ett bygglov för en åtgärd tidigare har vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts och det tillståndet har upphört att gälla, får en ny ansökan om bygglov till åtgärden inte avslås på grund av ett nytt expropriationstillstånd förrän tio år har förflutit från den dag då det första expropriationstillståndet gavs.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när byggnadsnämnden får vägra en ny ansökan om bygglov om en tidigare ansökan om bygglov för åtgärden har vägrats på grund av att ett tillstånd till expropriation har getts. Innehållet i paragrafen motsvarar tidigare 9 kap. 29 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.17.

Beslutets innehåll

67 § Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats ska innehålla

- 1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked fick laga kraft,*
- 2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, och*
- 3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter ett förhandsbesked ska innehålla. Innehållet i paragrafen motsvarar, med en språklig justering, i huvudsak tidigare 9 kap. 39 § PBL. I inledningen av paragrafen har uttrycket ”att en åtgärd kan tillåtas” ersatts med ”att en åtgärd kan lokaliseras på en viss plats” som en följd av lydelsen i 9 kap. 23, 42 och 77 §§ PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.18.

68 § *Av ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå*

- 1. vilken giltighetstid lovet har,*
- 2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,*
- 3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap., och*
- 4. en upplysning om verkställbarhet enligt 76 §.*

Beslutet om lov ska också innehålla de övriga villkor och upplysningar som följer av 47, 48, 49, 50 eller 54 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas med i ett beslut om lov.

I inledningen av *första stycket* har en språklig ändring gjorts.

Första stycket 1–3 motsvarar tidigare 9 kap. 40 § första stycket PBL.

Första stycket 4, som saknar tidigare motsvarighet, innebär att byggnadsnämnden i beslutet om lov också behöver upplysa om när beslutet, i enlighet med 9 kap. 76 § PBL, får verkställas. Om ett beslut verkställs innan det har fått laga kraft kan det leda till att den vidtagna åtgärden kan behöva återställas även om byggnadsnämnden har gett startbesked för åtgärden.

Andra stycket motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 40 § andra stycket PBL. Jämfört med tidigare reglering har inledningsvis termen *övriga* lagts till i syfte att förtydliga att både första och andra stycket reglerar krav på villkor och upplysningar. Ändringen är enbart redaktionell. Dessutom har, utöver övriga hänvisningar, också en hänvisning till 9 kap. 49 § PBL lagts till. Denna paragraf innehåller, liksom övriga paragrafer som omfattas av hänvisningen, bestämmelser om villkor i beslut om lov.

Tredje stycket motsvarar, med en språklig ändring, tidigare 9 kap. 40 § tredje stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.19.

69 § *Om byggnadsnämnden tar ut en avgift för handläggningen av ett ärende om lov eller förhandsbesked, ska nämnden i sitt beslut om avgift redovisa hur avgiften har bestämts.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på redovisning av hur en avgift fastställts i ett beslut om avgift. Innehållet i paragrafen överensstämmer med nuvarande 9 kap. 40 a § PBL. Paragrafen har dock ändrats språkligt genom att termen ”fastställts” ersatts med termen ”bestämts”.

Övervägandena finns i avsnitt 7.21.20.

Expediering och kungörelse av beslut

70 § *Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges*

- 1. sökanden och fastighetsägaren, och*
- 2. de som avses i 58 § första stycket och som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.*

Om delgivning är uppenbart obehövt ska beslutet i stället skickas till dem som avses i första stycket.

Delgivning med sökanden får inte ske enligt någon av bestämmelserna i 34–38 eller 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Paragrafen innehåller bestämmelser om delgivning av beslut om lov och förhandsbesked. Innehållet i första stycket motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 41 § första stycket PBL. Innehållet i andra och tredje styckena motsvarar tidigare 9 kap. 41 § andra och tredje styckena PBL.

Första stycket 1 har ändrats jämförts med tidigare bestämmelse på så sätt att uttrycket ”annan part” har ersatts av termen ”fastighetsägaren”. Skälet för ändringen är att få en överensstämmelse mellan den krets som ska underrättas om en ansökan enligt 9 kap. 60 § PBL och den krets som ska underrättas om ett beslut. Regleringen innebär en viss inskränkning av den krets som ska delges ett beslut om lov eller förhandsbesked jämfört med i dag. Inskränkningen bedöms lämplig med hänsyn till att det får ankomma på fastighetsägaren att se till att övriga vars rättsställning kan påverkas av beslutet, såsom exempelvis en arrendator, får information om beslutet.

Första stycket 2 har ändrats dels språkligt jämfört med tidigare bestämmelse, dels som en följd av de nya bestämmelserna om underrättelse av en ansökan om lov eller förhandsbesked.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.21.

71 § Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande om beslutet på kommunens anslagstavla.

I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kungörande av beslut om lov och förhandsbesked på kommunens anslagstavla.

Första stycket motsvarar delvis tidigare 9 kap. 41 a § första meningen PBL. Det som är nytt är dels att samtliga beslut om lov och förhandsbesked ska kungöras i stället för som tidigare bara positiva beslut, dels att besluten ska kungöras på kommunens anslagstavla i stället för i Post- och Inrikes Tidningar. Att samtliga beslut om lov och förhandsbesked behöver kungöras är en följd av krav i det s.k. MKB-direktivet.

Att besluten ska kungöras på kommunens anslagstavla innebär att besluten offentliggörs på samma sätt beslut enligt kommunalagen (8 kap. 9–12 §§ KL). Detta innebär att besluten tillkännages elektroniskt och lättillgängligt på kommunens webbplats, men också att kommunen ger allmänheten en möjlighet att ta del av innehållet på anslagstavlan utgör en utökning av den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och den skyldighet som finns enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar. Skyldigheten kan fullgöras genom att kommunerna även har en fysisk anslagstavla i sina lokaler, eller där tillhandahåller dataterminaler för tillgång till internet och erbjuder stöd för allmänheten att ta del av informationen. Skyldigheten kan också fullgöras genom att på begäran lämna ut utskrifter med den information som finns på anslagstavlan. För att service på detta sätt ska kunna motsvara den tillgänglighet som information på internet innebär, måste informationen dock lämnas ut utan något som helst dröjsmål. Genom anslagstavloras tillkännagivanden om att beslut har fattats i ett visst ärende, bör det vidare vara möjligt att direkt eller genom en länk komma till beslutets innehåll. Det är viktigt att beslutet går att identifiera och det är därför lämpligt att exempelvis ange fastighetsbeteckningen på den fastighet som beslutet avser i meddelandet. Utformningen av meddelandet måste dock ske i enlighet med reglerna om offentlighet- och sekretess och skydd för personuppgifter.

Andra stycket motsvarar tidigare 9 kap. 41 a § andra meningen PBL.

Tredje stycket, som saknar tidigare motsvarighet, är en följd av den nya regleringen om kungörande på kommunens anslagstavla (jfr 9 kap. 57 § tredje stycket PBL).

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.22.

72 § Det meddelande som kungörs enligt 71 § ska senast den dag då kungörandet sker skickas till

1. de som avses i 58 § första stycket, och

2. de som har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.

Ett meddelande enligt första stycket 1 behöver inte skickas om det är uppenbart att beslutet saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten.

Första stycket gäller inte dem som enligt 70 § ska delges det beslut som meddelandet avser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelse om beslut till de som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 70 § PBL.

Första stycket 1 motsvarar tidigare 9 kap. 41 b § första stycket 1 PBL. I stället för att skriva ut vem som avses finns, på motsvarande sätt som i 9 kap. 70 § första stycket 2, en hänvisning till de som avses i 9 kap. 58 § första stycket PBL.

Första stycket 2 motsvarar delvis tidigare 9 kap. 41 b § första stycket 2 PBL. Det som är nytt jämfört med tidigare bestämmelse är att skyldigheten att underrätta om beslutet har utökats till att avse inte bara övriga sakägare utan alla som har lämnat synpunkter i ärendet. Fortsatt innebär bestämmelsen att denna skyldighet endast gäller om antalet som har lämnat synpunkter i ärendet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem. För att ett meddelande ska kunna skickas krävs att de som har lämnat synpunkter i ärendet till byggnadsnämnden har lämnat läsbara uppgifter om post- eller mejladress. Byggnadsnämnden ska inte behöva lägga tid på att närmare utreda personernas kontaktuppgifter.

Andra stycket, som saknar tidigare motsvarighet, innebär att ett meddelande om beslutet till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata inte behöver skickas om det är uppenbart att beslutet saknar betydelse för ägaren eller innehavaren av den särskilda rätten. Med ”att det är uppenbart att beslutet saknar betydelse” avses exempelvis den situationen att en mindre åtgärd ska vidtas på en stor skogsfastighet utom synhåll från omkringliggande fastigheter eller att åtgärden ska vidtas på en kommunal gatufastighet på en plats långt från omkringliggande fastigheter.

Tredje stycket motsvarar tidigare 9 kap. 41 b § andra stycket PBL. Övervägandena finns i avsnitt 7.19.23.

73 § Om byggnadsnämndens beslut omfattas av ett beslut enligt 11 kap. 12 § om att länsstyrelsen ska pröva beslutet, ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till länsstyrelsen.

Paragrafen innehåller bestämmelser med skyldighet för byggnadsnämnden att skicka ett beslut till länsstyrelsen om beslutet om lov eller förhandsbesked omfattas av ett beslut enligt 11 kap. 12 § PBL. Innehållet i paragrafen motsvarar tidigare 9 kap. 42 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.24.

74 § Om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked avser sådant ärende som avses i 59 § ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Paragrafen, som saknar tidigare motsvarighet, innehåller bestämmelser med skyldighet för byggnadsnämnden att skicka ett beslut till Försvarmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om beslutet avser en sådan åtgärd som myndigheterna ska underättas om enligt 9 kap. 59 § PBL.

Beslutet bör skickas genast på motsvarande sätt som gäller för utskick till länsstyrelsen enligt 9 kap. 73 § PBL. Utskicket bör ske till Försvarmakten eller till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beroende på vilken av myndigheterna som ska underrättas enligt 9 kap. 59 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.25.

Underrättelse till samfällighet

75 § *En underrättelse enligt 58, 60, 61, 70 eller 72 § till samfällighet ska ske på det sätt som följer av 5 kap. 33 §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en beskrivning av hur byggnadsnämnden ska underrätta en samfällighet om en ansökan eller ett beslut om lov enligt 9 kap. PBL. Underrättelse ska då ske på det sätt som följer av 5 kap. 33 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.26.

Verkställbarhet av beslut om lov

76 § *Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts enligt 71 §, även om det inte har fått laga kraft.*

Trots första stycket får byggnadsnämnden bestämma att ett sådant beslut får verkställas tidigare, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställbarhet av beslut om lov. Innehållet i paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 42 a § PBL, även om kungörelse tidigare skulle ske genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.27.

Giltighetstiden för lov och förhandsbesked

77 § *Om inte annat följer av 21 eller 22 §, upphör ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet fick laga kraft.*

Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan lokaliseras på en viss plats är bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet fick laga kraft.

Paragrafen innehåller bestämmelser om giltighetstid för lov och förhandsbesked.

Första stycket motsvarar, med språkliga ändringar, tidigare 9 kap. 43 § PBL.

