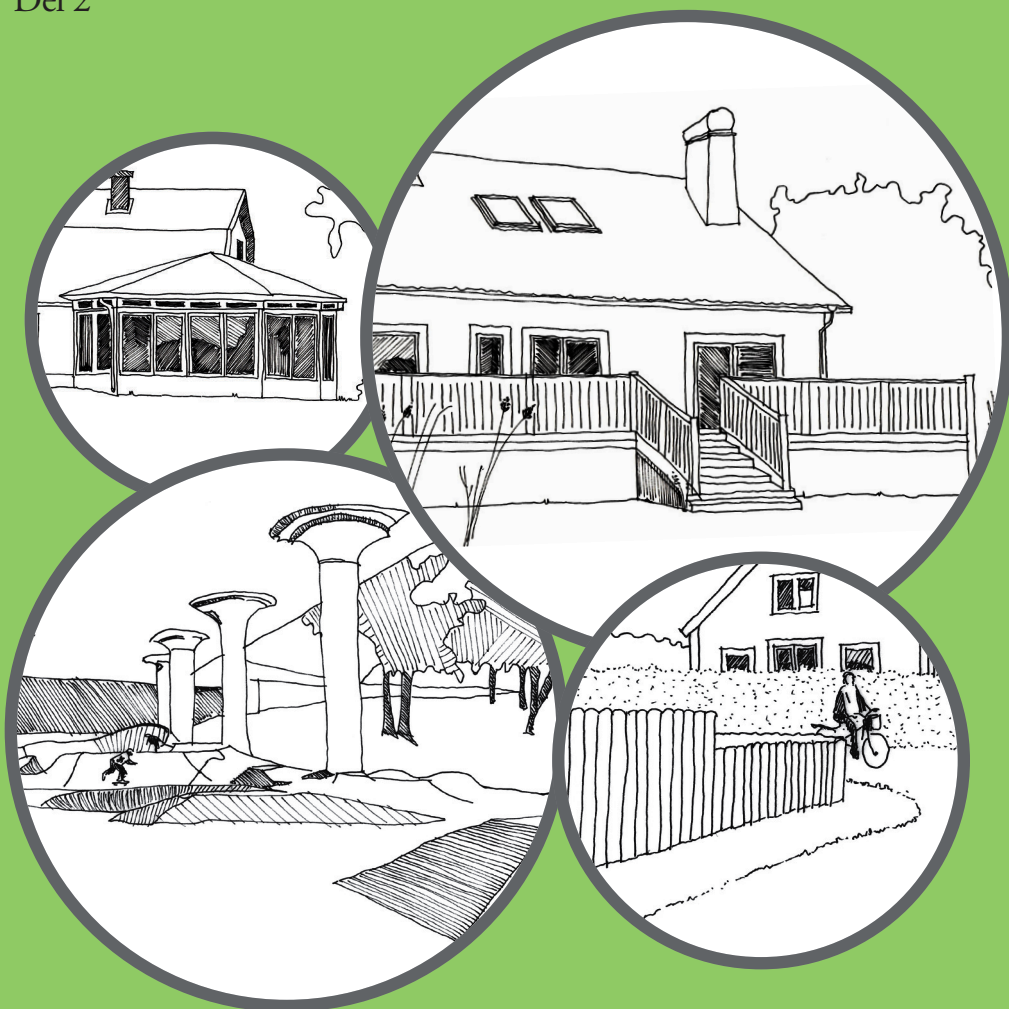


Ett nytt regelverk för bygglov

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	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 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	Bygglövsplikt för andra anläggningar än byggnader	278
4.5.1	Inledning.....	278
4.5.2	Bygglövsplikt för nöjesparker och djurparker	283
4.5.3	Bygglövsplikt för idrottsplatser	284
4.5.4	Bygglövsplikt för skidbackar och kabinbanor.....	287
4.5.5	Bygglövsplikt för campingplatser	288
4.5.6	Bygglövsplikt för skjutbanor och motorbanor ...	289
4.5.7	Bygglövsplikt för småbåtshamnar.....	289
4.5.8	Bygglövsplikt för friluftsbad	290
4.5.9	Bygglövsplikt för golfbanor	291
4.5.10	Bygglövsplikt för upplag och materialgårdar	291
4.5.11	Bygglövsplikt för tunnlar och bergrum	294
4.5.12	Bygglövsplikt för cisterner m.m.....	295
4.5.13	Bygglövsplikt för radio- eller telemaster och torn	296
4.5.14	Bygglövsplikt för vindkraftverk.....	298
4.5.15	Bygglövsplikt för murar och plank	299
4.5.16	Bygglövsplikt för parkeringsplatser utomhus	302
4.5.17	Bygglövsplikt för begravningsplatser.....	303
4.5.18	Bygglövsplikt för transformatorstationer	304
4.5.19	Bygglövsplikt för anläggning för grundvattentäkt	304
4.5.20	Särskilt om altaner och pooler.....	305
4.6	Bygglövsplikt för skyltar och ljusanordningar	306
4.6.1	Inledning.....	306
4.6.2	Bygglövsplikt för skyltar	307
4.6.3	Bygglövsplikt för ljusanordningar	310
4.7	Rivningslövsplikten	312
4.8	Marklövsplikten.....	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 offentlighetsrättsliga 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 gatuhållning 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 förprovats 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 renskötsel*. 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-

stämelsen 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 invänts 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.

melserna 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 meningen 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 oöverblickbara 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 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.

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 tillämpnings-svårigheter, 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 uppmärksamrats 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, matbodar 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: Bygglöv 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 europarättsliga 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

Bestämmelsen 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 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.

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 lovebefrielse 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