Andra stycket motsvarar i huvudsak tidigare 9 kap. 18 § PBL. Nytt är att uttrycket ”åtgärden kan tillåtas” har ersatts av ”åtgärden kan lokaliseras på en viss plats”. Ändringen är en följd av utformningen av 9 kap. 23§ PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.29.

10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder

2 § Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller

2. om åtgärden inte omfattas av krav på lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Trots första stycket 2 får en åtgärd strida mot sådana bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, som inte avses i 4 kap. 12§ 1 eller 42 § första stycket 4 b, om åtgärden är

1. nybyggnad av en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus,

2. tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad,

3. uppförande, flytt eller utökning av en mur eller ett plank, eller

4. uppförande, flytt eller utökning av en altan eller en pool som tillsammans med övriga altaner och pooler på tomten inte upptar en markyta som är större än 50 kvadratmeter.

De åtgärder enligt första stycket 2 som inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser får genomföras med en sådan liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur åtgärder ska genomföras.

Första stycket 2 har ändrats språkligt.

Andra stycket har ändrats som en följd av de nya bestämmelserna i 9 kap. PBL. Bestämmelserna innebär att vissa åtgärder, som inte omfattas av krav på lov, får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Åtgärderna får dock inte strida mot sådana bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 12 § 1 eller 42 § första stycket 4 b PBL, dvs. bestämmelser om skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion. De åtgärder som får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser är nybyggnad av en komplementbyggnad till ett en- eller tvåbostadshus, tillbyggnad av ett en- eller tvåbostadshus

eller en komplementbyggnad samt uppförande, flytt eller utökning av en mur, ett plank, en altan eller en pool. För altaner och pooler finns en storleksbegränsning på totalt 50 kvadratmeter per tomt. Innebär åtgärden att altanen eller poolen tillsammans med övriga altaner och pooler på tomten blir större än 50 kvadratmeter får åtgärden inte strida mot detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

Tredje stycket är ändrat. De tidigare bestämmelserna om altaner har ändrats som en följd av de nya bestämmelserna i 9 kap. PBL och återfinns nu i andra stycket. De nya bestämmelserna i tredje stycket innebär att åtgärder som inte omfattas av krav på lov, men som inte omfattas av undantaget i andra stycket, får genomföras med en sådan liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna. Bedömningen av om genomförandet innebär en sådan godtagbar avvikelse avgörs av byggnadsnämnden i samband med tillsyn. Om byggnadsnämnden gör bedömningen att avvikelsen inte är en sådan liten godtagbar avvikelse kan åtgärden behöva ändras eller helt tas bort.

Uttrycket ”liten avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna” är vedertaget och förekommer på flera ställen i PBL (jfr 9 kap. 36 § första stycket 1), men också i annan lagstiftning som gäller fastighetsåtgärder och användandet av mark och vatten. Avsikten är att uttrycket här ska ha samma innebörd som på övriga ställen. Kravet på planenlighet enligt PBL bör alltså inte utgöra något hinder mot att det exempelvis utan någon planändring inrättas gemensamhetsanläggningar för en VA-ledning eller att det företas andra åtgärder som kan godtas som en liten (mindre) avvikelse från detaljplanen enligt de olika andra lagar som reglerar åtgärden.

Det bör dessutom vara möjligt för byggnadsnämnden att göra avvikelser i fler fall än då förutsättningarna för liten avvikelse uppfyllts i annan lag. I ett tillsynsärende bör det finnas utrymme för byggnadsnämnden att göra samma typ prövning av åtgärdens förenlighet med detaljplanen som den gör vid lovprövningen. I samband med det bör nämnden också pröva om avvikelsen kan godtas. Vid en sådan prövning bör det finnas möjlighet för byggnadsnämnden att vid sin tillsyn exempelvis godta att enkla konstruktioner som trädgårdsutsmyckningar, pallkragar, flaggstänger, lekutrustning, torkvindor, bikupor, trädäck eller enklare ljusanordningar eller skyltar uppförs på mark som inte får bebyggas eller på en tomt som till fullo be-

byggts i den omfattning detaljplanen medger. Byggnadsnämnden bör dock ha kvar sina möjligheter att genom planläggning styra bebyggelseutvecklingen. Om exempelvis en fasadändring strider mot en uttrycklig bestämmelse i planen om exempelvis val av material eller kulör eller på annat sätt kan anses strida mot planens syfte kan en sådan åtgärd naturligtvis inte godtas i samband med byggnadsnämndens tillsyn. I sammanhanget bör understrykas att den föreslagna möjligheten till avsteg från detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte bör kunna tas till intäkt för att frångå kraven på anpassning och varsamhet (jfr bl.a. 2 kap. 6 § PBL) respektive förbudet mot förvanskning (jfr 8 kap. 13 § PBL). Eftersom det kan finnas motstående enskilda intressen, exempelvis grannars intressen, bör byggnadsnämnden tillämpa möjligheten att godta små planavvikelser med urskiljning. Till saken hör dock att grannarna ändå har kvar sina möjligheter att hävda sina intressen, exempelvis genom att överklaga byggnadsnämndens beslut att skriva av ett tillsynsärende från fortsatt handläggning.

Den efterhandsprövning byggnadsnämnden bör få göra i dessa fall motsvarar den byggnadsnämnden ska göra då den prövar om det finns förutsättningar för och behov av att utfärda ett åtgärdsföreläggande mot en huvudman för en allmän plats som inte har ordnat platsen i enlighet med detaljplanen. Även i de fallen finns möjligheter att godta vissa mindre avsteg från detaljplanen (6 kap. 18 § och 11 kap. 19 § PBL). Möjligheterna för en enskild att på förhand bedöma om en avvikelse kan godtas av byggnadsnämnden lär förvisso vara mindre än för en huvudman för en allmän plats, vilken som huvudregel är kommunen (4 kap. 7 § PBL). Om någon enskild i förhand vill få byggnadsnämndens prövning av om en avvikelse kan godtas har den enskilde dock möjlighet att söka frivilligt lov (jfr 9 kap. 28 § PBL).

Övervägandena finns i avsnitt 7.17.2.

3 § En åtgärd får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett *skriftligt* startbesked, om åtgärden *omfattas av krav på*

1. bygglov, marklov eller rivningslov, eller

2. en anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §.

Kravet på startbesked gäller även för en åtgärd med frivilligt lov enligt 9 kap. 28 §, om den sökande har begärt ett startbesked för åtgärden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på startbesked.

Första stycket har ändrats dels språkligt, dels genom att ett krav på skriftlighet har förts in.

Andra stycket är nytt och innebär att krav på startbesked även gäller för åtgärder med frivilligt lov enligt 9 kap. 28 § PBL. En förutsättning för det är dock att den som har sökt det frivilliga lovet har begärt ett startbesked för åtgärden. I annat fall ställs inget krav på startbesked för en åtgärd som inte omfattas av krav på lov.

Regleringen med frivilligt lov och startbesked innebär att byggnadsnämnden kan behöva pröva mycket enkla konstruktioner såsom exempelvis en sandlåda, en bikupa eller ett trädäck. Prövningen bör kunna vara begränsad och startbesked bör kunna beslutas samtidigt med lovet. Även slutbeskedet bör kunna ges mer eller mindre omgående för att åtgärden ska kunna tas i bruk. Det ter sig också naturligt att byggnadsnämnden i dessa situationer som regel bör besluta att en kontrollplan inte behövs för åtgärden (jfr 10 kap. 6 § PBL).

Övervägandena finns i avsnitt 7.17.5 och 7.20.1.

6 § Byggherren ska se till att det finns en plan för kontrollen av en *sådan åtgärd* som avses i 3 § (kontrollplan) med uppgifter om

1. vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse,
2. vem som ska göra kontrollerna,
3. vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden,
4. vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske,
5. vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand, och
6. vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand, särskilt hur man avser att möjliggöra
 - a) materialåtervinning av hög kvalitet, och
 - b) avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen.

Trots första stycket får byggnadsnämnden för enklare åtgärder i det enskilda fallet besluta att en kontrollplan inte behövs.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på kontrollplan och krav på uppgifter i kontrollplan.

Första stycket ändras språkligt. Genom ändringen förtydligas samtidigt att kravet på kontrollplan också gäller för markåtgärder.

Andra stycket är nytt och innebär att byggnadsnämnden för enklare åtgärder i det enskilda fallet får besluta att en kontrollplan inte behövs. Möjligheten avser både bygg-, rivnings- och markåtgärder till skillnad från nuvarande 10 kap. 18 § andra stycket PBL som endast avser rivningsåtgärder. Kravet att det ska handla om enklare åtgärder avser både bygg-, rivnings- och markåtgärder. Exempel på enkla åtgärder är att uppföra en mur, ett plank, en skylt, en ljusanordning eller sådan ändrad användning som inte innebär att någon byggåtgärd vidtas. Stöd i vad som kan anses vara en enkel åtgärd kan också hämtas i de bestämmelser som reglerar när en kontrollansvarig inte behövs (jfr 10 kap. 10 § PBL). Om byggnadsnämnden i det enskilda fallet gör bedömningen att kontrollplan behövs för en enkel åtgärd är det lämpligt att nämnden upplyser den sökande om varför denna bedömning görs. I de fall byggherren är en privatperson kan det också i ett sådant sammanhang vara lämpligt att byggnadsnämnden på fråga från den sökande kan visa på exempel på utformning av kontrollplan för sådan enkel åtgärd.

Även om byggnadsnämnden i det enskilda fallet har beslutat att en kontrollplan inte behövs krävs fortfarande slutbesked för åtgärden innan den får tas i bruk, om inte nämnden har beslutat annat, enligt 10 kap. 4 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.2.

14 § I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,
2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren och den eller dem som är kontrollansvariga. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när tekniskt samråd behövs och hur kallelse till tekniskt samråd ska gå till. Som en följd av det nya 9 kap. PBL och i syfte att undvika dubbelreglering i första och andra stycket har det tidigare andra stycket upphävts.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.4.

18 § Byggherren ska senast vid det tekniska samrådet till byggnadsnämnden lämna

1. ett förslag till en sådan kontrollplan som krävs enligt 6 §, samt
2. de tekniska handlingar som, utöver ansökningshandlingarna enligt 9 kap. 52 §, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked.

Första stycket 1 gäller inte *sådana åtgärder som* byggnadsnämnden, *med stöd av 6 § andra stycket*, i det enskilda fallet har beslutat att det inte behövs någon kontrollplan för.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka handlingar byggherren senast vid det tekniska samrådet ska lämna till byggnadsnämnden.

I *första stycket 2* har en följdändring gjorts med anledning av nya 9 kap.

I *andra stycket* har en följdändring gjorts med anledning av att byggnadsnämndens möjlighet att besluta att kontrollplan inte behövs regleras i 10 kap. 6 § andra stycket PBL och att denna möjlighet avser inte bara rivningsåtgärder utan också bygg- och markåtgärder.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.2.

23 § Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § 1 får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,
3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,
4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, och
5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 49 § är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när startbesked kan ges för en åtgärd. Ändringen i paragrafens inledning innebär att bestämmelsens tillämpningsområde har begränsats till sådana åtgärder som omfattas av krav på lov. När startbesked kan ges för en åtgärd som omfattas av krav på anmälan framgår av nya 10 kap. 23 a § PBL. Av samma skäl har det tidigare andra stycket upphävts.