- 1,8 meter om anläggningen placeras inom 3,6 meter från byggnad, eller
- 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 alltså 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 byggrettsliga 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, flyg-radio och signalspaning. Försvarsmakten 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 Försvarsmakten (se avsnitt 2.4.11). Försvarsmakten 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 gatuhållning och skyltning (6 §; jfr även förordningen om gatuhållning 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 gatuhållning 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 gatuhållning 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, bergtrum 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. Städernas 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 samrådsplikten 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 expeditionsverksamhet), 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 expeditionsverksamhet. 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 hållas. 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 förprövning 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 förprovning. 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 totalförsvarsintresset kan ha reglerats.

Vi har under utredningsarbetet haft flera särskilda sammankomster och särskild skriftväxling med Försvarsmakten, 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 totalförsvarsintresset 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 Försvarsmaktens verksamhet, liksom ersättningsanspråk gentemot Försvarsmakten på skadeståndsrättslig grund. Enligt Försvarsmakten 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten 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 tillsyns-ingripande 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 ekonomibygnader 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, ekonomibygnader 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 ekonomibygnad 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 ekonomibygnad 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. förordnandeområden.

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 alltså 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 fiskebodas 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 fåbodas. 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 koldioxid neutralt 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.

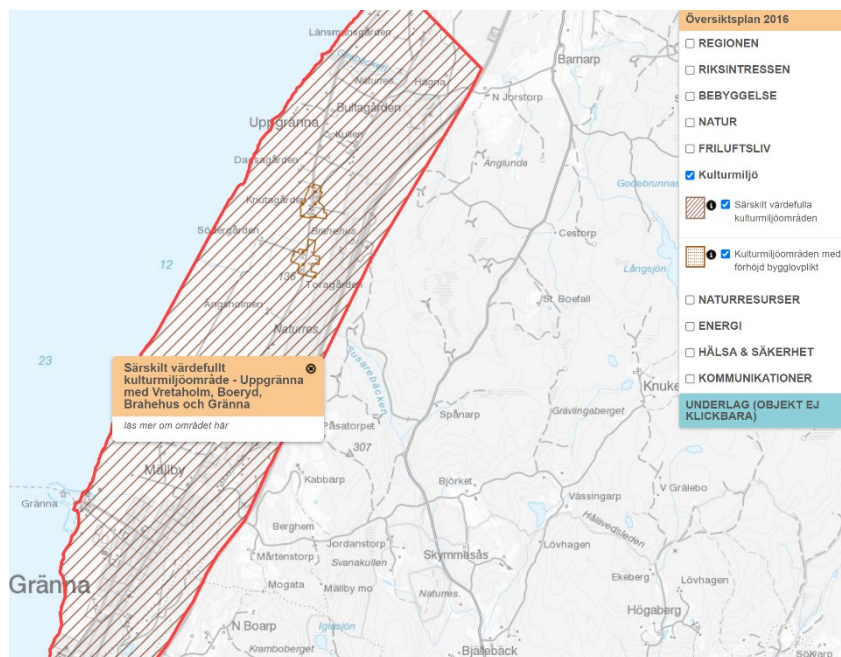
Härtill kommer att en redovisning av de hänsyn som krävs är nödvändiga för att den enskilde fullt ut ska kunna ta ställning till grunderna för utpekandet och därigenom också ta tillvara sin rätt. Som vi återkommer till nedan, är översiktsplanen inte bindande, varför den enskilde i ett enskilt fall alltid 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 säsongskarakter