I femte punkten har en hänvisning ändrats som en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.5.

23 a § Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § 2 får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4–7 §§ och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen, och

2. ett bevis om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:985) om skyddsrum.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när startbesked kan ges för en åtgärd som omfattas av krav på anmälan.

Första punkten innebär att byggnadsnämnden vid en anmälan om en anmälningspliktig åtgärd endast ska pröva om åtgärden kan antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4–7 §§ och föreskrifter om tekniska egenskapskrav som har meddelats med stöd av lagen, dvs. i 3 kap. PBF och i BBR och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder. Det betyder i praktiken att en anmälan t.ex. om en ändring av en byggnad som innebär att byggnadens brandskydd påverkas väsentligt, i första hand ska prövas utifrån kravet på att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand (8 kap. 4 § första stycket 2 PBL, 3 kap. 8 § PBF och BBR avsnitt 5). Detta innebär också att kontrollplanen endast behöver säkerställa de krav som avses i 10 kap. 7 § 1 PBL och inte de som avses i 10 kap. 7 § 2 och 3 PBL. Även om byggnadsnämndens ram för prövningen i själva anmälningsärendet begränsas hindrar det inte – tvärtom kan en skyldighet härvid föreligga (jfr 11 kap. 5 § PBL) – att nämnden initierar ett tillsynsärende rörande andra frågor, om nämnden i anmälningsärendet görs uppmärksam på att det behövs.

Andra punkten innebär att ett bevis om skyddsrum kan behöva visas upp för byggnadsnämnden om åtgärden innebär att det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen om skyddsrum. Detta kan t.ex. bli aktuellt vid håltagning i en sådan bärande vägg som kan påverka ett skyddsrumms funktion. Kravet på bevis om skyddsrum motsvarar det som finns för lovpliktiga åtgärder enligt 10 kap. 23 § 3 PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.5.

27 § Efter ett startbesked enligt 23 § eller 23 a § ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs, om

1. startbeskedet har föregåtts av ett tekniskt samråd, och
2. ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövt.

Ett arbetsplatsbesök ska alltid göras, om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid det tekniska samrådet har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när byggnadsnämnden bör göra ett arbetsplatsbesök. Bestämmelsen är ändrad som en följd av att förutsättningarna för att få startbesked har delats upp på två paragrafer; en i 10 kap. 23 § för lovpliktiga åtgärder och en i 10 kap. 23 a § PBL för anmälningspliktiga åtgärder.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.5.

34 § Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked *skriftligen* godkänna att en eller flera åtgärder som avses i 3 § ska anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk, om

1. byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda,

2. byggherren har visat att denne har gett in en klimatdeklaration enligt lagen (2021:000) om klimatdeklaration för byggnader eller gjort sannolikt att det inte finns någon skyldighet att ge in en klimatdeklaration, och

3. nämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om godkännande av åtgärder med ett slutbesked. Paragrafen har ändrats genom att ett krav på att slutbesked ska vara skriftliga har införts i bestämmelsens inledning.

Lydelsen av punkterna 1–3 utgår från förslag i regeringens proposition *Klimatdeklaration för byggnader*.⁴

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.1.

⁴ Se prop. 2020/21:144.

12 kap. Byggnadsnämnden

8 § Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för

1. beslut om planbesked, förhandsbesked, startbesked, slutbesked och ingripandebesked,
2. beslut om lov,
3. tekniska samråd,
4. slutsamråd,
5. arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen,
6. upprättande av nybyggnadskartor,
7. framställning av arkivbeständiga handlingar,
8. expediering och kungörelse enligt 9 kap. 70–72 §§, och
9. andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Paragrafen innehåller bestämmelser om för vad byggnadsnämnden får ta ut en avgift.

I *första punkten* har villkorsbesked tagits bort eftersom detta institut har slopats.

I *åttonde punkten* har hänvisningen ändrats som en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.17.6 och 7.23.2.

8 a § Om en avgift tas ut för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked enligt 8 § 1, 8 eller 9 eller ett ärende om lov enligt 8 § 2, 8 eller 9, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 62 § första stycket överskrids. Avgiften ska dock inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 65 §.

Om en avgift enligt 8 § 1, 3 eller 9 tas ut för handläggningen av en anmälan för en åtgärd som avses i 9 kap. 30 §, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt *föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 §* överskrids.

Paragrafen innehåller bestämmelser om reduktion av avgift om en tidsfrist för handläggningen av ett ärende överskrids. Tre hänvisningar i paragrafen är justerade som en följd av nya 9 kap. PBL och en paragrafhänvisning är justerad med anledning av att tidsfristen för handläggningen av ärenden om anmälningspliktiga åtgärder föreslås regleras i PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

9 § Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och
2. den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också tillämpas på en anläggning som omfattas av krav på bygglov.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när byggnadsnämnden får ta ut en planavgift.

Andra stycket har ändrats språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

13 kap. Överklagande

2 § Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 6,
4. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 62 §,
5. behovet av *kontrollplan*, kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,
6. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
7. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

Beslut enligt 3 kap. 9 § andra stycket eller 5 kap. 11 a § tredje stycket om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas får inte överklagas särskilt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilken del kommunala beslut inte får överklagas.

Tidigare första stycket 4 har upphävts som en följd av att institutet villkorsbesked har slopats. Efterföljande punkter har således fått nytt nummer.

I *första stycket 4* har paragrafhänvisningen ändrats som en följd av nya 9 kap. PBL.

I *första stycket 5* har lagts till att kommunens beslut om behov av kontrollplan inte får överklagas. Bestämmelsen är en följd av den nya regleringen i 10 kap. 6 § andra stycket PBL med möjlighet för byggnadsnämnden att besluta att en kontrollplan i det enskilda fallet inte behövs.

Övervägandena finns i avsnitt 7.17.6 och 7.21.1.

5 § Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt 11 kap. 11 § får inte överklagas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när och hur länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL får överklagas.

Andra stycket, som är nytt, innebär ett tydliggörande av att länsstyrelsens beslut att godta ett kommunalt beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked enligt 11 kap. 11 § PBL inte får överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.21.2.

7 § Om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning *om avgörandet av frågan inverkar på målets utgång.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om när mark- och miljödomstol ska överlämna ett mål till regeringen för prövning. Ändringen innebär att domstolen ska bedöma de inledande frågorna om bl.a. överklagbarhet och talerätt och att domstolen därmed oftast kan avgöra målet slutligt om sådana sakprövningsförutsättningar inte föreligger. Domstolen kan även avgöra målet slutligt om det är möjligt utan att den eller de frågor som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt läggs till grund för avgörandet. Det kan exempelvis vara möjligt om länsstyrelsen har beslutat att upphäva ett bygglov för en åtgärd på flera olika grunder och domstolen bedömer att sökandens överklagande ska avslås redan med anledning av någon av de grunder som inte är av särskild betydelse för försvarsmyndigheterna. För det fall mark- och miljödomstolen inte överlämnar målet till regeringen

gäller de ordinära bestämmelserna om överklagande till Mark- och miljööverdomstolen (5 kap. 1 § LOM och 39 § ÄL).

Övervägandena finns i avsnitt 7.22.2.

14 § Ett beslut om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a får överklagas av

1. Transportstyrelsen, om beslutet rör en civil flygplats,
2. Strålsäkerhetsmyndigheten, om beslutet rör en kärnkraftsreaktor eller annan kärnteknisk anläggning, och
3. Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i andra fall än de som anges i 1 och 2.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet för vissa myndigheter att överklaga beslut om lov eller förhandsbesked inom skydds- eller säkerhetsområde. Paragrafhänvisningen i paragrafens inledning har ändrats som en följd av nya 9 kap. PBL och ändringen i 4 kap. 42 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

16 § Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–47 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 70 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts *på kommunens anslagstavla*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagandetid. I *tredje stycket* har två ändringar gjorts. För det första har paragrafhänvisningen till aktuell bestämmelse i 9 kap. PBL ändrats som en följd av nya 9 kap. PBL. För det andra har hänvisningen till att beslutet har kungjorts ”i Post- och Inrikes Tidningar” ändrats till att beslutet har kungjorts ”på kommunens anslagstavla”. Denna ändring är en följd av den nya regleringen i 9 kap. 71 § PBL om kungörande av beslut om lov och förhandsbesked på kommunens anslagstavla.

Övervägandena finns i avsnitt 7.21.3.

14 kap. Skadeersättning och inlösen

6 § Om marklov vägras med stöd av 9 kap. 44 § första stycket 2 eller 3, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som det vägrade marklovet medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om det vägrade marklovet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom den berörda delen av fastigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning vid vägrat marklov. Den ändrade paragrafhänvisningen är en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

7 § Om en detaljplan eller områdesbestämmelser innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras enligt 9 kap. 43 §, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning vid rivningsförbud eller vägrat rivningslov. Den ändrade paragrafhänvisningen är en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

11 § Om kommunen i områdesbestämmelser för ett område som avses i 4 kap. 42 § första stycket 4 a inför en bestämmelse om vegetation eller om markytans utformning eller höjdläge, har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning i vissa fall som en följd av planbestämmelse om skydds- eller säkerhetsområde för vissa anläggningar. Den ändrade paragrafhänvisningen är en följd av nya 9 kap. PBL och ändringar i 4 kap. 42 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

14 § Kommunen är skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt byggande.

Skyldigheten enligt första stycket 2 gäller inte om bygglov ges enligt 9 kap. 39 § tredje stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning när mark eller annat utrymme ska användas för allmän plats eller annat allmänt ändamål. Den ändrade paragrafhänvisningen är en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

16 kap. Bemyndiganden

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 och 2 §§ ska tillämpas också på en annan anläggning än en byggnad,

2. vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 4 §§,

3. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad,

4. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad,

5. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 6 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus när detta behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och

6. att krav enligt 8 kap. 4 § första stycket 11 trots 8 kap. 5 § alltid ska uppfyllas i fråga om andra byggnader än bostadshus.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vissa krav på byggnadsverk m.m. Paragrafen är ändrad på så sätt att den tidigare punkten 2 har upphävts eftersom skyltar och ljusanordningar numera ingår i vad som avses med ett byggnadsverk (jfr även 8 kap. 3 § PBL). Som en följd av att punkten 2 har upphävts har sifferbeteckningen på övriga punkter i paragrafen justerats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om att anmälan krävs för vissa åtgärder enligt 9 kap. 30 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om när en anmälan krävs för en åtgärd. Den ändrade paragrafhänvisningen är en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

13 a § Om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas, får regeringen meddela föreskrifter om undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja. Föreskrifterna får endast avse

1. *nybyggnad av en enkel byggnad,*

2. *anordnande eller uppförande av en annan anläggning än en byggnad om anläggningen är enkel, eller*

3. *ändring av ett byggnadsverk, och*

4. *åtgärder som pågår under högst tre år.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vissa krav i PBL om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och om det är nödvändigt för att boenden för asylsökande snabbt ska kunna anordnas.