Förslag: Om ett bygglov används för ett ändamål som har en sådan säsongskarakter 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 säsongskarakter 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 planavvikelser 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 behövligt 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 tillämpningssvårigheter 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, rökanal 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, rökanal 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-abonmentens 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 förvanskingsförbudet 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 bygglov. 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 nyligen 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 bebygts 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 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 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 markförorenning, 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. avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelserna är lita,

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

3. avvikelserna är förenliga 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 avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och antingen är lita, 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 bygglovgivningen 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 realiserar 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 upplysningsskyldighet (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 kommuniceringsbestämmelser 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 underrettelseskyldigheten 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 *Skärmtaksbygglovet*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 lovpiktiga 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 medgivandefrågan 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 onödigt byråkrati och oskäligen 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 kommunikeringar 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 förfulning 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 anmälningsspliktiga åtgärder

Vi har redogjort för våra förslag vad gäller anmälningsspliktiga åtgärder i avsnitt 7.16 och i det sammanhanget betonat att anmälningssplikten 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 anmälningssplikten 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 anmälningsspliktig 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 anmälningsspliktig, 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 anmälningsspliktiga 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 anmälningsspliktig 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 anmälares 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: Kommunala 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 Försvarsmakten 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 Försvarsmakten.

Av avsnitt 7.19.10 framgår att vi föreslår att Försvarsmakten 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 Försvarsmakten. 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 Försvarsmakten (eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Mot bakgrund av det nu anförda måste Försvarsmakten – 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 Försvarsmakten (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 miljörätten – 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 medföra 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 rubriken kommer att återge denna regel. Det handlar alltså om att ge uttryck för den rättsregel som har arbetats fram vid domstolens handläggning 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 avgöranden 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 rätts-tillämpningen 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 Klimaträtsutredningens 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 anmälnings 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 anfört 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

<p>Förslag: Punkten 12 i övergångsbestämmelserna till PBL bör upphävas.</p>
--

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 bedömer 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 reglerna 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 anmälningsärenden 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 anmälningsärendena som avser sådana åtgärder. Sannolikt bör dock minskningen av antalet anmälningsärenden, 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 anmälningsärenden 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 Försvarmakten 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 Försvarmakten 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 förslaget 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 provningsramen för anmälning 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 anmälningshandläggare 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 anmälningsplikten 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 anmälningssplikten 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 kravens 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 brandskyddsdokumentation, 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.

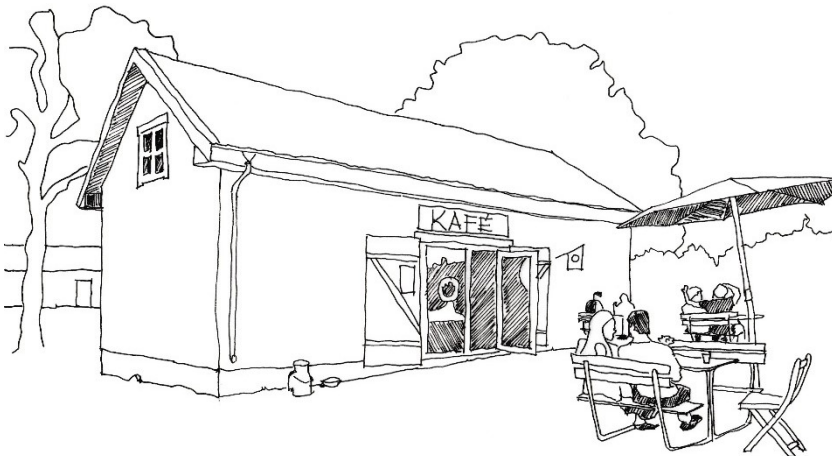
Undantaget från lovplikt och dess konsekvenser förutsätter att åtgärden inte utförs inom ett värdefullt eller skyddat område eller på ett värdefullt eller skyddat byggnadsverk.

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).

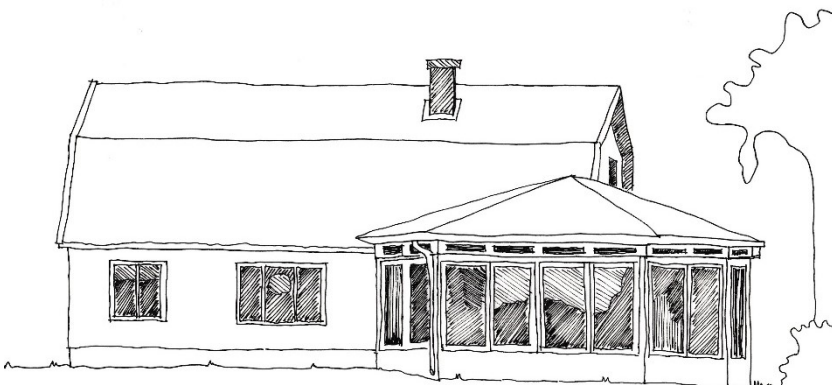
Figur 9.1 Kafé utanför sammanhållen bebyggelse



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.

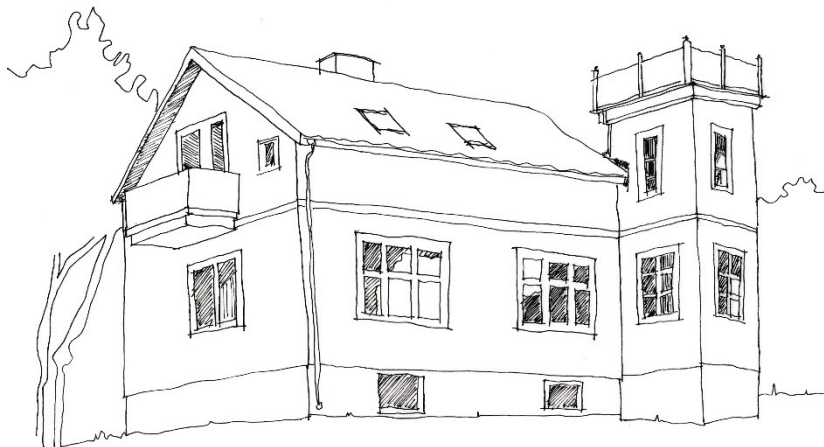
Figur 9.2 Tillbyggnad med ett större uterum



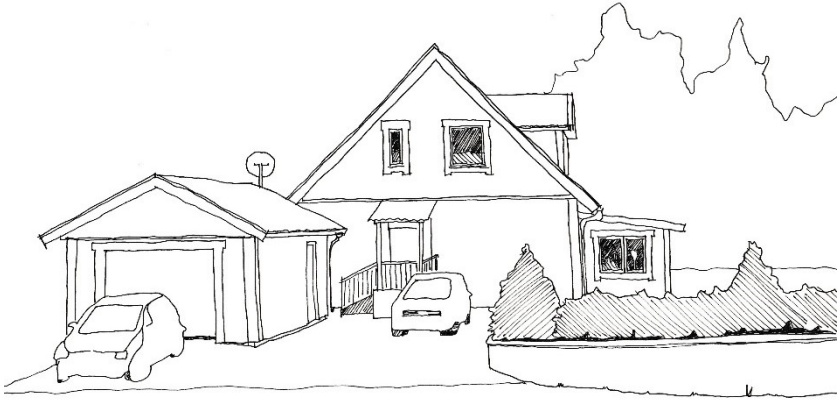
Bildbeskrivning: Illustration av ett enbostadshus med mansardtak och en tillbyggnad i ena hörnet, i ett plan i form av en flerkantig byggnadsdel i ett plan med mycket glas.