Ändringen i *första stycket 3* innebär att den tidigare paragrafhänvisningen till de specifika bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov i 9 kap. PBL har tagits bort. Ändringen är en följd av de nya bestämmelserna om lov i 9 kap. PBL, att möjligheten att föreskriva om undantag bör avse samtliga dessa bestämmelser och att både krav på bygglov för byggnader och andra anläggningar än byggnader nu regleras i nya 9 kap. PBL. Regeringens möjlighet att, med

stöd av denna paragraf, göra undantag från krav på bygglov avser således alla byggnadsverk och inte som tidigare bara byggnader.

Ändringarna i *andra stycket* är endast språkliga. Syftet är att få ett enhetligt språk ifråga om byggåtgärder med byggnader och andra anläggningar än byggnader i PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

13 b § Om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Föreskrifterna om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda och främja.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om undantag från vissa krav i PBL om spridningen av en samhällsfarlig sjukdom innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till. Ändringen i *första stycket 3* innebär att den tidigare paragrafhänvisningen till de specifika bestämmelserna om bygglov, rivningslov och marklov i 9 kap. PBL har tagits bort. Ändringen är en följd av de nya bestämmelserna om lov i 9 kap. PBL, att möjligheten att föreskriva om undantag bör avse samtliga dessa bestämmelser och att både krav på bygglov för byggnader och andra anläggningar än byggnader nu regleras i nya 9 kap. PBL. Regeringens möjlighet att, med stöd av denna paragraf, göra undantag från krav på bygglov avser således alla byggnadsverk och inte som tidigare bara byggnader.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
3. Bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser om undantag från krav på lov, som har meddelats med stöd av upphävda 9 kap. 7, 10 eller 11 § PBL, ska fortsätta att gälla, dock längst till utgången av 2024.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Ett ärende om lov eller förhandsbesked ska anses påbörjat när ansökan kom in till byggnadsnämnden.

Enligt *punkten 3* ska bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser om undantag från krav på lov, som har meddelats med stöd av upphävda 9 kap. 7, 10 eller 11 § PBL, fortsätta att gälla även efter ikraftträdandet. Sådana bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser upphör dock att gälla per den 1 januari 2025. Efter detta datum är det således endast bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser om krav på lov som fortsätter att gälla (jfr 9 kap. 2 § andra stycket, 24 första stycket 2 a, 25 § första stycket 1, 26 § första stycket 2 och 27 § första stycket 2 PBL).

Övervägandena finns i avsnitt 8.1 och 8.3.1.

10.2 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Ändringarna innebär bl.a. att det tidigare 6 kap. PBF upphävs och ersätts av ett nytt 6 kap. PBF. Bakgrunden till förslaget att upphäva 6 kap. PBF och placera bestämmelserna, ändrade och nya, i ett nytt 6 kap. PBF är dels det stora antalet ändringar som föreslås, dels behovet av att förenkla hela kapitlet och ge det en ny disposition.

1 kap. Innehåll och definitioner

- 1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om
1. innehåll och definitioner (1 kap.),
 2. planer och områdesbestämmelser (2 kap.),
 3. krav på byggnadsverk (3 kap.),
 4. krav på byggprodukter m.m. (4 kap.),
 5. funktions- och säkerhetsåtgärder (5 kap.),
 6. anmälan m.m. (6 kap.),
 7. kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga (7 kap.),
 8. tillsyn, vägledning och uppföljning (8 kap.),
 9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), och
 10. bemyndiganden (10 kap.).

Paragrafen beskriver innehållet i förordningens kapitel.

Första punkten 6 är ändrad som en följd av det ändrade innehållet i nya 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2 och 7.23.3.

3 kap. Krav på byggnadsverk

3 § Det som gäller för en byggnads form-, färg- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen.*

Första stycket gäller för sådana upplag, materialgårdar, tunnlar och berg-rum som avses i 9 kap. 13 § första stycket 4 och 6 plan- och bygglagen endast i den mån det behövs för att uppfylla kravet på hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan enligt 2 kap. 6 § första stycket 1 plan- och bygglagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på form-, färg- och materialverkan för andra anläggningar än byggnader. Paragrafen är ändrad dels som en följd av de nya reglerna om krav på bygglov för sådana anläggningar i nya 9 kap. PBL, dels språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

5 § Det som gäller för en byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 1 § 3 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *en annan anläggning än en byggnad*, om anläggningen omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och inte är

1. en mur eller ett plank,
2. en transformatorstation,
3. en skorsten, ett vindkraftverk, eller
4. en sådan fast förvaringsanläggning som avses i 9 kap. 13 § första stycket

4 plan- och bygglagen.

En annan anläggning än en byggnad ska göras tillgänglig och användbar enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 1 § 3 PBL för andra anläggningar än byggnader. Paragrafen är ändrad dels som en följd av de nya reglerna om krav på bygglov för sådana anläggningar i nya 9 kap. PBL, dels språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

19 § Det som gäller för en byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla också för *en annan anläggning än en byggnad*, om anläggningen omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och inte är

1. en mur eller ett plank,
2. en transformatorstation,
3. en skorsten, ett vindkraftverk, eller
4. en sådan fast förvaringsanläggning som avses i 9 kap. 13 § första stycket

4 plan- och bygglagen.

En annan anläggning än en byggnad ska göras tillgänglig och användbar enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 4 § första stycket 8 PBL för andra anläggningar än byggnader. Paragrafen är ändrad dels som en följd av de nya reglerna om krav på bygglov för sådana anläggningar i nya 9 kap. PBL, dels språkligt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

6 kap. Anmälan m.m.

Krav på anmälan

1 § För åtgärder som inte omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900) krävs det en anmälan vid

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som har en byggnadsarea som är större än 50,0 kvadratmeter,

2. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar påverkas väsentligt,

3. en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att byggnadens brand-skydd påverkas väsentligt,

4. en installation eller väsentlig ändring av en hiss, eldstad, rökkanal eller anordning för ventilation i byggnader,

5. en installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp i en byggnad, eller

6. nybyggnad eller väsentlig ändring av ett vindkraftverk.

Kravet på anmälan gäller inte

1. åtgärd med byggnadsverk som är avsedda för totalförsvaret och som innefattar uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller

2. åtgärder som avses i 2, 3, 4 eller 5 i fråga om

a) byggnad eller tomt som tillhör staten eller en region, eller

b) ekonomibyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 6 kap. 5 och 6 §§ PBF, innehåller bestämmelser om när det krävs en anmälan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.16.

2 § En anmälan krävs också för sådan nybyggnad eller tillbyggnad som omfattas av krav på lov enligt plan- och bygglagen (2010:900), men som har undantagits från krav på bygglov enligt bestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på anmälan för sådan nybyggnad eller tillbyggnad som omfattas av krav på lov enligt PBL, men som har undantagits från krav på bygglov enligt bestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Bestämmelsen, som motsvarar tidigare 6 kap. 5 § första stycket 2 PBF, upphör att gälla vid utgången av 2024, när också sådana bestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser om undantag från krav på lov upphör att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 7.16.4 och 8.2.

Förutsättningar för godkännande av anmälan

3 § *Bestämmelser om förutsättningar för godkännande av en åtgärd som omfattas av krav på anmälan finns i 10 kap. 23 a § plan- och bygglagen (2010:900).*

Paragrafen innehåller en upplysning om var bestämmelser om förutsättningar för startbesked för anmälningspliktiga åtgärder regleras.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.5.

Handläggningen av anmälningsärenden

4 § *Det som enligt 9 kap. 51 §, 52 § första och tredje styckena, 53, 62–64 och 69 §§ plan- och bygglagen (2010:900) gäller för en ansökan ska också gälla för en anmälan.*

Vid tillämpningen av 9 kap. 62 § första stycket plan- och bygglagen är tidsfristen för handläggning av en anmälan fyra veckor.

Vid tillämpningen av 9 kap. 62 § tredje stycket plan- och bygglagen får tidsfristen för handläggning av en anmälan förlängas högst en gång med högst fyra veckor.

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilken utsträckning bestämmelser om handläggning av en ansökan om lov eller förhandsbesked i PBL också ska gälla för en anmälan enligt denna förordning. Innehållet i paragrafen motsvarar tidigare 9 kap. 44–47 §§ PBL och 6 kap. 8 och 9 §§ PBF.

Av *första stycket* framgår att bestämmelserna om att byggnadsnämnden ska pröva ansökningar om bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked, innehåll i ansökan, föreläggande vid ofullständig ansökan, tidsfrister för handläggningen, information om tidsfrister, tidsfrist efter återförvisning och krav på redovisning i ett beslut om avgift ska gälla även vid handläggningen av ett anmälningsärende.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som innebär att den tidsfrist som gäller i anmälningsärenden är fyra veckor i stället för de tio veckor som gäller i ansökningsärenden enligt 9 kap. 62 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.19.2–4, 13–15 och 20.

5 § Utöver det som anges i 9 kap. 52 § första och tredje styckena plan- och bygglagen (2010:900) ska en anmälan innehålla de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka handlingar en anmälan ska innehålla utöver de som framgår av hänvisningarna till PBL i 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 17.19.3.

7 kap. Kontrollplan, funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga

5 § Utöver det som följer av 10 kap. 10 § 1 plan- och bygglagen (2010:900) krävs inte en kontrollansvarig för

1. åtgärder som inte omfattas av krav på lov,
2. åtgärder som omfattas av krav på anmälan,
3. åtgärder avseende komplementbyggnader,
4. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus,
5. åtgärder avseende skyltar eller ljusanordningar,
6. att uppföra eller utöka en mur, ett plank, en altan eller en pool,
7. åtgärder avseende en begravningsplats om anläggningen är liten,
8. åtgärder avseende en transformatorstation,
9. en åtgärd som omfattas av krav på rivningslov efter beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser,
10. en åtgärd som omfattas av krav på marklov enligt 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900), om åtgärden är liten, eller
11. andra små ändringar än sådana som avses i 10kap. 10 § 1 plan- och bygglagen.

Första stycket 2–11 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en kontrollansvarig inte krävs för en åtgärd. Paragrafen är ändrad som en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.20.3.

9 kap. Byggsanktionsavgifter

6 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan nybyggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 1,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,
2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,
3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea, och
4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för nybyggnad innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

7 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan tillbyggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea,
2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,
3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,02 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea, och
4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en takkupa, är byggsanktionsavgiften 0,25 prisbasbelopp per takkupa.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för tillbyggnad innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

8 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen och som innebär ändrad användning innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för ändrad användning av en byggnad innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

9 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på lov* enligt 9 kap. plan- och bygglagen och som innebär att *en ytterligare bostad inreds* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är *för varje ytterligare bostad, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för inredning av ytterligare en bostad innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

10 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på lov* enligt 9 kap. 2 §, 9 § första stycket 3 eller 16 § plan- och bygglagen och som avser *fasadändring* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den area som ändringen avser.

Om en åtgärd enligt första stycket avser ett fönster eller en dörr, är byggsanktionsavgiften 0,125 prisbasbelopp per fönster eller dörr som berörs.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en balkong, altan eller entré, är byggsanktionsavgiften 0,25 prisbasbelopp per balkong, altan eller entré.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för fasadändring av en byggnad innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

11 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan ändring av en byggnad som *omfattas av krav på* lov enligt 9 kap. 2 § *andra stycket* plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 2 och som berör de bärande delarna innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0625 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för ändring av en byggnads bärande delar innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL och 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

12 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 1,5 prisbasbelopp för en anläggning för en grundvattentäkt,
2. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,01 prisbasbelopp per löpmeter för en mur eller ett plank,
3. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en altan eller en pool,
4. 5 prisbasbelopp för en linbana,
5. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en skidlift, en campingplats eller en hamn för fritidsbåtar,
6. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en tunnel, ett bergtrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,
7. 0,5 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp av anläggningens area för en transformatorstation, och
8. 2,5 prisbasbelopp för ett vindkraftverk, en mast, ett torn eller en skorsten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av åtgärd i fråga om en annan anläggning än en byggnad innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL och 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

13 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om ett byggnadsverk som omfattas av krav på anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 3, 4, 5 eller 6 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 0,25 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en hiss,
2. 0,1 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en eldstad,
3. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd *byggnadsarea* för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp,

5. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet, *och*

6. 2,5 prisbasbelopp för ett vindkraftverk.

Om åtgärden i första stycket 3–5 inte berör en *byggnadsarea* är byggsanktionsavgiften

1. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, *och*

3. 0,25 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av åtgärd som omfattas av ett krav på anmälan innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

14 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för en skylt, 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,025 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area, och

2. för en ljusanordning, 0,0625 prisbasbelopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av en sådan åtgärd i fråga om en skylt eller en ljusanordning som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. PBL innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

15 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 2 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadens sanktionsarea.

Om en rivning avser en sådan byggnad som enligt 9 kap. 43 § andra stycket plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av en sådan rivning av en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. PBL innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL och 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

16 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en del av en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen eller anmälan enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,07 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,008 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,8 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,004 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna byggnadsdelens sanktionsarea.

Om en rivning avser en del av en sådan byggnad som enligt 9 kap. 43 § andra stycket plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av en sådan rivning av en del av en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. PBL innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL och 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

16 a § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan rivning av en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. för en mur eller ett plank, 0,017 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00625 prisbasbelopp per löpmeter av den rivna anläggningen,

2. för en altan eller en pool, 0,17 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

3. för en linbana, 2 prisbasbelopp,

4. för en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en skidlift, en campingplats eller en hamn för fritidsbåtar, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

5. för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats, 0,017 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area,

6. för en transformatorstation, 0,4 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,017 prisbasbelopp per kvadratmeter av den rivna anläggningens area, och

7. för en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk, 1,5 prisbasbelopp.

Om en rivning avser en sådan annan anläggning än en byggnad som enligt 9 kap. 43 § andra stycket plan- och bygglagen bör bevaras, ska byggsanktionsavgiften räknas upp med 300 procent.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av en sådan rivning av en annan anläggning än en byggnad som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. PBL innan byggnads-

nämnden har gett startbesked. Införandet av sanktionen är en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

17 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) påbörja en sådan markåtgärd som *omfattas av krav på lov enligt 9 kap. plan- och bygglagen* innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked är

1. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en tomt,

2. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning inom en allmän plats,

3. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för schaktning eller fyllning i ett område utanför detaljplan,

4. 0,25 prisbasbelopp per träd för trädfällning,

5. 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för skogsplantering, och

6. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,002 prisbasbelopp per kvadratmeter av sanktionsarean för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för påbörjande av en sådan markåtgärd som omfattas av krav på lov enligt 9 kap. PBL innan byggnadsnämnden har gett startbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

21 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som innebär att någon ytterligare bostad inreds innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är *för varje ytterligare bostad 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.*

Om endast en del av en byggnad tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om sanktionsarea i stället avse den area som tas i bruk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för att ta en byggnad i bruk innan byggnadsnämnden har gett slutbesked, om åtgärden innebär inredande av ytterligare en bostad. Ändringen är en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

22 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som berör de bärande delarna innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. för ett en- eller tvåbostadshus, 0,025 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0006 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

2. för en komplementbyggnad, ett komplementbostadshus eller en annan liten byggnad, 0,0125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0006 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen,

3. för ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad, en handelsbyggnad eller en byggnad för kultur- eller idrottsevenemang, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen, och

4. för en annan byggnad än de som avses i 1–3, 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,00125 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som berörs av ändringen.

Om endast en del av en byggnad tas i bruk i strid med 10 kap.4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om sanktionsarea i stället avse den area som tas i bruk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för att ta en byggnad i bruk efter en sådan ändring som berör de bärande delarna innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked. Ändringen är dels språklig, dels en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

23 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta en annan anläggning än en byggnad i bruk efter anläggande eller ändring innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. 0,3 prisbasbelopp för en anläggning för en grundvattentäkt,

2. 0,016 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en altan eller en pool,

3. 1 prisbasbelopp för en linbana,

4. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för en nöjespark, en djurpark, en idrottsanläggning, en skidbacke, en skidlift, en campingplats och en hamn för fritidsbåtar,

5. 0,005 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,001 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area för ett upplag, en materialgård, en fast förvaringsanläggning, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

6. 0,5 prisbasbelopp för en mast, ett torn, en skorsten eller ett vindkraftverk, och

7. 0,1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp av anläggningens area för en transformatorstation.

Om endast en del av en anläggning tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om area i stället avse den area som tas i bruk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för att ta en annan anläggning än en byggnad i bruk efter anläggande eller ändring innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked. Ändringen är både redaktionell och en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

24 § Byggsanktionsavgiften för att trots förbudet i 10 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ta ett byggnadsverk i bruk efter en sådan åtgärd som avses i 6 kap. 1 § första stycket 3, 4 eller 5 innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked är

1. 0,05 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en hiss,

2. 0,02 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en eldstad,

3. 0,01 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal, en anordning för ventilation eller en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och

4. 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd byggnadsarea för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

Om åtgärden i första stycket 3 eller 4 inte berör en byggnadsarea är byggsanktionsavgiften

1. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation,

2. 0,01 prisbasbelopp för installation eller väsentlig ändring av en anläggning för vattenförsörjning eller avlopp, och

3. 0,05 prisbasbelopp för en sådan ändring som väsentligt påverkar brandskyddet.

Om endast en del av ett byggnadsverk tas i bruk i strid med 10 kap. 4 § plan- och bygglagen, ska det som anges i första stycket om byggnadsarea i stället avse den area som tas i bruk.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktionsavgift för att ta ett byggnadsverk i bruk efter vissa anmälningspliktiga åtgärder innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked. Ändringen är både redaktionell och en följd av regleringen i nya 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

10 kap. Bemyndiganden

21 § Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om *innehåll i ansökan* i ärenden om lov och förhandsbesked i 9 kap. 52 § plan- och bygglagen (2010:900) och *innehåll i anmälan* i 6 kap. 4 och 5 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Boverket får meddela föreskrifter om innehåll i ansökan i ärenden om lov, förhandsbesked och anmälan. Bestämmelsen har ändrats som en följd av regleringen i nya 9 kap. PBL och 6 kap. PBF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.23.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. För överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak. De nya bestämmelserna i 9 kap. ska dock tillämpas om de leder till lindrigare påföljd.

Enligt *punkten 1* träder förordningen i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Ett ärende om startbesked för en anmälningspliktig åtgärd ska anses påbörjat när anmälan kom in till byggnadsnämnden.

Enligt *punkten 3* ska de tidigare bestämmelserna tillämpas för överträdelser som har ägt rum innan förordningens ikraftträdande. Om de nya bestämmelserna leder till en lindrigare påföljd ska dock de nya bestämmelserna tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1 och 8.3.2.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (xxx:xxx) om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Förordningen innehåller ett upphävande av 6 kap. 2 § PBF vid utgången av december 2024. Paragrafen ska dock fortfarande tillämpas vid handläggning och prövning av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

10.4 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

16 kap. Allmänt om prövningen

2 d § Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av 2 § besluta villkor i fråga om omgivningsbullen enbart på grund av en bostadsbyggnad i omgivningen, om

1. bostadsbyggnaden ingår i ett område *som omfattas av en detaljplan* eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) och det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden, och

2. villkoren skulle innebära strängare krav avseende omgivningsbullen än vad som följer av dessa värden.

Trots första stycket får villkor som innebär strängare krav beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Sådana komplementbostadshus som avses i plan- och bygglagen får aldrig föranleda villkor i fråga om omgivningsbullen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om begränsningar för en tillståndsmyndighet att besluta villkor om omgivningsbullen vid bostadsbyggnad.

Första stycket har ändrats språkligt för att få överensstämmelse med språkbruket i PBL.

Tredje stycket har ändrats som en följd av den nya regleringen av komplementbostadshus i PBL. En definition av vad som avses med komplementbostadshus finns i 1 kap. 4 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.24.2.

26 kap. Tillsyn

9 a § I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus som avses i plan- och bygglagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa begränsningar i tillståndsmyndighetens möjlighet att besluta om förelägganden och förbud.

Tredje stycket har ändrats som en följd av den nya regleringen av komplementbostadshus i PBL. En definition av vad som avses med komplementbostadshus finns i 1 kap. 4 § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.24.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Övervägandena finns i 8.1 och 8.3.1.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

10 § Bestämmelserna i 6–9 §§ gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats.

Paragrafen innehåller bestämmelser om begränsning av tillämpningen av 6–9 §§ i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Paragrafen har ändrats som en följd av nya 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.24.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Övervägandena finns i 8.1 och 8.3.1.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:227) om färdigställandeskydd

2 § Ett färdigställandeskydd ska finnas vid en

1. nybyggnad, och

2. tillbyggnad eller åtgärd som är anmälningspliktig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), om det finns behov av ett sådant skydd.

Ett färdigställandeskydd behövs dock inte för byggnad eller tillbyggnad, om åtgärden inte omfattas av krav på bygglov enligt 9 kap. plan- och bygglagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett färdigställande skydd ska finnas.

Andra stycket har ändrats som en följd av den nya regleringen om krav på lov i 9 kap. PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 7.24.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för handläggning och prövning av mål och ärenden om färdigställandeskydd som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2023.

Övervägandena finns i 8.1 och 8.3.1.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Love Edenberg (Sveriges Kommuner och Regioner)

Jag vill inledningsvis framhålla att utredningen har gjort ett förtjänstfullt arbete utifrån de ramar som funnits. Med hänsyn till utredningens omfattning och det stora behovet av ett enklare och tydligare regelverk för bygglov är det olyckligt att utredningen inte haft mer tid till sitt förfogande. De många författningsändringar som utredningen föreslår är trots detta överlag väl avvägda sett till utredningens direktiv. Jag vill dock lyfta två frågor där jag inte delar utredningens syn.

Lovpliktens differentiering inom och utanför detaljplanerat område

Lovplikten behöver ta hänsyn till en åtgärds omgivningspåverkan och ett områdes bebyggelsemässiga förutsättningar. Därför anser jag att det behövs en ny och enklare definition för sammanhållen bebyggelse inom vilken bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.

Utredningens förslag bygger på en delvis ny och skarp uppdelning av lovplikten mellan detaljplanerade områden respektive områden utanför detaljplan. Den skillnad avseende lovplikt som föreslås är betydande, både i enskilda frågor och sammantaget. Lovplikten enligt utredningens förslag skiljer sig bl.a. avseende komplementbyggnader, murar, plank och parkeringsplatser m.fl. åtgärder.