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



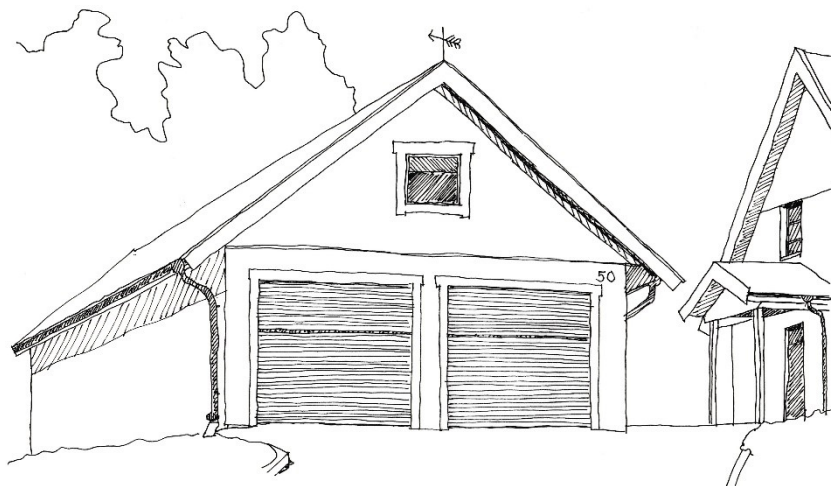
Bildbeskrivning: Illustration av ett resligt enbostadshus med sadeltak, med en tillbyggnad i två våningar i form av ett torn i ena hörnet samt en balkong i det övre planet på kortsidan. På tornets tak är det en terrass. Torn tillbyggnaden skulle kunna uppföras utan bygglov. Med en bruttoarea på cirka 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 tomtgräns 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 tomtgräns 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.

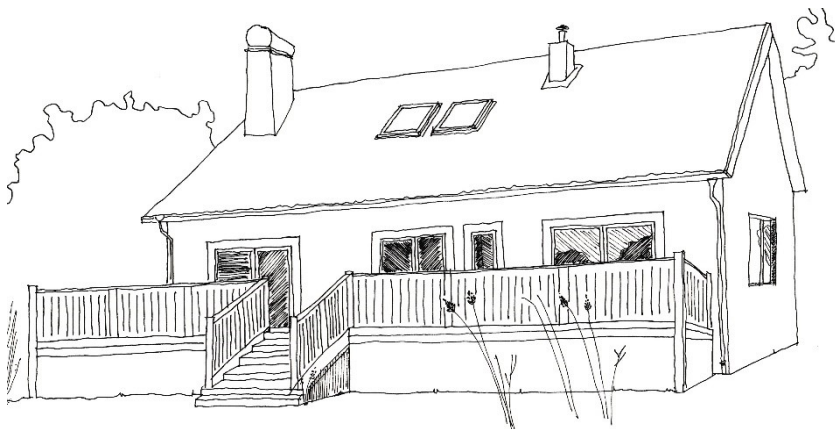
Figur 9.5 Hög komplementbyggnad i ett område som inte omfattas av en detaljplan



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 tvåbilsgarage 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.

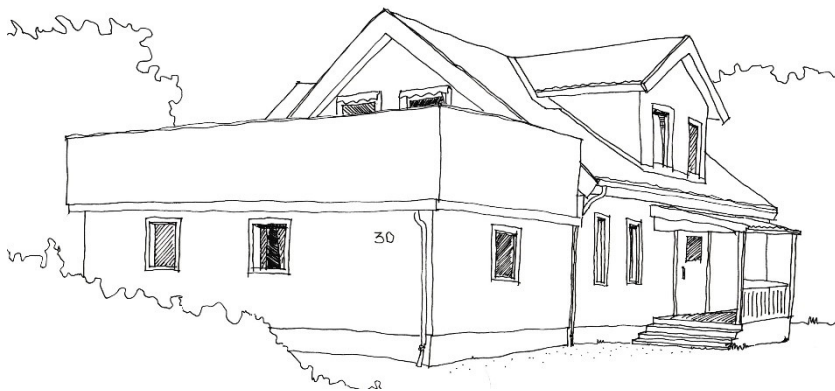
Figur 9.6 Altan



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.

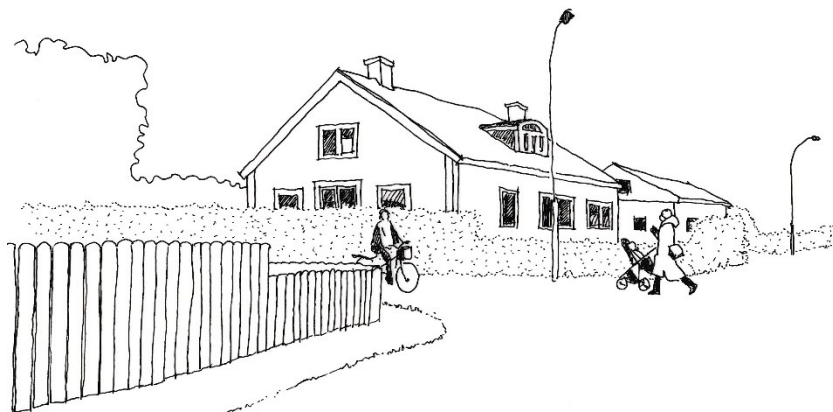
Figur 9.7 Fasadändring, takkupa och entrétillbyggnad



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 öppenryta och ska därmed räknas in "potten" om 30 kvadratmeter, då dessa omfattar såväl brutto- som öppenarea.