Den stora skillnaden i lovplikt kan tyckas rimlig och logisk om utgångspunkten är att tätare bebyggelsemiljöer i regel är detaljplanerade och att områden som saknar detaljplan i regel är glesa eller återfinns på landsbygden. Jag menar dock att så inte är fallet och att skillnaden mellan detaljplanerade och icke detaljplanerade områden i många fall inte säger något om ett områdes täthetsgrad eller läge i förhål-

lande till exempelvis stadskärnan och följaktligen inte heller har någon direkt koppling till en åtgärds omgivningspåverkan. En sådan föreslagna uppdelning mellan detaljplanerade och icke detaljplanerade områden kan i praktiken bli ologisk och omotiverad och resultera i en lovplikt som varierar kraftigt mellan liknande hus/tomter på samma gata eller i samma bebyggelseområde. Eftersom jag delar utredningens uppfattning att lovplikten bör vara kopplad till en åtgärds omgivningspåverkan ser jag uppdelningen som problematisk och i strid med den systematik som utredningen själv eftersträvar.

Om man granskar ett antal kommuner runt om i landet framträder tydligt ett lapptäcke av detaljplanerat respektive icke detaljplanerat område som inte främst har sin grund i områdenas täthet eller andra bebyggelsemässiga förutsättningar utan, i många fall, snarare kan hänföras till historiska orsaker. Det är också så detaljplaneinstrumentet är uppbyggt – planläggning ska och får enbart ske vid behov och inget krav finns på heltäckande detaljplanering för exempelvis en tätort. Enligt min mening behöver en enkel, effektiv och ändamålsenlig lagstiftning ta hänsyn till detta faktum. En möjlig lösning hade förstås varit att detaljplanelägga alla tätbebyggda och centralt belägna områden, men detta är inte realistiskt i praktiken då områdena dels är för många och dels ofta ”färdigutbyggda” varför det inte finns något intresse från fastighetsägare att bekosta ett planarbete. En enkel, effektiv och ändamålsenlig lagstiftning bör utgå från att likartade och till varandra angränsande områden så långt möjligt behandlas lika vad avser lovplikt. Detta bör leda till större tydlighet och förståelse för regelverket från allmänhetens sida. Det är också effektivare att åtgärder som riskerar att skapa olägenhet för grannar prövas på förhand i stället för via tillsyn i efterhand.

Jag förordar därför en differentiering av lovplikten som liksom i dag utgår ifrån olika områdets bebyggelsemässiga förutsättningar i form av täthet och antal byggnadsverk. Att särskilja områden inom sammanhållen bebyggelse från andra områden utanför detaljplan är inget nytt i PBL och återfinns redan i dag på flera ställen i regelverket (jfr 9 kap. 6 och 7 §§ PBL). Redan i dag gäller alltså andra förutsättningar för tillbyggnad, komplementbyggnad, murar och plank om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Min uppfattning är att denna ordning är rimlig, logisk och accepterad men att det finns aspekter av detta som skulle kunna förenklas och förtydligas. En källa

till förvirring, vilket tydligt framgår av Boverkets vägledning i frågan, är att det finns två olika typer av sammanhållen bebyggelse.

Dels finns begreppet sammanhållen bebyggelse som är legaldefinierat i 1 kap. 4 § PBL. Dels finns begreppet sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen som återfinns i 9 kap. 6 och 7 §§ men som saknar definition. Detta begrepp har enligt Boverkets vägledning samma innebörd som det äldre samlad bebyggelse och avser en bebyggelsegrupp som består av minst 10–20 hus.

Att det i dag finns två olika sorters sammanhållen bebyggelse där bara den ena är definierad framstår inte som enkelt och tydligt varför en lösning skulle kunna vara en ny legaldefinition för den typ av sammanhållen bebyggelse som påverkar lovplikten. En sådan ny legaldefinition bör inte få några konsekvenser för annan lagstiftning eftersom definitionen av sammanhållen bebyggelse i 1 kap. 4 § fortfarande skulle finnas kvar. Den nya definitionen för sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen bör vara så tydlig och precis att områdena är enkla att avgränsa och inte kräver någon bedömning i det enskilda fallet.

Inom dessa områden bör, med hänsyn till stadsbilden, grannars intressen och behovet av förutsägbarhet i tätbebyggda områden, i regel samma lovplikt gälla som inom område med detaljplan. Undantaget från denna regel är lovplikten för fasadändring som lämpligen endast bör gälla inom område med detaljplan i enlighet med utredningens förslag. En differentiering av lovplikten som är tydligare kopplad till ett områdes bebyggelsestruktur och åtgärdens omgivningspåverkan skulle dessutom möjliggöra en större lovfrihet i glesbebyggda områden utan detaljplan vilket är i linje med utredningens direktiv.

Vissa åtgärder som tillåts strida mot detaljplan behöver kunna regleras

Jag anser att kommunerna behöver ges en möjlighet att, i vissa fall, reglera utbyggnaden av komplementbostadshus respektive inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus för att styra mot en hållbar stadsutveckling.

Av utredningens förslag framgår att åtgärder som i dag får strida mot detaljplan ska kunna göra så även i framtiden. Även om jag i grunden betraktar detaljplaneinstrumentet som något vi bör värna och inte

urholka, ser jag också det rimliga i att redan givna friheter inte hur som helst tas tillbaka. Den ordning som gäller i dag och som utredningen föreslår ska finnas kvar innebär dock i vissa fall problem som inte går att blunda för och där utredningen dessvärre inte föreslår någon lösning. Problemet gäller specifikt uppförande av komplementbostadshus och inredning av ytterligare bostad i ett enbostadshus vilka båda får utföras i strid med detaljplan. När dessa två åtgärder utförs i och i anslutning till ett enbostadshus kan en bostad i stället blir tre bostäder och en bostadsrättsförening bildas. Att fler bostäder tillkommer är förstås i grunden något positivt, problemet är att dessa kan tillkomma på olämpliga platser och motverka den hållbara stadsutveckling som kommunen genom sitt planeringsansvar är satt att upprätthålla.

Problemet är särskilt utbrett i storstädernas kransområden där bostadspriserna är höga och det finns exempel på nyligen planlagda områden där antalet bostäder blivit tre gånger så många som detaljplanen tillåter utan att berörda kommuner haft möjlighet att påverka. De områden som drabbas är ofta tidigare fritidshusområden som saknar tillgång till service och kollektivtrafik och där gator och VA-system inte är dimensionerade utifrån en så kraftig befolkningsökning. Det är en utveckling som urholkat det kommunala planeringsansvaret och kraftigt försvårat kommunernas möjlighet att styra mot en hållbar stadsutveckling i enlighet med de globala målen för hållbar utveckling.

När de så kallade "Attefallsåtgärderna" infördes var tanken att enskilda fastighetsägare skulle få större friheter att disponera sin egen tomt men det kan knappast ha varit lagstiftarens intention att hela bostadsområden skulle byggas ut i strid med nyss antagna detaljplaner. För att planinstrumentet ska ge möjlighet att styra mot en hållbar stadsutveckling, nu och i framtiden, behöver det införas en möjlighet för kommuner att reglera utbyggnaden av komplementbostadshus respektive inredning av ytterligare bostad i enbostadshus i nya detaljplaner. En sådan reglering skulle med fördel kunna kopplas till detaljplanens genomförandetid på sådant sätt att åtgärder som rör uppförande/inredning av ytterligare bostad endast tillåts när planens genomförandetid gått ut. En sådan lösning skulle till stor del lösa problematiken med en okontrollerad utbyggnad av bostadsområden som strider mot detaljplan samtidigt som enskilda fastighetsägares friheter värnas genom att åtgärderna tillåts efter utgången genomförandetid.

Kommittédirektiv 2020:4

Ett förenklat och effektivt regelverk för bland annat bygglov

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en systematisk översyn av regelverket för bl.a. bygglov. Effektiviteten i lovregelverket har stor betydelse för bl.a. kommuner, byggherrar och andra enskilda samt för plan- och byggprocessen som helhet. Syftet med utredningen är att skapa ett enklare, effektivare och mer ändamålsenligt regelverk som samtidigt säkerställer angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå när lovplikt respektive anmälningsplikt bör inträda för olika typer av åtgärder,
- föreslå vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov ska ges, och
- lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån utredarens analyser och ställningstaganden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

Regelverket för bland annat bygglov behöver förenklas

Regelförenklingar i plan- och bygglagstiftningen är en fråga som är prioriterad för regeringen. Enligt en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljö-

partiet de gröna (januariavtalet) ska omfattande regelförenklingar i plan- och bygglagen (2010:900) genomföras för att förenkla och förkorta planprocessen och därmed göra byggandet snabbare och billigare, bl.a. ska enklare regler för byggnation utanför detaljplanelagt område införas. Dessutom ska ett slopat krav på bygglov för den som vill bygga ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till sin gård utredas.

Regelförenklingar i plan- och bygglagen är även föremål för tillkännagivanden från riksdagen. Riksdagen har bl.a. tillkännagett att plan- och bygglagen behöver moderniseras och att fler åtgärder bör bli bygglovsbefriade (bet. 2013/14:CU10 punkt 1, rskr. 2013/14:187, bet. 2015/16:CU1 punkt 8, rskr. 2015/16:79 och bet. 2016/17:CU15 punkt 1, rskr. 2016/17:234).

Samtidigt har flera aktörer, bl.a. Boverket, Sveriges Kommuner och Regioner samt flera kommuner och länsstyrelser framfört att många av de förenklingar som genomförts i lovregelverket på senare år, särskilt införandet av fler undantag från kravet på bygglov, har bidragit till att regelverket blivit ologiskt och svåröverskådligt. Även mark- och miljödomstolarna har uppmärksammat frågan. Många aktörer anser att en bred översyn av lovregelverket är den enskilt viktigaste insatsen för att åstadkomma förenklingar i plan- och byggregelverket.

Regelverket för bygglov m.m. behöver därför ses över. Ett enklare och mer ändamålsenligt regelverk bör tas fram. Det ska samtidigt säkerställa angelägna allmänna och enskilda intressen och ett långsiktigt hållbart byggande av bl.a. bostäder.

Uppdraget att göra en systematisk översyn av regelverket om bland annat bygglov

Översynen ska innefatta 9 kap. plan- och bygglagen, 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338) samt andra relevanta delar av regelverket och utredaren ska lämna de förslag till ändringar och följdändringar i plan- och byggregelverket och i annan reglering som bedöms motiverade utifrån utredarens analyser och ställningstaganden. Exempel på sådana följdändringar kan vara 2 kap. plan- och bygglagen i fråga om bestämmelsernas tillämpningsområde och bestämmelserna i 11 kap. plan- och bygglagen om byggsanktionsavgifter. Boverkets analys och förslag i rapporten Lovbefriade åtgärder, utvändiga änd-

ringar och anmälan – analys och förslag (rapport 2018:17) ska beaktas tillsammans med remissutfallet. Förslagen som lämnas ska innebära förenklingar i regelverket och ha analyserats och bedömts vara förenliga med relevant europarättsligt och internationellt regelverk, däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) samt UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

När är det motiverat med lov- eller anmälningsplikt?

Samhällets behov av inflytande över byggandet kanaliseras genom krav på lov och anmälan. I förarbetena till såväl den äldre plan- och bygglagen (1987:10) som den nuvarande plan- och bygglagen framgår att syftet med bygglovsplikten är att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om en planerad åtgärd är lämplig i sitt lokala sammanhang och förenlig med bestämmelser om allmänna och enskilda intressen i fråga om åtgärdens lokalisering, placering, utformning, användning och påverkan på omgivningen. Av det följer alltså att det är möjligt att avstå från prövning när varken samhällets intressen eller grannars rätt träds för när. Anmälningsplikten däremot syftar till att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att utöva tillsyn över att åtgärder utförs på föreskrivet sätt.

Bygg-, rivnings- och markåtgärder som omfattas av plan- och byggregelverket kan delas in i åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, åtgärder som kräver anmälan och åtgärder som varken kräver lov eller anmälan. Det krävs bygglov för bl.a. nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader samt för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra vissa andra anläggningar än byggnader. Inom detaljplanelagt område krävs det även bygglov för skyltar och ljusanordningar. Huvudregeln om vilka åtgärder som kräver lov är generellt utformad samtidigt som kommunen har möjlighet att utifrån lokala förutsättningar såväl höja som sänka kravet på bygglov genom bestämmelser i detaljplaner och områdesbestämmelser. Regler om lov- och anmälningsplikt återfinns i

plan- och bygglagen och dess övergångsbestämmelser, i plan- och byggförordningen och i gällande detaljplaner och områdesbestämmelser. Ytterst avgörs lovplikten ofta av de definitioner som finns i 1 kap. plan- och bygglagen.

Sammantaget är regelverket komplext och det ställs höga krav på den som ska avgöra om en åtgärd kräver lov eller anmälan.

Många och relativt stora ändringar i lovregelverket har genomförts efter att den nuvarande plan- och bygglagen trädde i kraft den 2 maj 2011. Ändringarna har främst inneburit fler undantag från kravet på bygglov. Bland annat har det införts undantag för uppförande av komplementbostadshus och komplementbyggnader om högst 25 kvadratmeter i anslutning till en- och tvåbostadshus, olika tillbyggnader på en- och tvåbostadshus samt fasadåtgärder. Flera av de åtgärder som är undantagna från kravet på bygglov får utföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser. De övergripande syftena med att införa fler bygglovsbefriade åtgärder har varit att förenkla regelsystemet så att krav på bygglov inte ställs i högre utsträckning än vad som är motiverat, att i högre grad ge möjlighet för den enskilde fastighetsägaren att bestämma hur den egna fastigheten ska utvecklas och att avlasta byggnadsnämnderna och rättsväsendet i övrigt. Möjligheten att uppföra komplementbostadshus har dessutom motiverats med att de ska fylla ett bostadsförsörjningssyfte. De åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov har bedömts ha en sådan begränsad påverkan på allmänna och enskilda intressen att det inte är motiverat att samhället kontrollerar dessa i förväg. För vissa av åtgärderna finns det dock ett krav på anmälan för att säkerställa att vissa väsentliga samhällskrav uppfylls (främst tekniska egenkapskrav). En sådan anmälningsplikt finns bl.a. för komplementbostadshus och komplementbyggnader om högst 25 kvadratmeter. Anmälningsplikten innebär att åtgärden inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Ett beslut om startbesked får överklagas endast av sökanden eller anmälaren i ärendet.

Systemet med att åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov i stället omfattas av ett krav på anmälan kan genom den rättspraxis som har utvecklats ifrågasättas både ur ett systemperspektiv och ett europarättsligt perspektiv. Prövningen som byggnadsnämnden ska göra inför ett startbesked för sådana åtgärder kan i flera delar jämföras med en bygglovsprövning och det som har prövats kan inte bli föremål för tillsyn i efterhand. Samtidigt är grannar, som inte får

överklaga ett positivt startbesked enligt plan- och bygglagen, hänvisade till att överklaga ett sådant beslut med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning. Eftersom det inte finns några regler om när ett beslut om startbesked får laga kraft kan kostsamma åtgärder komma att prövas långt efter att de utförts med risk för att beslutet undanröjs och den vidtagna åtgärden måste återställas. En annan konsekvens är att byggnadsnämndernas tillsynsansvar i stor utsträckning förlorar sin funktion. Det är bl.a. med anledning av denna rättsutveckling som regeringen i propositionen Större komplementbostadshus (prop. 2019/20:31) har aviserat att regleringen om bygglov m.m. bör ses över i ett större sammanhang.

Att många ändringar genomförts i lovregelverket vid olika tidpunkter, och att de undantag från lovplikten som införts gäller under olika förutsättningar med mer eller mindre svårbedömda kriterier, har medfört att regelverket är svårt att överblicka och därmed även svårt att tillämpa. Regelverket kan även uppfattas som inkonsekvent eftersom det ställs krav på bygglov för att vidta vissa mindre åtgärder, samtidigt som andra relativt omfattande åtgärder har undantagits från detta krav. Inkonsekventa regler som uppfattas som omotiverade och som byggnadsnämnderna inte prioriterar att utföra tillsyn över kan medföra att legitimiteten för regelverket i stort undergrävs. De många och relativt stora undantag från kraven på bygglov som införts under senare år kan även sägas vara ett uttryck för att lovpliktens omfattning inte stämmer överens med samhällets syn på vilka åtgärder som bör kräva lov.

Effektiviteten i lovregelverket har stor betydelse för bl.a. kommuner, byggherrar och andra enskilda samt för plan- och byggprocessen som helhet. Det finns ett fortsatt behov av lov- och anmälningsplikt, bl.a. för att förpröva olika åtgärder i förhållande till motstående allmänna intressen, t.ex. riksintressen, och enskilda intressen, ett långsiktigt hållbart byggande och att kostsamma åtgärder inte måste rättas eller återställas på grund av tillsynsbeslut som meddelas efter att åtgärden vidtagits. Samtidigt bör kravet på lov- och anmälningsplikt inte sättas högre än vad som är motiverat. Regelverket behöver ses över för att säkerställa att det är effektivt, rättssäkert och upplevs som ändamålsenligt. Det finns ett utrymme att förenkla systemet för när lov- och anmälningsplikt bör inträda. Regelverket bör ge bättre förutsättningar att möta det stora behovet av bostäder och bättre

förutsättningar för landsbygdsutveckling, exempelvis för besöks- och hästnäringen.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av lovplikt (bygglov, marklov och rivningslov), förhandsbesked, tidsbegränsade lov och anmälningsplikt samt föreslå i vilken utsträckning som lovplikt respektive anmälningsplikt bör gälla för olika typer av åtgärder och i vilka fall förhandsbesked och andra tillstånd enligt 9 kap. plan- och bygglagen ska vara möjliga att söka, utan att kravet på lov och anmälan sätts högre än vad som är motiverat med hänsyn till vad som framkommit i analysen,
- redovisa de principer och avvägningar som ligger till grund för förslagen,
- ta ställning till lovpliktens omfattning när det gäller ett kafé, ett ridhus eller liknande i anslutning till en gård,
- ta ställning till om det finns starka skäl för att återinföra lovplikt för vissa åtgärder, med utgångspunkten att sådana åtgärder som i dag tillåts få strida mot detaljplan och områdesbestämmelser även fortsättningsvis ska få göra det,
- ta ställning till på vilken nivå författningsförslag om lov- och anmälningsplikt bör regleras för att systemet ska vara ändamålsenligt och tydligt, och
- vid behov lämna förslag om den lovplikt som följer av gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Vilka förutsättningar ska uppfyllas för att bland annat lov ska ges?

I 9 kap. plan- och bygglagen regleras förutom vilka åtgärder som kräver lov, även vilka förutsättningar som ska uppfyllas för att lov ska ges. Även förhandsbesked bedöms med ledning av de bestämmelserna. Vilka förutsättningar som ska uppfyllas beror bl.a. på om en åtgärd ska vidtas inom eller utom ett område med detaljplan, eftersom vissa frågor förutsätts redan ha prövats i detaljplanen.

För en åtgärd som ska vidtas inom ett område med detaljplan görs prövningen i huvudsak mot planbestämmelserna. Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen framgår att de moment som bör ingå i en bygglovsprövning dels är lokaliseringen i stort, bedömd från plansynpunkt, dels placeringen inom tomten samt utformningen och andra frågor av intresse främst för den närmaste omgivningen och de blivande brukarna (se prop. 1985/86:1 s. 253).

För en åtgärd som ska vidtas utanför ett område med detaljplan ska som huvudregel en fullständig lokaliseringsprövning göras, eftersom den frågan inte redan är avgjord i en detaljplan. För vissa kompletteringsåtgärder gäller dock en begränsad prövning, bl.a. för att komplettera ett en- eller tvåbostadshus med en komplementbyggnad (fristående uthus, garage och andra små byggnader) eller en liten tillbyggnad (exempelvis tillbyggnad med ett eller två bostadsrum, utrymmen för sanitära ändamål eller garage). De begränsade förutsättningar som då ska uppfyllas för att bygglov ska ges är bl.a. att byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan, samt att byggnadsverk ska placeras och utformas så att den avsedda användningen eller byggnadsverket inte innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Frågan om vilka åtgärder som ska omfattas av ett krav på lov är starkt sammankopplad med vilka förutsättningar som behöver prövas och vara uppfyllda för att lov ska kunna ges. För att ett effektivt och förenklat system ska kunna uppnås behöver översynen därför även omfatta frågan om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked ska ges. Det finns ett fortsatt behov av att genom en prövning säkerställa allmänna intressen, såsom riksintressen, och enskilda intressen. Samtidigt bör prövningen inte omfatta mer än vad som är motiverat för den specifika åtgärden.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att lov eller förhandsbesked m.m. ska ges,
- ta ställning till om olika förutsättningar ska gälla för olika åtgärder och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget,
- utreda och föreslå enklare regler för byggnation utanför detaljplanelagt område,

- ta ställning till om ytterligare åtgärder eller kompletteringsåtgärder kan komma i fråga för en begränsad lokaliseringsprövning, förutsatt att detaljplanekravet kvarstår oförändrat, och i det sammanhanget även överväga om exempelvis ett kafé eller ridhus och liknande åtgärder i anslutning till en gård kan komma i fråga för en begränsad prövning som ett alternativ till slopad lovplikt, och
- föreslå vilka förutsättningar och krav som lovfria åtgärder ska uppfylla.

Fler åtgärder bör kunna tillåtas i strid med gällande detaljplan och områdesbestämmelser

Lovregelverket har många samband med regelverket för detaljplaner och områdesbestämmelser. Med det s.k. detaljplanekravet ställs det krav på kommunen att viss bebyggelse ska regleras med detaljplan. Kravet uppstår främst vid större exploateringar, när det är stor efterfrågan på att använda mark- och vattenområden för bebyggelse eller om ett byggnadsverk eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det kan även krävas en detaljplan när ett nytt enstaka byggnadsverk ska byggas. Vidare finns en skyldighet att genomföra åtgärder som avser ett byggnadsverk m.m. på ett sätt som inte strider mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området. Om en lovpliktig åtgärd ska vidtas inom ett område med detaljplan är en grundförutsättning för att bygglov ska kunna ges även att den fastighet och det byggnadsverk på vilken åtgärden ska utföras, med vissa undantag, stämmer överens med detaljplanen. Om den sökta åtgärden strider mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser kan bygglov ändå ges, bl.a. om avvikelsen bedöms vara en sådan liten avvikelse som avses i 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen.