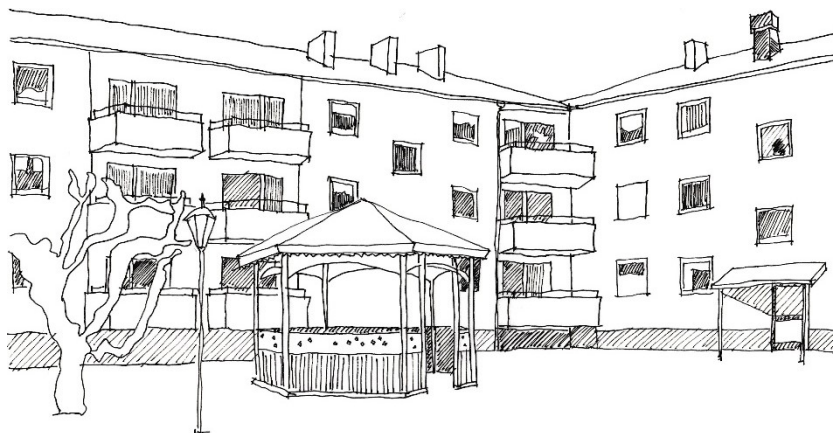
Figur 9.8 Plank eller staket mot gata i villaområde



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.

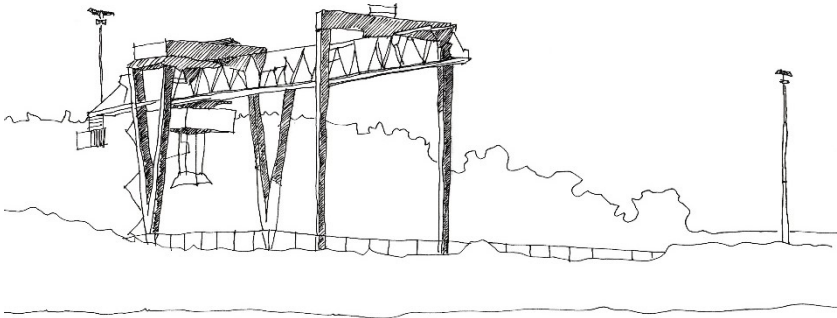
Den här relativt täta hägnaden runt en villatomt är cirka 1,2 meter hög över gatans nivå. Hägnaden skulle därmed inte omfattas av krav på bygglov och får också strida mot en detaljplan (t.ex. att ett visst område inte får bebyggas). Nära korsningen är hägnaden sänkt till cirka 0,8 meters höjd för trafiksäkrare 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,

byggsprodukt: 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 lusanordningar, liksom före införandet av PBL, ska ses som anläggningar och därmed omfattas av definitionen av termen byggnadsverk. När skyltar och lusanordningar 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 ekonomibygnad 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*

- 1,8 meter om anläggningen placeras inom 3,6 meter från byggnad, eller*
- 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 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 §, 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 avloppsledning 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 pekats 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 ljusanordning 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.

Anmälningsplikt

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 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.

Paragrafen saknar tidigare motsvarighet.

Första stycket 1 innehåller bestämmelser om att byggnadsnämnden ska underrätta Försvarmakten 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 Försvarmakten 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 lusanordning 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 Försvarsmakten 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 kommunallagen (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 under rättas 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 anmälningsskyldiga 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 skriftligt 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 anmälningsspliktiga 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 anmälningsspliktig 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 omgivningsbuller 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 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 plan- och bygglagen får aldrig föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller.

Paragrafen innehåller bestämmelser om begränsningar för en tillståndsmyndighet att besluta villkor om omgivningsbuller 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 omgivningsbullen 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 omgivningsbullen 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 överensstämja 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 viddas 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 bygglov. 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