Detaljplaner och områdesbestämmelser gäller till dess att de upphävs. Många gällande planer är beslutade och genomförda i en tid där andra samhällsnormer och förutsättningar för bebyggelse rådde. Flera av de ändringar som har gjorts i plan- och bygglagen har därför syftat till att öka friheten för den enskilde fastighetsägaren att bestämma över sin fastighet, bl.a. genom att utöka utrymmet för vilka åtgärder som får genomföras i strid med gällande detaljplan eller områdes-

bestämmelser. Det arbetet bör fortsätta, bl.a. mot bakgrund av de exempel som ges nedan.

Kravet på att byggnadsverket och fastigheten ska överensstamma med gällande plan för att bygglov ska ges kan många gånger ge ett orimligt resultat, som bara kan undvikas genom att en ny detaljplan tas fram. En sådan situation kan t.ex. uppstå när det genom rättspraxis tydliggörs hur en planbestämmelse ska tolkas och ett byggnadsverk därigenom blir planstridigt, trots att det inte var det när lov för det gavs. I dag saknas det förutsättningar att frångå kravet på s.k. plan-enligt utgångsläge i en bygglovsprövning.

Utrymmet för vilka åtgärder som får genomföras i strid med gällande detaljplan och områdesbestämmelser har begränsats i förhållande till vad som gällde innan den nuvarande plan- och bygglagen och legaldefinitionen av byggnadsverk trädde i kraft. Enligt rättspraxis är det numera inte tillåtet att genomföra sådana åtgärder som inte kräver lov planstridigt, vilket det var tidigare (se bl.a. MÖD 2015:42 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 juli 2017 i mål nr P 9947-16). Ett annat exempel är att enligt rättspraxis ska till synes likartade planbestämmelser som reglerar bebyggandets omfattning tolkas olika beroende på om detaljplanen har antagits med stöd av den äldre plan- och bygglagen eller med stöd av den nuvarande plan- och bygglagen (se bl.a. MÖD 2017:39 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 maj 2017 i mål nr P 6762-16).

De åtgärder som under senare tid har tillåtits strida mot detaljplan och områdesbestämmelser har medfört att regleringen kan upplevas som ologisk i fråga om vilka åtgärder som får strida mot detaljplan och områdesbestämmelser. Exempelvis kan situationen uppstå att ett mindre byggnadsverk, t.ex. en stödmur, inte får uppföras i strid med en planbestämmelse, medan ett komplementbostadshus om 25 kvadratmeter byggnadsarea kan uppföras på samma plats i strid med samma planbestämmelse, eftersom en sådan byggnad får placeras planstridigt.

Det finns alltså ytterligare utrymme att förenkla regelverket i fråga om vilka åtgärder som ska få utföras planstridigt, bl.a. i syfte att avlasta byggnadsnämndernas tillsyn och öka legitimiteten i regelverket. Inriktningen bör vara att fler åtgärder av begränsad omfattning ska kunna få utföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, utan att planeringsinstrumenten, som bl.a. tar hänsyn till allmänna

intressen, förlorar sin betydelse och utan att reglerna i 4 kap. 2–4 §§ plan- och bygglagen om när det krävs en detaljplan ändras.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka åtgärder som bör få genomföras i strid med detaljplan och områdesbestämmelser, och
- analysera och vid behov föreslå förändringar i kravet på planenligt utgångsläge i 9 kap. 30 § första stycket 1 plan- och bygglagen, med utgångspunkten att anpassa det till olika situationer där det anses vara lämpligt att tillåta lovpliktiga åtgärder, trots att byggnadsverket strider mot gällande plan.

Vilken krets ska underrättas om en ansökan och ett beslut och ha möjlighet att överklaga beslutet?

Frågan om vilka åtgärder som bör kräva lov eller anmälan har en nära koppling till frågan om enskildas möjligheter att få sina, i förhållande till den planerade åtgärden, motstående intressen tillgodosedda på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det har skett en omfattande rättsutveckling på området under senare år, inte minst med inflytande av europarätten och annan internationell rätt. Flera av de rättsliga problem som har uppmärksammats i nuvarande regelverk om lov och anmälan är kopplade till frågor om hur enskilda kan få sina intressen tillgodosedda i tillräcklig utsträckning.

Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen, bl.a. i ärenden om detaljplan, lov och tillsyn, ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Enskilda intressen kan sammanfalla med allmänna intressen. De enskilda intressena har en särställning eftersom de inte preciseras i lagen, utan tydliggörs först när någon enskild blir berörd av en planerad åtgärd. Skyddet som lagen ställer upp är bl.a. att den avsedda användningen av ett byggnadsverk inte får medföra en betydande olägenhet för omgivningen. Även Europakonventionen utgör en gräns för vilka åtgärder som kan tillåtas inom ramen för plan- och bygglagen. Det gäller bl.a. i fråga om vilka åtgärder som kan vidtas utan att det finns en möjlighet att angripa dem genom att överklaga till domstol.

Inom ramen för en lovprövning finns regler om när byggnadsnämnden ska underrätta de kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster, boende och vissa organisationer, som berörs och ge dessa till-

fälle att yttra sig över ansökan. Det finns vidare bestämmelser om när beslut ska delges och kungöras samt när meddelande om kungörandet ska skickas. Bestämmelserna anger även till vilken respektive krets detta ska ske. Plan- och bygglagen hänvisar till förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut om lov. Det innebär att den som beslutet angår har talerätt, om det har gått honom eller henne emot. Beslut om lov och förhandsbesked anses enligt fast praxis bl.a. angå s.k. rågrannar, dvs. ägare till fastighet som gränsar direkt till den fastighet ansökan avser. Det finns vidare regler i förvaltningslagen och i lagen (1996:242) om domstolsärenden om överprövande myndigheters utredningsansvar och om skriftväxling.

För sådana åtgärder som inte kräver lov eller har undantagits från kravet på lov, tillämpas inte dessa bestämmelser. Åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov kan i stället vara begränsade med hänsyn till motstående enskilda intressen, t.ex. i fråga om storlek och avstånd till gräns. För många av de åtgärder som har undantagits från krav på bygglov gäller att de får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, endast om de grannar som berörs medger det. För de åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov, men som kräver anmälan, kan bestämmelsen som begränsar möjligheten att överklaga ett beslut om startbesked enligt rättspraxis åsidosättas med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen om rätt till domstolsprövning. Genom den rättspraxis som har utvecklats för sådana åtgärder har omständigheten att den klagande varit rågranne inte ensamt medfört en rätt att överklaga startbeskedet (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15). I övrigt återstår möjligheten att få enskilda intressen prövade genom tillsyn i efterhand, t.ex. frågan om betydande olägenhet eller om planbestämmelser som syftar till att skydda enskilda motstående intressen har följts.

Byggnadsnämndens skyldighet att underrätta om ansökningar om lov och förhandsbesked samt rätten att överklaga kommunala beslut enligt plan- och bygglagen har varit föremål för utredning flera gånger i syfte att förkorta tiden från det att en ansökan lämnas in till dess att ett beslut fått laga kraft, bl.a. genom Boverkets rapport Begränsad skyldighet att underrätta och rätt att överklaga enligt plan- och bygglagen (rapport 2016:26), Näringsdepartementets promemoria Ett aktivitetskrav för rätt att överklaga vissa beslut om lov m.m. (N2016/05819/SPN) samt Socialdepartementets promemoria

Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Högsta domstolen har därefter i en dom, NJA 2017 s. 3, dels konstaterat att begreppet sakägare inte används på ett enhetligt sätt i plan- och bygglagen, dels tolkat begreppet kända sakägare och slagit fast att det i visst fall även omfattar berörd bostadsrättshavare, och därmed klargjort att det meddelande som kungörs om ett beslut om beviljat bygglov ska skickas också till en sådan bostadsrättshavare. I praktiken leder denna rättsutveckling sannolikt till ökad administration för kommunerna och till ett ökat antal mål om återställande av förstutten tid i domstolarna. En ökad krets av kända sakägare kan även leda till att kretsen bedöms så stor att det inte är försvarligt att skicka meddelandet till dem (se undantaget i 9 kap. 41 b § plan- och bygglagen). Det kan innebära att sådana sakägare som faktiskt är berörda får sämre förutsättningar att ta till vara sina intressen.

Frågorna om vem som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked och ges möjlighet att yttra sig över denna, delges beslutet eller på annat sätt få del av och möjlighet att överklaga detta behöver ses över. Effekterna av rättsfallet NJA 2017 s. 3 ska särskilt analyseras och beaktas. Även frågan om hur en granne kan påverka placeringen av ett byggnadsverk som inte omfattas av en lovprövning bör omfattas. Regelverket behöver bli mer effektivt i dessa delar. Regelverket ska vara rättssäkert, både för byggherren och övriga berörda, men samtidigt inte omotiverat betungande för kommuner och överprövande instanser.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilka fall behovet av att enskilda kan bevaka sina intressen och komma till tals motiverar en lovplikt och redovisa de avvägningar som ligger till grund för förslaget i detta avseende,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska underrättas om en ansökan om lov eller förhandsbesked, och vid behov även anmälan om startbesked, och ges möjlighet att yttra sig över ansökan,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om vilken krets som ska delges beslutet eller på annat sätt få del av och möjlighet att överklaga beslutet,

- ta ställning till i vilken utsträckning som beslut på området bör kunna överklagas till domstol med utgångspunkt i Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning,
- vid behov föreslå ändrade regler i fråga om hur överklagade ärenden och mål ska handläggas i överprövande instanser, och
- ta ställning till vem som ska kunna lämna ett medgivande som en förutsättning för att lov inte ska krävas, och på vilket sätt det ska lämnas, om sådana förslag ges, och då beakta Boverkets analys i rapporten Kommunens möjlighet att lämna medgivande till bygglövsbefriade åtgärder (rapport 2015:33).

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagens konsekvenser samt redovisa dessa. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats.

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna av utredningens samtliga förslag. I det ingår bl.a. att beskriva och om möjligt kvantifiera förslagens samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för plan- och byggprocessen i stort. Av 14 kap. 2 § regeringsformen framgår att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas. Konsekvenser för det s.k. kommunala planmonopolet, för kommunernas tillsyn och för kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen och förutse påverkan på bl.a. arkitektur, kulturhistoriska värden, infrastruktur och andra samhällsfunktioner ska beskrivas. Utredaren ska särskilt redovisa förslagens konsekvenser för statliga myndigheter och domstolar. De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas

öka ska förslag till finansiering redovisas. Utredaren ska beskriva konsekvenserna för byggandet eller anordnandet av nya bostäder. Utredaren ska vidare beskriva förslagets konsekvenser ur ett landsbygdsutvecklingsperspektiv. Beskrivningen av förslagets miljömässiga aspekter ska omfatta relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet. Utredaren ska dessutom beskriva förslagets konsekvenser ur ett digitaliseringsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Boverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Myndigheten för delaktighet, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Regioner och vid behov även med andra aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2021.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sambandskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]
- Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]

Näringsdepartementet

- En EU-anpassad djurläkemedels-
lagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

- När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
- En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
- Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
- Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
- Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
- Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
- VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
- Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0127-6 ISSN 0375-250X